

Pilar Anastasía González
CONICET – CEA – UNC
pilianastasia@gmail.com

Mesa temática 20: Estado, burocracia y políticas públicas: abordajes teóricos para la investigación social.

Gubernamentalidad, Estado y regulaciones: apuntes para pensar el gobierno de la infancia

1. Introducción

Muchos de los debates actuales en torno al “nuevo paradigma de niñez” se rigen por sentidos establecidos en disputas/consensos internacionales. Estos discursos tienen como condiciones de producción determinados puntos de vista –nociones de subjetividad, de derechos, de sociedad, etc. – que los hacen posibles, los vehiculizan, los incitan, los seducen, los producen.

Nos interesa situarnos en este trabajo en los horizontes de sentidos que dotan de relevancia a determinados nudos significantes que establecen los términos por los cuales se produce la gestión y gobierno de la infancia en la actualidad. Estos horizontes, siguiendo a Foucault, exceden al Estado y se enmarcan en tecnologías de poder más generales. En este marco, la pregunta de Foucault sobre el Estado y su exterioridad, desarrollada en la noción de gubernamentalidad en *Seguridad, territorio y población* resulta disparadora.

Los análisis foucaultianos de gobierno y gubernamentalidad resultan productivos en el abordaje de problemáticas de las sociedades actuales, dado que aportan herramientas para comprender los mecanismos contemporáneos del poder, los dispositivos de seguridad y las técnicas de control y regulación de la población.

Así, el objetivo del presente es analizar los entrecruzamientos, límites y potencialidades de los conceptos de gubernamentalidad y Estado, para reflexionar sobre las modulaciones de poder en el campo de estudios sobre la infancia.

2. Infancia desde sus perspectivas.

El campo de estudios sociales de la infancia ha recaído muchas veces en tratamientos del Estado como escenario homogéneo o se lo ha considerado en su dimensión de control social y represión (Llobet, 2012). Las investigaciones han virado en torno al ímpetu del Estado de regular los campos de “lo privado” o de “lo íntimo” y su creciente capacidad para hacerlo. Así, las llamadas por Milanich narrativas de intervención pueden implicar un “proyecto” moralizador que no ha existido.

En general, estas conclusiones no se remiten a especificidades de Latinoamérica, sino que replican una tendencia poscolonial más general, que mira cómo se ha ejercido el poder en estos dominios (Milanich, 2009). Estos análisis, que consideran el ejercicio de poder de manera vertical, son esenciales porque anudan campos no relacionados previamente: género, sexualidad, infancia, lo doméstico con la constitución del estado y el colonialismo (Milanich, 2009).

Sin embargo, en el último tiempo “vienen teniendo lugar nuevas reflexiones en torno a las políticas sociales (...) de modo que los procesos y problemas iluminados por los derechos de niños, niñas y adolescentes se han ampliado” (Llobet, 2012: 8). En este movimiento, cobran particular relevancia los análisis específicos de sanción de derechos y sus implementaciones en contextos determinados, junto con revisiones históricas y discusiones acerca de la noción de Estado y su alcance.

En este marco, los modos de conceptualizar las políticas sociales o de regulación, y por ende, las reflexiones sobre el Estado, son variados. Aparece la necesidad de entender a las regulaciones y las políticas como espacios de disputas y al Estado como agente central en donde se “produce infancia”. Así concebidas, las regulaciones se erigen no sólo en réplicas de sentidos hegemónicos sobre la infancia, sino ante todo en productoras de los mismos, en usinas de intervención, construcción y modificación de “realidades” (Llobet, 2012). Es decir que, siguiendo a Judith Butler, las regulaciones estatales poseen fuerza performativa como los discursos en general, pero habitan espacios privilegiados de construcción y diagramación de “realidades”.

