

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, BIOPOLÍTICA Y EL ARTE DE GOBERNAR

Edgar Ortiz-Arellano

(eoarellano@hotmail.com)

Universidad Nacional Autónoma de México

La administración pública a través del despliegue de sus capacidades técnicas, acumulación de recursos de todo tipo y al ser el hacedor, así como ejecutor de las políticas públicas de carácter biopolítico, convirtió su hacer en el arte de gobernar, entendida ésta como la aplicación de las acciones de gobierno, sobre las poblaciones, con el fin de modificar las condiciones de salud, educación, desarrollo social y regulaciones de la vida. La biopolítica y la gubernamentalidad como herramientas de la administración pública le dan a las acciones del aparato burocrático y a las políticas públicas que de ella emanan el papel preponderante en la vida pública y en la actividad propia del Estado-Nación, colocando su dominio incluso por encima de la actividad realizada por los políticos profesionales.

Palabras clave: *arte de gobernar, administración pública, biopoder, biopolítica, políticas públicas, gubernamentalidad.*

PUBLIC ADMINISTRATION, BIOPOLITICS AND THE ART OF GOVERNING

Public administration, through the deployment of technical capabilities, accumulation of all kinds of resources, and as the policy makers as well as policy implementers of biopolitical policy, has become the art of governing, understood as the application of the actions of government on the populations in order to modify conditions of health, education, social development, and life regulations. Biopolitics and governmentality as tools of public administration provide to the actions of the bureaucratic apparatus and to the public policies that emanate from it the preponderant role in public life and in the activity of a Nation-State, placing its domain even above the activity carried out by professional politicians.

Keywords: *art of government, public administration, biopower, biopolitics, public policies, governmentality.*

Introducción

La noción de administración pública remite en primera instancia al aparato de Estado encargado de ejecutar a través de diversos dispositivos legales, materiales, financieros, así como también al cuerpo de funcionarios organizados, disciplinados, con capacidad técnica racional para realizar las funciones que el gobierno dirigido por la clase política le delega a este cuerpo de administradores profesionales (burócratas), pero este organismo, que es parte del poder público que se encarga de ejercer la dominación, no solo es un dispositivo de carácter instrumental que ejecuta un determinado número de instrucciones, al contrario, la concentración de recursos que acopia, así como la serie de políticas y acciones que implementa, hacen que su papel sea más importante de lo que podría atribuírsele.

Con el desarrollo del capitalismo, las formas del poder tuvieron que institucionalizarse, racionalizar su actuar, pero sobre todo transitar hacia la intervención sobre la vida humana, para ello implementó una nueva tecnología de vigilancia y control: la biopolítica, este concepto, desarrollado en primera instancia por Michel Foucault, explica la normalización y regulación de las poblaciones, en las sociedades liberales, pero este proceso de organización de la vida necesitó de dos vías elementales de expansión e imposición, la primera es la misma sociedad que coadyuva al desarrollo del biopoder y en el segundo caso es la administración pública convirtiéndose ésta en la ejecutante real del arte de gobernar.

El gobierno biopolítico se manifiesta a través de las políticas públicas, así como de las acciones que realiza su aparato administrativo, de ahí que el objeto de este trabajo sea explicar esta relación entre biopolítica y administración pública. Cabe señalar que las concepciones de Foucault sobre el biopoder y de otros pensadores como Agamben (2010a y 2010b), Esposito (2011) y Virno (2003), lo contemplan más allá del aparato estatal, pero este ensayo se encuentra circunscrito al vínculo y conexión con la burocracia.

De esta manera, este trabajo abordará en un primer momento la relación entre administración pública y biopolítica, luego establece que el arte de gobernar radica en la capacidad de acción que tiene la administración pública sobre las poblaciones y finaliza con la sección de conclusiones.

1. Administración Pública y Biopolítica

La administración pública, en términos de Max Weber (2001), es el ápice de la modernidad y de la racionalidad, ya que a través de sus procesos, los cuales son calculados y planificados, se puede responder a las demandas ciudadanas que cada vez son más complejas. De ahí que las estrategias que se necesitan construir en los aparatos de la función pública deben de ser adecuados a dicha complejidad. Este cuerpo administrativo tiene su concreción en la burocracia: “Las principales características de la burocracia incluyen una división fija del trabajo, una jerarquía de cargos y autoridad, administración basada en documentos escritos así como

cumplimiento de reglas generales, capacitación completa y experta para el personal, y compromiso a tiempo completo con las actividades oficiales” (Walton, 2005: 69)¹.

En esta lógica, las características y rasgos de esta burocracia se pueden dividir en tres grupos: Estructura y función de la organización, medios de recompensa burocrática y servicio profesional (ver tabla 1).