Destacamos las críticas de las definiciones de Estado aportadas por el feminismo –con influencia del postestructuralismo– que han resultado cruciales para el florecimiento de nuevas perspectivas de los estudios de la infancia, que han devenido un paso paradigmático para el campo de los estudios de políticas sociales, regulaciones y Estado. Tal es el caso de los aportes de Lynne Haney (2002), que comprende al Estado

“como entidad multicapas con aparatos reinterpretativos y redistributivos. Los Estados no sólo crean provisiones para redistribuir beneficios, sino que también

articulan concepciones específicas e históricas de necesidad” (Haney, 2002)
[traducción propia].

El Estado se erige así en intérprete “y como tal construye sujetos sociales infantiles” (Llobet, 2012) a través de los modos en que interpreta las necesidades.

Sin embargo, lejos de ir en desmedro de la *fuerza performativa* de la soberanía del Estado (Butler, 2002), entendemos que ciertos análisis centrados en estos núcleos pueden desconocer cómo, al tiempo que el Estado se constituye en núcleo articulador e intérprete de necesidades/creador de “realidades”, es también un ente permeable cuya relación con su exterioridad se vuelve relevante a la hora de considerar los procesos de producción de sentidos y sus genealogías.

A partir de aportes del posestructuralismo las regulaciones estatales dejaron de ser consideradas como relaciones de poder verticales, apostando a la complejidad de sus realizaciones e injerencias. Se desprende de las nuevas perspectivas las nociones de políticas y regulaciones sociales como actividades, productos de interacciones y procesos de producción de sentidos. Este punto de vista desclausura sus explicaciones del ámbito estrictamente estatal, adjudicándoles la complejidad, historicidad, contextualidad y especificidad de otros procesos de sentidos sociales, y queda desarmada la idea de Estado como ente unívoco.

De esto se deriva, siguiendo los aportes de Nara Milanich (2009), la importancia de concebir la historicidad de las políticas específicas y el diálogo/imbricación que supone tal perspectiva entre el Estado y la “esfera privada”. Partiendo de la tan mentada máxima foucaultea de que el poder no se ejerce de arriba hacia abajo, los análisis de diferentes articulaciones de poder suponen que hay creencias, valores y prácticas que el Estado impulsa pero que al mismo tiempo lo exceden. En cierta medida, los valores y creencias son sentidos *compartidos* por el Estado y las esferas privadas¹. Por ejemplo, el valor de la familia y el plusvalor de la infancia, en nuestra actualidad occidental, como desarrollaremos más adelante, son entramados históricos que dan cuenta de horizontes de sentidos que establecen lo que puede ser dicho o no respecto de la infancia en un momento dado. Los efectos de estos horizontes, siempre materializados en discursos, producen regulaciones estatales, políticas públicas, y normatividades que funcionan por fuera del poder estatal y de la ley, por ejemplo, al interior de la familia. El carácter “compartido” de los valores y creencias derivan de, reproducen y resignifican horizontes de sentidos más generales, que nos obligan a desarmar la oposición

¹ Milanich advierte que esta perspectiva no pretende eludir la conflictividad entre Estado/familia, pero sí al menos sugerir que la relación no es sólo una oposición radical entre las esferas. Asimismo, como aludimos previamente, esta propuesta discute en parte aquellos estudios que, al analizar las regulaciones estatales como ejercicios de poder vertical, establecen un punto-cero de relación entre el Estado y la familia.

público/privado, adentro/afuera. Y así, concebir a las regulaciones estatales en un marco más amplio que involucra tecnologías de poder.

3. El caso de CIDN y la Gubernamentalidad

La sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) fue, en parte, resultado de una fuerte militancia profesionalizada que tenía por certera la voluntad de dismantlar el viejo paradigma tutelar. En la operación discursiva que se construyó para identificar la necesidad de la ruptura de lo viejo y el carácter renovador del nuevo paradigma propuesto, se totalizó la historia anterior –que se había instalado desde principios del siglo XX–, dando como resultado un escenario dicotomizado de disputas (Llobet, 2013).