Tabla 1.
Características y rasgos de la burocracia

Categoría	Características
Estructura y función de la organización	<p>Existe una jerarquía de oficinas con áreas fijas de jurisdicción especificadas por leyes o regulaciones administrativas.</p> <p>División reconocida del trabajo.</p> <p>El grado de autoridad y de responsabilidad de cada funcionario están claramente establecidos, promoviendo así la especialización y el cultivo de la experiencia.</p> <p>Las decisiones se toman sobre la base de las regulaciones escritas.</p> <p>Los archivos que documentan estas decisiones “se conservan en su forma original o borrador”, registran acciones y decisiones tomadas.</p> <p>Los registros proporcionan un mecanismo para monitorear el desempeño de un individuo y establecer precedentes para acciones futuras.</p>
Medios de recompensa burocrática	<p>Un funcionario recibe un salario fijo, graduado por rango.</p> <p>Su posición debe ser su única ocupación y se acepta en el entendimiento de que no se explotará su función para emolumentos o rentas extraordinarias y no oficiales.</p> <p>Ejerce autoridad oficial al ocupar el cargo, pero él no es dueño de su oficina ni de su puesto y por lo tanto no puede designar a su sucesor.</p>
Servicio profesional	<p>La función administrativa constituye una carrera, con promociones otorgadas por antigüedad o logros.</p> <p>Hay un trayecto de formación claramente definido con exámenes prescritos, como requisito previo para el ingreso al servicio público.</p> <p>La calificación para el cargo es, por lo tanto, capacidad (presumiblemente ratificada por una certificación) en lugar de conexiones políticas o personales.</p> <p>En la era moderna, el administrador ya no es el agente personal de un gobernante. Como funcionario, él sirve al Estado y no puede ser removido a voluntad por cambios en el liderazgo político.</p> <p>Él retiene su posición mientras cumple satisfactoriamente con sus deberes.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Lutzker (1982: 124).

¹ Traducción propia.

A partir del siglo XVIII se observa un cambio en el poder político, es decir, hay una preocupación del gobierno por las poblaciones, existe una nueva estrategia que se enfoca en el control de los procesos vitales de las personas nacimientos, morbilidad, mortandad, etc., se despliega una nueva tecnología de gobernar primeramente de forma individualizada y posteriormente sobre la población, este cambio en el poder político Foucault (2006a, 2006b y 2012) lo llamó biopolítica. En esta lógica los aparatos de Estado se expandieron y asumieron funciones que eran de la esfera del ámbito privado y exclusivo de ciertas corporaciones no gubernamentales, así el Estado-Nación se consolidó para garantizar la expansión del capital, pero eso implicará que el poder se concentre en la organización de la vida humana. Con el surgimiento del poder disciplinario (Foucault, 2009), en una primera fase del cambio de poder y en un segundo momento de la biopolítica, el biopoder² establece una serie de dispositivos que permean a toda la sociedad:

Por otra parte, esos dos conjuntos de mecanismos, uno disciplinario y el otro regularizado, no son del mismo nivel. Lo cual les permite, precisamente, no excluirse y poder articularse uno sobre el otro. Inclusive, podemos decir que, en la mayoría de los casos, los mecanismos disciplinarios de poder y los mecanismos regularizadores de poder, los primeros sobre el cuerpo y los segundos sobre la población, están articulados unos sobre otros (Foucault, 2006a: 226).

Las instituciones del Estado se dirigen entonces a tomar control sobre los posibles gobernados y de ahí que se dividan funcionalmente para cumplir con sus fines biopolíticos de conservar y moldear la vida humana en el marco del desarrollo capitalista³, estos organismos públicos se pueden dividir de la siguiente manera: 1) organismos de seguridad pública e impartición de justicia; 2) salubridad (clínicas, hospitales, etc.) 3) desarrollo económico y mercado; 4) sistema tributario; 5) asuntos sociales; 6) organismos educativos y culturales; 7) relaciones con el exterior y 8) ejército.

El aparato burocrático se desarrolla reproduciéndose conforme las necesidades y propósitos de los grupos de interés que controlan al Estado, pero la pretensión es siempre gobernar bajo los principios de racionalidad y potenciar las fuerzas biológicas e intelectuales de la vida humana, pero esta consideración no será para fines democráticos, especialmente en el poder disciplinario. En este sentido, “en contraste con las formas tradicionales de dominio como la esclavitud y servidumbre,

² “La base del biopoder entendido como el poder sobre la vida, tiene dos grandes ramas que son el poder disciplinario y la biopolítica, la primera trata de ordenar y educar al individuo, la segunda pretende preservar la vida de la población, pero ambas tratan de hacer más eficiente el acto de vivir y preservarla. En diferentes órdenes actúan las tecnologías del poder, una sobre el cuerpo humano individualizado y por otra el cuerpo social o mejor dicho la población, una acondiciona los principios básicos que deben tener disciplinados al individuo, para que pueda participar en el entramado social y por otro se encuentran las medidas que garanticen un comportamiento esperado de la población que es sobre las que se gobierna” (Ortiz-Arellano, 2014: 9).

³ Es el reconocimiento de los límites del Estado frente a la economía política liberal, por lo tanto, de ahí el auge de los dispositivos biopolíticos autorregulados.

la disciplina consigue al mismo tiempo aumentar las fuerzas del cuerpo para los fines de su uso económico y debilitarlas para los fines de su avasallamiento político” (Lemke, 2017: p. 51).

Con el establecimiento del biopoder⁴, tanto en su versión disciplinar como biopolítica, aunados a la economía de mercado era necesario que la intención de gobernar se insertara en primer lugar en el poder soberano y sus aparatos, así como en el resto de la población, tanto de manera colectiva como individual, constituyendo este poder de la vida una fuerza sobre la vida descentralizada y estructurada que pueda abordar diversas dimensiones de la vida humana a través del dispositivo tanto individualizado (disciplinar) como poblacional (biopolítico) en diferentes categorías. Estas formas de poder conviven de manera manifiesta en las sociedades modernas y contemporáneas y construyen el biopoder. “Por ello, no se trata de pensar la historia del poder moderno como reemplazo de una sociedad de gobierno de las poblaciones. Actualmente nos encontramos más bien con el triángulo soberanía-disciplina-gestión gubernamental, cuyo objetivo fundamental es la población y sus mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad” (Castro, 2011: 105).