La consecuente sanción de leyes por parte de diferentes estados, en el caso de Argentina, la ley de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se dio en el marco de la dotación a la ley de una fuerza intrínsecamente “mejoradora”, abonando una comprensión lineal evolutiva de los procesos de institucionalización de derechos. Siguiendo a Fonseca (2004), muchas personas consideraban que la solución para la pobreza y la injusticia podía devenir de la aprobación de legislaciones nuevas y revolucionarias.

La sanción de la CIDN dio lugar a múltiples modificaciones legislativas en muchos países, conformándose en una condensación de sentidos asociados a la infancia que se instaló globalmente. El Estatuto del niño y del adolescente, en el caso de Brasil, formó parte de un movimiento mundial de *resignificación* de la infancia, y muchos de sus conceptos e innovaciones ya formaban parte de los debates internacionales sobre el tema desde los años 80 (Fonseca, 2004). Los estados, a través de sus leyes, se basan y adaptan principios abstractos que dominan los debates internacionales².

Estos procesos, además de imponer una reflexión sobre qué es el estado en el panorama global del gobierno de la infancia, y cuál es su rol en la implementación de estos derechos, nos llevan a preguntarnos por esos horizontes de sentidos que imperan los debates internacionales y sus narrativas morales de aceptación universal. Lejos de comprender que los problemas de la implementación de los derechos se deben a malas interpretaciones de “la letra” –coartada a través de la cual parte de la militancia profesionalizada explica los “fallos” del nuevo paradigma

² Para un análisis sobre la implementación de legislaciones sostenidas por debates y conceptos globales sobre la infancia en contextos específicos, ver el desarrollo de Fonseca (2007) sobre la circulación de niñas y niños en Brasil, y las operaciones políticas operadas en las sanciones de leyes de adopción brasileñas.

de niñez—, entendemos que en “la letra” misma residen escalas axiomáticas y moralizantes que gozan de una aceptabilidad en la discursividad global sobre la temática.

Estos marcos u horizontes de sentidos se gestan en matrices simbólicas y materiales que habilitan o no a pensar, reproducir, decir, instalar ciertos sentidos en torno a la infancia. La hegemonía de esta matriz, desde nuestro punto de vista, puede ser figurada a partir del artículo 3 de la CIDN:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas, o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (Artículo 3, CIDN)

El tema del artículo tres de la Convención sobre el “interés superior del niño” en el cuidado y protección de sus derechos es retomado por Magistris, Llobet y Barna. Tal como se afirma en la convención, esta figura condensa sentidos que anudan una de las articulaciones centrales de las formas de concebir la infancia desde los diversos *frentes discursivos* que se refieren a ella en la actualidad (Fonseca, Cardarello, 2009).

En la CIDN se dice que en todas las medidas que se tomen concernientes a niños, una consideración primordial a que se atenderá será el *interés superior del niño*. En términos reducidos, el concepto del interés adopta, al menos, tres formas: por un lado, se constituye en un derecho, por otro lado en un principio y por último en una norma de procedimiento ante la contingencia de situaciones posibles. Ahora bien, si comprendemos el punto de vista normativo que las leyes y legislaciones operan dotando de significado y valor a diferentes procesos sociales, el interés superior adquiere un estatus ontológico generalizado que la humanidad debería compartir, exento de discusiones históricas y contextos localizados.

El hecho de que la CIDN sea uno de los documentos con mayor aceptación de Naciones Unidas –casi universal– (Barna, 2012), es indispensable de considerar a la hora de comprender la fuerza del artículo 3, que se potencia de múltiples maneras. La superioridad específica de la infancia, sostenida por su carácter de “minoridad” descansa sobre un precepto clave de la gubernamentalidad: “el *interés general de la población*” (Foucault, 2006).