De esta manera surge, según Foucault (2006b), la gubernamentalidad como un resultado del orden biopolítico, que no es otra cosa más que la serie de prácticas sobre las cuales el Estado (a través de su aparato administrativo) toma control de la seguridad, de la economía y de todas aquellas acciones racionales que considere pertinente, es decir, la presencia del gobierno que sobre los hombres ejerce plenos poderes:

Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo por “gubernamentalidad” entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la “gubernamentalidad” como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de Justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentalizó” poco a poco (Foucault, 2006b: 136).

⁴ Foucault en el libro *Vigilar y Castigar* (2009) no habla explícitamente de la biopolítica y del biopoder, sin embargo, el poder disciplinar que las instituciones sociales y políticas mantienen sobre los individuos, no desaparece con la aparición de la economía de mercado y el control biopolítico de las poblaciones, al contrario, se integrará a los dispositivos de control que están diseminados en todo el componente social y actúan de manera coordinada a través de la implementación de ejes normalizadores de la vida.

Cabe señalar que la gubernamentalidad y el gobierno de la vida, en la concepción de Foucault es mucho más amplia en cuanto a sus alcances, no es solo que el Estado a través de ciertas tecnologías del poder asuma una función efectiva de gobierno, esto se debe a que no únicamente se limita el análisis al aparato administrativo estatal, ya que en su perspectiva el poder se expande por todo el cuerpo social:

En esta vía, tal como podemos advertir, la noción foucaultea de gubernamentalidad no está limitada al ámbito estatal, sino que va más allá de él. Si bien las burocracias legislativas, judiciales y estatales giran en un rol central, al hablar de gobierno se está haciendo referencia más ampliamente a todos los esfuerzos desplegados para conducir conductas. Excediendo al ámbito puramente estatal, el estudio de las prácticas gubernamentales remite a todos aquellos esfuerzos sistemáticos orientados a la producción inmanente de subjetividades (Pincheira, Flem, Follegati, Sanhueza y Sir, 2016: 12).

El poder sobre la vida se propaga por la administración que el Estado establece a la sociedad que gobierna, ella misma es coadyuvante, de ahí que tenga muchas facetas que no implica necesariamente una visión política. “El gobierno fue un término discutido no solo en los tratados políticos, sino también en textos filosóficos, religiosos, médicos y pedagógicos. Además del control-gestión por parte del Estado o la administración, el *gobierno* también significó problemas de autocontrol, orientación para la familia y para los niños, dirección del hogar, dirección del alma, etc.” (Lemke, 2001: 191).

Los rubros donde se desarrolla la administración pública son acordes con los campos de actuación de las políticas públicas (ver tabla 2) y de manera consecuente con el establecimiento del orden biopolítico que se tiene que expandir de manera constante para atender muchas problemáticas, pero con ayuda del aparato burocrático. Se gobierna a los hombres a partir de que la administración pública actúa a través de las políticas que intentan incidir directamente sobre las poblaciones, y cuando se logra esa incidencia intencionada, así como aplicada de manera directa o indirecta sobre el objetivo poblacional se está trabajando por protegerla, pero también por dirigirla a objetivos específicos que ayuden a prolongar la vida colectiva e individual de la especie humana.

Tabla 2.
Campos de acción de las políticas públicas

Salud	Transporte	Educación
Medioambiente	Política Social	Vivienda
Política económica	Temas raciales	Planeación urbana

Fuente: Elaboración propia a partir de Parsons (2007: 65).

La administración pública es el resultado de la especialización y alta tecnificación que los Estados-Nación ante el desarrollo acelerado del modelo capitalista tuvieron que generar, lo que trajo como consecuencia la demanda de una administración

concentrada por el gobierno que asegurara en primer lugar la propiedad privada, en segunda instancia la coordinación y organización de los bienes públicos, tercero la creación de estructuras de coerción que garantizarían el control de una clase sobre el resto de la población y cuarto la productividad económica. De ahí que se pueda decir que: “El Estado es una mistificación, una institución concreta que sirve a los intereses de la clase dominante, pero que intenta autorretratarse como sirviendo al conjunto de la nación, desdibujando con ello los perfiles básicos del antagonismo de clase. Así, el Estado representa una universalidad, pero una universalidad falsa, una *comunidad ilusoria*” (Sontag y Valecillos, 1999: 37-38). Entonces en primer lugar, el Estado es una abstracción pero que se materializa en el aparato de Estado es decir en la burocracia, en las personas que organizan y dirigen desde el punto de vista legal, material y coercitivo, el orden social y que además toman el control también de las decisiones políticas producto de la irrupción de la ciencia o *cientifización* de las decisiones políticas (Vélez, 1995: 79-82), es decir, el saber técnico se impone sobre el argumento político, la gubernamentalización de la sociedad trae como consecuencia a la aceleración del proceso de consolidación de los aparatos burocráticos administrativos del Estado.