Siguiendo a Foucault, el *interés general de la población*, definido sobre una base de información biológica que se regula mediante operaciones de mínimos y máximos deseables, ofrece un piso indiscutido de realidad desde donde se opera el gobierno de la vida. Si las disciplinas, en relación a instituciones como el hospital, las cárceles, etc., se proponían la

adaptación de un cuerpo a la norma –la captura con respecto a un ideal–, este nuevo paradigma que se propone el gobierno de la vida se rige a través de procesos de regularización³.

el arte de gobernar, en vez de ir a buscar sus fundamentos en reglas trascendentes, en un modelo cosmológico o en un ideal filosófico y moral, deberá encontrar los principios de su racionalidad en aquello que constituye la realidad específica del Estado (Foucault, 2006: 138)

Bajo esta nueva forma del poder, la vida comenzó a ser objeto. Las operaciones de gobierno se apoyan en datos materiales –no ideales–, que pueden ser modificados sólo relativamente. Emerge el plano de realidad efectiva, es decir, el nivel de la naturaleza. La atención en la población descentra el foco de la unidad “familia”, que había funcionado como modelo para el gobierno soberano, como el núcleo de su ejercicio.

La población no es esa suerte de dato primitivo, materia sobre la cual va a ejercerse la acción del soberano, como contracara de éste. La población es un dato dependiente de toda una serie de variables que le impiden ser transparente a la acción del soberano, o hacen que la relación no pueda ser obediencia o rechazo de la obediencia, la obediencia o la revuelta (...) En esta suerte de *espesor* con respecto al voluntarismo legalista del soberano, la población aparece como un fenómeno de la naturaleza que no se puede cambiar por decreto, lo cual no significa, empero, que la población sea una naturaleza inaccesible e impenetrable; al contrario (...) Va a ser posible influir sobre cosas aparentemente alejadas de la población pero que según hace saber el cálculo pueden actuar en concreto sobre ella (...), la naturalidad penetrable de la población (Foucault, 2006: 93, 94)

Hay al menos una invariante en la población, señala Foucault, un único motor de acción: *el deseo*. La lógica del deseo funciona dejándolo actuar: si se lo deja actuar, dentro de determinados límites, *el deseo redundará en el interés general de la población*. Se trata de un juego a la vez espontáneo y regulado del deseo, que permitirá la producción de un *interés* para la propia población. La producción del interés colectivo por el juego del deseo marca la *naturalidad* de la población y la artificialidad de los medios que se instrumentarán para gestionarla. Las diferentes definiciones del interés general de la población marcarán la regulación de qué cosas responden a máximos y mínimos deseables –ya no en la relación

³ Cabe señalar que si bien Foucault diferencia tres o cuatro modalidades del poder –soberano, disciplinar, biopoder, gobierno de la vida–, no se desprende de esto un esquema histórico lineal. Tal comprensión pasaría por alto lo esencial de las formulaciones sobre el poder según el autor francés: las modalidades más novedosas implican a las más antiguas. Los mecanismos de seguridad no constituyen una puesta en paréntesis o una anulación de estructuras jurídico-legales o de mecanismos disciplinarios. Hay un conjunto de medidas legislativas, decretos, reglamentos, circulares que permiten introducir mecanismos de seguridad. Lo que cambia es la dominante, el sistema de correlación entre los mecanismos de seguridad (Foucault, 2006).

dicotómica de lo normal/anormal– orientando la optimización de la población (Foucault, 2006). Aquello que se define como interés para la población, aquello que la población “sabe”, es el nudo regulador de lo deseable.

El interés superior del niño corresponde a una cadena de significados anudados sobre la infancia que tiene una historia no muy lejana. Alcanza su esplendor, según la investigación realizada por Viviana Zelizer (1985), a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, momento en el cual se establece el proceso de sentimentalización de la infancia, y se eleva el valor del niño a “sujeto invaluable”. La infancia se constituye así en una paradoja: por fuera de la esfera económica, de operaciones de intercambio, del ámbito del trabajo, entendiéndose como uno de los máximos valores simbólicos para la sociedad occidental del siglo XX, al mismo tiempo que aumenta su valor material (Zelizer, 1985).