2. El arte de gobernar y la administración de la vida

El arte de gobernar implica por lo tanto una serie de técnicas calculadas, diseñadas bajo principios de verdad científica, racionalidad y orientados a favorecer el desarrollo del mercado, dar libertades, derechos, así como obligaciones a los individuos, preservar la vida humana y concretar fines colectivos de tal manera que el gobierno no es sólo un espacio reservado a los políticos, en realidad es un ámbito que abarca todo aquello que ejecuta las políticas⁵ que hacen que la existencia del gobierno se manifieste en la vida de las personas. Ya que la organización de la vitalidad humana es multidimensional, así de igual manera el Estado se articula para responder con eficacia al principio vital que pretende controlar. La administración pública a partir de su normativa positiva pretende (por lo menos en el ideal), sustentar la vida humana en colectividad:

La administración pública debe entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno (Uvalle, 2004: 45).

⁵ Las políticas públicas se conforman como una herramienta que no depende de los políticos, sino por principios que pueden ser claramente identificados: “[...] ella constituye en un acto intencional y centralizado de gobierno, que estructurado por equipos multidisciplinarios de origen público y privado para lograr una mayor racionalidad técnica, se orienta a resolver los grandes problemas sociales concretos y, en ese tenor, a ofrecer opciones viables de futuro para la sociedad en condiciones empíricas determinadas” (González, 2007: 244).

El arte de gobernar también es la mejora constante de su propia actividad gubernamental, “[...] es decir, la manera meditada de hacer el mejor gobierno y también, y al mismo tiempo la reflexión sobre la mejor manera posible de gobernar” (Foucault, 2012: 17). Esto implicará un proceso constante de ajustes y autocontrol por parte del aparato de Estado⁶ y de todas las ramas que componen su burocracia, así como de un debate intenso de cómo debe ser el diseño institucional que garantice la penetración del biopoder en las dimensiones sociales y vitales de la población, entonces la administración pública se convierte en el verdadero ejecutor del poder y por tanto del gobierno, porque no solo administra los bienes públicos, sino que además se encarga de mantener el orden vigente social y por supuesto del cuidado de la población:

La misión de la administración pública es relevante para la vida colectiva porque es la vida misma de la sociedad. Esto significa que las acciones a desarrollar se orientan al logro de metas relacionadas con la seguridad de las personas y sus bienes; el desenvolvimiento pleno de las capacidades individuales y sociales, así como a la búsqueda de horizontes que tienen como objetivo último garantizar las condiciones fundamentales de vida en favor de la calidad irrenunciable que se relaciona con el bienestar y el desarrollo material de la sociedad civil (Uvalle, 2004: 45).

Pero es también relevante señalar que el arte de gobernar es sobre las poblaciones, no sobre los territorios, ya que es lo contrario a la práctica de gobierno (Castro, 2011) y esto será fundamental para definir cuál es el papel de la administración pública, que deberá de enfocarse en aspectos muy específicos ante el crecimiento acelerado de la demanda de bienes públicos, así que las acciones y naturaleza de las mismas se encuadran en una forma de hacer gobierno a través de los instrumentos que jurídicamente y materialmente cuenta el Estado. El gobierno es, a fin de cuentas, un ejercicio de poder que se ejerce sobre las poblaciones, para los *vivos* no sobre cosas abstractas, pues “[...] nunca se gobierna un territorio, nunca se gobierna una estructura política. Los gobernados con todo son gente, hombres, individuos, colectividades” (Foucault, 2006b: 149).

El fin último del arte de gobernar y de ejercer el poder es el bienestar de la población, es dirigirla y organizarla para que esta prospere, sea rica y saludable,

⁶ Del análisis que Harnecker (1988) hace de la incipiente teoría del Estado propuesta por Marx determina que el aparato de Estado no es otra cosa que las instituciones que realizan las funciones de Estado y éstas se dividen en tres grandes bloques: 1) el aparato con función represiva; 2) el aparato con función técnico-administrativa y 3) el de función reproductora de la ideología del Estado, pero para efecto de este trabajo es la función señalada en el número dos la que interesa: “Por aparato técnico-administrativo entendemos aquellas instituciones encargadas de las funciones sociales propias a toda sociedad en la que ya existe una compleja división del trabajo (...). A ellas debemos agregar otras tareas de la administración estatal que no son ni directamente represivas ni directamente ideológicas, como el problema del transporte, la salud, etc., y las tareas que habitualmente se llaman *tareas de gobierno*” (Harnecker, 1988: 129).

para ello utilizará a la población misma (Foucault, 2006b: 132) y es precisamente la administración pública moderna que para cumplir con sus fines con el paso del tiempo desarrollará una serie de valores⁷ que tendrán como objetivo ser un marco de referencia para gobernar a las poblaciones y que se encuentran alineados a los grandes temas biopolíticos porque estas categorías tienen como fin acercarse por diversas dimensiones a la vida de los seres humanos, promoverlos y generar condiciones para que se desarrollen dichos valores es también la función del gobierno administrativo, sin estos ejes las técnicas de gobierno no podrían desarrollarse. El espectro de principios rectores va desde participación política hasta la calidad en el servicio por parte de la iniciativa privada:

Los cuatro marcos de valores públicos primarios en administración pública y gobernanza son políticos, legales, organizacionales y de mercado. Podrían agregarse otros marcos de referencia, pero estos cuatro son fundamentales para la administración pública y gobernanza, y dan forma a los enfoques dominantes para la formulación y gestión de políticas. Cada uno de los cuatro marcos está conformado por valores de contenido central y guiado por el modo de racionalidad predominante y un conjunto particular de métodos dominantes (Nabatchi, 2018: 62)⁸.

El arte de gobernar y de la gubernamentalidad también implica el desarrollo y poderío del Estado y sobre todo su sobrevivencia a partir de la optimización de la fuerza vital de las poblaciones, para ello es necesario gobernar y es la administración pública la que se encarga de ejercer esta función. “Ya no se trata entonces de imponer leyes o castigos sobre los hombres que habitan un territorio, sino de desplegar técnicas y tácticas de gobierno que permitan a esos hombres *conducirse* de tal forma que sus acciones puedan generar un aumento de riquezas para el Estado” (Castro-Gómez, 2010: 59), así la conducción de los hombres, la organización de las *conductas* (tema central de la gubernamentalidad), se debe hacer desde un sistema racional (Castro, 2011), específicamente diseñado para ello y es el gobierno quien se encargará de realizarlo.

Por otra parte los controles sobre la población no solo serán dados por el eje de seguridad y de la coerción violenta, sus manifestaciones se presentan de muchas maneras como lo es la práctica médica extendida, que opera una función clave de la actividad del Estado para controlar las pestes, epidemias, reducir la mortandad de la masa de trabajadores, entre otros asuntos de salud. “El factor demográfico, sumado a la proliferación de las pestes, generó una inquietud político-sanitaria respecto a la

⁷ Estos valores que tiene la administración pública deberán verse reflejados en las formas de actuar y configurarse como un marco institucional que tiene las siguientes tres características, una práctica eficiente que implica el uso racional de los recursos; la especialización y contratación meritocrática de los funcionarios, y el control por parte de los congresos, poderes locales y grupos sociales” (Cadena, 2004: 96).

⁸ Traducción propia.

ciudad, sus habitantes y sus aglomeraciones” (Castro, 2009: 16). También los programas de bienestar o de desarrollo social ejecutados por la administración pública, basan su lógica en este arte de gobierno. “El alcance de la gubernamentalidad refleja las tendencias de la sociedad, al determinar qué tan poco o cuánto biopoder tendrán las organizaciones para los programas de bienestar. Los programas de bienestar también se identifican a menudo como el control biopolítico de las personas” (Herzog, McClain y Rigard, 2016: 38)⁹.

Otro ejemplo es el gobierno urbano: “Así la administración pública (a través de los arquitectos y reguladores del espacio) –bajo una interpretación foucaultiana– tiene por objeto administrar y dirigir el funcionamiento de las ciudades, permitir y asegurar distintas formas de circulación de la población, de las mercancías, etc.” (Sequera, 2014: 71), pero también organiza de manera operativa como ejerce su propio poder con base en la segmentación de políticas en función de perfil socio demográfico:

[...] la biopolítica no se ejerce solamente desde los lugares centrales del Estado sino también desde la segmentación y la fragmentación de grupos sociales heterogéneos, Vg. políticas étnicas, políticas de protección a la infancia, consideraciones especiales respecto a poblaciones sociales de desplazados, políticas para la tercera edad, políticas para la educación pública, entre otras, todas ellas promovidas desde la planeación urbana y el gobierno urbano (Castrillón y Cardona, 2014: 43).

El poder biopolítico se extenderá al campo educativo, es decir el Estado como agente y propulsor de la educación como eje de su capacidad de gobierno sobre las poblaciones (Foucault, 2006a), es decir hay una lógica del uso y control educativo para fines de objetivos colectivos así como de carácter económico. “Las máquinas del saber, es decir, específicas tecnologías de producción, distribución y normalización del conocimiento que operan en base a un determinado régimen de veridicción: el mercado y su razón económica” (Pincheira, et. al., 2016: 12), y del arte de gobernar. “El buen gobierno es, entonces, la instrucción de la población, solo así será posible la felicidad pública, la salvación de todos y cada uno, la prosperidad del Reino. Con la constitución de la Razón de Estado, la instrucción se constituyó en la clave para asegurar la manutención y crecimiento del poder estatal” (Noguera y Marín, 2012: 22).

Este entramado que controla los saberes se verá relacionado con las formas de dominación burocrática que impactan en el desempeño de la organización laboral del capital (Quiñones, 2010). Si bien el gobierno interviene en la educación, por otra parte debe seguir una serie de reglas económicas propias del capital o intervenir poco en el mercado para que exista concurrencia en los intereses colectivos (que en verdad son los de los agentes económicos) y se reduzcan las anomías en la relación que guarda el Estado con el mercado:

⁹ Traducción propia.

Si el Estado contraviene las leyes naturales de producción e intercambio, o interviene indebidamente en el mecanismo del mercado libre, el Estado estaría actuando de manera irracional y caería en una crisis de gubernamentalidad que es a la vez una crisis de legitimidad. En este tipo de racionalidad política, la legitimidad del Estado está dada por una autolimitación del arte del gobierno, pero los límites ahora están establecidos por la “naturaleza” de las transacciones de mercancías que hay en un mercado libre (Lemm y Vatte, 2017: 47)¹⁰.

La administración pública es una invención de las sociedades modernas, industrializadas, urbanas y agrupadas en unidades Estado-Nación, esto en buena parte es normal porque el proceso de modernización conlleva la “Industrialización que lidera uno de los mayores procesos de cambio, trayendo burocratización, jerarquía, autoridad centralizada, secularización y una transformación de lo tradicional por valores racional-seculares” (Inglehart y Welzel, 2010: 552)¹¹, pero también es una necesidad, porque su objetivo es la preservación de la sociedad sobre la que rige, este ideal no le quita su función de ayuda en la dominación de clase, sin embargo su ideal es moverse bajo ciertos principios básicos: “[...] que la administración nació con la asociación o comunidad; que la conservación de ésta es el principio de la administración; que la administración es el gobierno de la comunidad; que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general” (Bonnin, 1829: 14, citado por Guerrero, 2009: 18). Existe aquí una noción de concebir a la administración pública como el gobierno efectivo y no necesariamente la que ejercen los políticos, a pesar de que ellos pretenden controlar los altos puestos burocráticos.

Cabe señalar que aun cuando la administración pública sea el gobierno efectivo, no significa que haya una concentración de poder, ya que éste se reparte por todo el *bíos* social. Esta noción es necesaria aclararla debido a que no todos los controles sociales se encuentran en el poder público establecido. “Me parece más bien que el aparato de Estado es una forma concentrada e incluso un estructura de apoyo de un sistema de poder que va mucho más allá y mucho más profundo” (Foucault, 2016: 265).

La administración pública como el verdadero ejecutor del arte de gobernar implica, sí control, pero traducido en regulaciones siguiendo reglas y principios sobre los cuales la sociedad se rige. En las sociedades liberales de mercado, la libertad o por lo menos la sensación y certeza jurídica, de que es el individuo quien se gobierna a sí mismo, sin la intervención constante del aparato estatal, que en realidad asume en algunas ocasiones un papel de espectador de lo que sucede en la sociedad, es indispensable para garantizar la viabilidad del orden civil sin mayores sobresaltos o revueltas. “Las prácticas biopolíticas van desde una instrumentalización (neo) liberal del biopoder para estimular a las personas a cuidar sus cuerpos e invertir

¹⁰ Traducción propia.

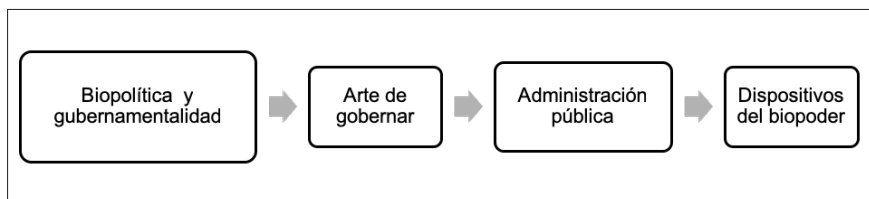
¹¹ Traducción propia

en su productividad, hasta la regulación totalitaria de vidas y muertes a través de la imposición de marcos normativos regulatorios” (Makarychev y Yatsyk, 2017: 5)¹².

Para Foucault la cuestión del poder público tiene que ver con la comprensión del comportamiento de las poblaciones, de la organización de éstas a partir de controles que el gobierno emite o, mejor dicho, regulaciones que dispone y que las poblaciones reproducen, pero para ello éstas deben responder a necesidades concretas y comportamientos sociales:

Me parece que en ese momento resultó evidente que gobernar demasiado no era en absoluto gobernar: era inducir resultados contrarios a los deseados. Lo que se descubrió en la época –y fue uno de los grandes descubrimientos del pensamiento político de fines del siglo XVIII– es la idea de sociedad. La idea, a saber, de que el gobierno debe no sólo administrar un territorio, un dominio, y ocuparse de sus súbditos, sino también tratar con una realidad compleja e independiente, que tiene sus propias leyes y mecanismos de reacción, y tanto sus reglamentaciones como sus posibilidades de desorden (Foucault, 2013: 143).

Figura 1.



La idea de gobernar está vinculada a la incidencia que se hace sobre la vida de las personas (biopolítica), también obviamente *al acto* que pretende controlar la acción gubernamental, pero el hecho de trabajar sobre las poblaciones en su cotidianidad y ordenar sus conductas dentro de parámetros mínimos y máximos requiere de instrumentos ejecutores controlados por el gobierno, los cuales se encuentran en la administración pública, por lo tanto ella se encarga de construir y poner en ejecución los dispositivos biopolíticos que materialmente encarnan la preocupación del poder público por la vida de sus ciudadanos (ver figura 1).

Según Uvalle “Con las políticas públicas se construyen las decisiones de la vida comunitaria y se pone en acción al gobierno” (Uvalle, 2011: 60), porque a su vez las políticas son la ordenación biopolítica que suministra bienes públicos, sociales y económicos a la población, que conlleva no solo el entramado legal administrativo, también implica la organización de la sociedad en torno a un programa de acciones y medidas en las cuales ellos son corresponsables para el gobierno de sí mismos, porque el acto biopolítico implica la aceptación subjetiva de las fuerzas que se construyen para

¹² Traducción propia.

atender a una conglomeración humana, esto conlleva una serie de valores y discursos que son expresados por los encargados de la ejecución material del hecho público, es decir los administradores públicos, los encargados de materializar el arte de gobernar:

Una antropología del Estado, o más específicamente de las políticas públicas, parte del cuestionamiento de su existencia como entidad orgánica, ente sustantivo dado, buscando entenderlo como prácticas, acciones y discursos que involucran un conjunto heterogéneo y contradictorio de actores o agentes sociales, con diferentes disposiciones morales y subjetivas. Más allá de leyes, textos y documentos, el estado es también lo que se produce en el plano de lo que hacen sus agentes, que en lugar de ser solo ejecutores de las políticas públicas son también quienes, en sus prácticas diarias, también hacen política pública (Weidner, 2015: 331)¹³.

Los dispositivos del biopoder desde la administración pública se pueden agrupar en cuando menos tres bloques de actividades: 1) dispositivos de seguridad y vigilancia; 2) las políticas públicas con orientación hacia la intervención de la vida humana (salud, pobreza, educación básica, nutrición, etc.,) y 3) gestión de la regulación de la vida humana (registros de nacimientos, mortalidad, morbilidad, ciudadanía, pago de impuestos, leyes administrativas de aplicación cotidiana, comportamiento social aceptado, medidas de higiene básicas, entre otros).

Figura 2.



¹³ Traducción propia.

Esta tríada de acciones que emprenden los dispositivos que emanan del biopoder establecido en la administración se constituyen como el verdadero arte de gobernar, ya que es a través de intervenciones concretas que tienen fines y objetivos específicos, diseñados con cierta racionalidad e incluso consensuadas con la población, lo que hace que la sociedad se desarrolle de manera armónica. En este punto es necesario enfatizar que para que las políticas y acciones gubernamentales tengan un impacto sobresaliente necesitan de la aceptación de la ciudadanía y ser apropiados por el individuo a su cotidianidad:

El arte de gobernar involucrando a las políticas públicas consiste en dirigir, coordinar e incentivar la vida comunitaria atendiendo a los consensos y a la capacidad heurística –aprendizaje de errores, experiencia acumulada y solución creativa de problemas–, para estructurar cursos de acción sobre la base de aportaciones de grupos de la sociedad que tienen interés en organizar, junto con la autoridad, estrategias de acción en la vida comunitaria. (Uvalle, 2011: 61).

Conclusiones

El arte de gobernar se vincula con el hecho político, con el actuar de aquellos que hacen política, es decir, que se encargan de los asuntos públicos, esto no implica que sean los políticos quienes manejan la concreción del aparato de Estado, que es la administración pública, pero es precisamente este grupo de individuos (burocráticos), junto con los dispositivos legales y de recursos con los que cuentan, los que se encargan de ejercer el control de las poblaciones, e incluso, por la independencia y capacidad técnica que tienen, ejercen el poder público al margen de la acción meramente política, tratando por lo menos en el discurso de guiar sus decisiones por lineamientos de carácter económico, científico y social, reduciendo con ello la capacidad de los funcionarios políticos y de los órganos legislativos.

La administración pública tiende a concentrar los recursos materiales y humanos de una sociedad, recluta personal especializado (o que por lo menos pretende hacerlo), se apoya en un entramado legal-institucional que la regula y organiza, pero que también lo hace sobre la población que controla, de ahí que su función primordial no es solo administrar las decisiones políticas provenientes de los parlamentos o de la esfera reducida de colaboradores de alto nivel del poder ejecutivo, sino se convierte en el decisor de las biopolíticas que deben ordenar, moldear y guiar la vida de los gobernados, es decir, organizar el *gobierno sobre los vivos* siendo precisamente esta función vital la que hace que sea el aparato burocrático el verdadero hacedor del arte de gobernar.

La gubernamentalidad implicó un cambio en la forma de concebir los asuntos públicos a partir del desarrollo del gobierno sobre los seres humanos. Dispositivos, técnicas y tecnologías de poder se crean para darle cohesión a las sociedades e institucionalizar el arte de gobernar; es tratar de crear un complejo andamiaje que pueda comprender los movimientos y tendencias de las poblaciones que se

encuentran sujetas al control de una determinada forma de gubernamentalidad. El orden biopolítico en las sociedades modernas existe porque hay, entre otras cosas, una administración pública que a partir de ciertas reglamentaciones, disponibilidad de recursos e instrucciones (algunas fijas y otras dinámicas) más o menos precisas garantizan el cuidado de la vida y de la conducta adecuada o requerida para el orden capitalista vigente en este momento.

Referencias

- Agamben, Giorgio (2010a). *Estado de Excepción. Homo Sacer II, 1*. España. PRE-TEXTOS.
- Agamben, Giorgio (2010b). *Homo Sacer. El Poder Soberano y la Nuda Vida*. España. PRE-TEXTOS.
- Bonnin, Charles-Jean (1829). *Abrégé des Principes d'Administration*. París, Francia: Amable Costes, Libraire-Editeur.
- Cadena, Cecilia (2004). "Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio". *CIENCIA Ergo Sum*, vol. 11, n° 1, pp. 95-104.
- Castrillón, Alberto y Cardona, Sandra (2014). "El gobierno urbano en la gubernamentalidad moderna". *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, vol. 2, n° 5, pp. 37-54.
- Castro-Gómez, Santiago (2010). *Historia de la Gubernamentalidad I. Razón de Estado, Liberalismo y Neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Castro, Edgardo (2011). *Diccionario Foucault. Temas, Conceptos y Autores*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Castro, Rodrigo (2009). "Capitalismo y medicina. Los usos políticos de la salud". *Ciencia Política*, vol. 4, n° 7, pp. 7-24.
- Espósito, Roberto (2011). *Bíos, Biopolítica y Filosofía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Foucault, Michel (2006a). *Defender la Sociedad. Curso en el Collège de France. (1975-1976)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2006b). *Seguridad, Territorio y Población. Curso en el Collège de France. (1977-1978)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2009). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (2012). *El Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France. (1978-1979)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2013). *El Poder, una Bestia Magnífica. Sobre el Poder, la Prisión y la Vida*. México: Siglo XX Editores.

- Foucault, Michel (2016). *La Sociedad Punitiva. Curso en el Collège de France (1972-1973)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- González, Miguel (2007). “Análisis de políticas públicas”, en Emmerich, Gustavo y Alarcón, Víctor (coords.), *Tratado de Ciencia Política*. México: Anthropos, UAM-I, pp. 243-271.
- Guerrero, Omar (2009). “La formulación de principios en la administración pública”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, n° 49, pp. 15-35.
- Harnecker, Marta (1988). *Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico*. México: Siglo XXI Editores.
- Herzog, Richard J.; McClain, Katie C. y Rigard, Kymberleigh R. (2016). “Governmentality, biopolitical control, and a value pluralist perspective of wellness programs: creating utopian employees”. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 38, n° 1, pp. 37-51.
- Inglehart, Ronald y Welzel, Christian (2010). “Changing mass priorities: The link between modernization and democracy”. *Perspectives on Politics*, vol. 8, n° 2, pp. 551-567.
- Lemke, Thomas (2001). “The birth of bio-politics: Michel Foucault’s lecture at the Collège de France on neoliberal governmentality”. *Economy and Society*, vol. 30, n° 2, pp. 190-207.
- Lemke, Thomas (2017). *Introducción a la Biopolítica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lemm, Vanessa y Vatter, Miguel (2017). “Michel Foucault’s perspective on biopolitics”, en Peterson, Steven A. y Somit, Albert (eds.), *Handbook of Biology and Politics*. Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, pp. 40-52.
- Lutzker, Michael A. (1982). “Max Weber and the analysis of modern bureaucratic organization: Notes toward a theory of appraisal”. *The American Archivist*, vol. 45, n° 2, pp. 119-130.
- Makarychev, Andrey y Yatsyk, Alexandra (2017). “Biopolitics and national identities: between liberalism and totalization”. *Nationalities Paper*, vol. 45, n° 1, pp. 1-7.
- Nabatchi, Tina (2018). “Public values frame in administration in governance”. *Perspectives on Public Management and Governance*, vol. 1, n° 1, pp. 59-72.
- Noguera, Carlos y Marín, Dora (2012). “Educar es gobernar: la educación como arte del gobierno”. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 42, n° 145, pp. 14-29.
- Ortiz-Arellano, Edgar (2014). *Biopolítica y Disciplina en el Capitalismo Neoliberal: Dominación y Totalitarismo*. Producto de Estancia de Investigación, Posdoctorado en Teoría Crítica. México. 17, Instituto de Estudios Críticos.
- Parsons, Wayne (2012). *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO-México.

- Pincheira, Iván; Flem, Inger; Follegati, Luna; Sanhueza, Danilo y Sir, Hugo (eds.) (2016). *Máquinas del Saber, Mecanismos del Poder, Prácticas de Subjetivación. Primera Jornada Transdisciplinar de Estudios en Gubernamentalidad*. Chile: Ediciones Escaparate.
- Quiñones, Julio (2010). "Acerca del estado actual de la teoría del gobierno". *Revista Ciencia Política*, n° 10, pp. 84-119.
- Sánchez, Juan Carlos (2009). *La Administración Pública en la Sociedad de la Información: Antecedentes de la Adopción de las Iniciativas de Gobierno Electrónico por los Ciudadanos*. Tesis Doctoral. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Sequera, Jorge. (2014). "Ciudad, espacio público y gubernamentalidad neoliberal". *Urban*, n° 7, pp. 69-82.
- Uvalle, Ricardo (2004). "El control y la evaluación en la administración pública". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, n° 142, pp. 43-70.
- Uvalle, Ricardo (2011). "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento en el arte de gobernar". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 18, n° 55, pp. 36-68.
- Vélez, Juan Carlos (1995). "Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia". *Estudios Políticos*, n° 6, pp. 75-95.
- Virno, Paolo (2003). *Gramática de la multitud: para un análisis de las formas de vida contemporáneas*. España: Traficantes de Sueños.
- Walton, Eric (2005). "The persistence of bureaucracy: A meta- analysis of Weber's model of bureaucratic control". *Organization Studies*, vol. 26, n° 4, pp 569-600.
- Weber, Max (2001). *¿Qué es la Burocracia?* México: Editorial Coyoacán.
- Weidner, Sonia (2015). "Biogitimacy, rights and social policies: New biopolitical regimes in mental healthcare in Brazil". *Vibrant: Virtua Brazilian Anthropology*, vol. 12, n° 1, pp. 321-350.