El proceso simultáneo de transformación de estructuras económicas y procesos de sentidos acerca de la infancia, se produce en el marco de gestión de los “intereses superiores de la población”, constituyéndose en dato inalterable absolutamente, como puede evidenciarse en una gran formación discursiva sobre el desarrollo evolutivo del ser humano, cuyos componentes son aportados por la biología, la psicología y demás disciplinas (Burman, 1994).

Tal como lo indica Cardarello (citado en Barna, 2012), el interés superior del niño es un cascarón vacío, cuyo contenido es arbitrario y contradictorio, pero sin embargo, indiscutible. Y en esto radica su fuerza y su sistemática operación de exclusión de intereses particulares, situaciones concretas, localizadas, históricas.

El trabajo del artículo tres de la CIDN en relación al artículo doce, en el que se declara el derecho del niño a tener su propia voz, a ser escuchado y considerado según su interés, nos muestra el funcionamiento de esta economía de sentidos que nos atraviesan en la actualidad: dejar ser, fomentar la libertad individual y la autoconstrucción de una voz autónoma, dentro de mínimos y máximos deseables.

4. Gubernamentalización del Estado. Conclusiones

Ahora bien, los sentidos en torno a la infancia son regulaciones que no son definidas por un ente superior, más poderoso o jerárquico, como puede ser el Estado, la ley, la Organización de Naciones Unidas. Tampoco por aquellas frecuentes maneras de explicar las transformaciones de las sociedades actuales a partir de “entes” como el capital financiero, el neoliberalismo, el capitalismo; explicaciones que reducirían la trama a una narrativa económico-determinista. Al contrario, lo que nos proponemos pensar es que se explicita un complejo funcionamiento del

poder que no permite asignar fuentes de producción de sentidos o de emanación performática de valores, sino que permite ver el funcionamiento y las operaciones de los sentidos en la gestión del “interés general de la población”, y cuyo valor de investigación puede encontrarse en la reconstrucción genealógica de la historia de los sentidos invocados en los discursos de la actualidad.

En el énfasis propuesto por nuestro argumento puede deslizarse una concepción del Estado reducida, que no comprende los efectos materiales de sus prácticas, discursos e intervenciones. Sin embargo, nos proponemos entender al Estado y sus dimensiones en el marco de una noción de poder que habilite lecturas e interpretaciones de las regulaciones estatales más complejas. En el marco de la Gubernamentalidad, la comprensión del Estado discute versiones verticalistas, jerárquicas, unilaterales, ahistóricas y dicotómicas de la relación del Estado y la sociedad.

La preocupación por el Estado y el lugar que ocupa en esta nueva modalidad de poder se caracteriza por el funcionamiento de la gubernamentalidad, definida por el mismo autor como el

conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan, específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006: 136)⁴

La complejidad de las formulaciones de Foucault sobre el Estado en *Seguridad, territorio y población* derivan de la doble operación que la noción de gobierno habilita: la gubernamentalidad es externa y a la vez interna al Estado:

1) Por un lado, la pluralidad de gobiernos, la heterogeneidad de la “disposición de las cosas” (Foucault, 2006) implica al Estado. A diferencia de variados estudios que, receptores de Foucault, convierten la noción de gubernamentalidad en una conceptualización anti-estatalista, nos proponemos aquí repensar junto a Foucault, el lugar del Estado en la articulación de la pluralidad y de la inmanencia:

⁴ En este pasaje de la clase del curso Seguridad, territorio y población, Foucault define de tres maneras la Gubernamentalidad. Las dos definiciones restantes son: “... la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no ha dejado de conducir, desde hace muchísimo tiempo, hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el «gobierno» sobre todos los demás: soberanía, disciplina; lo que ha comportado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que por «gubernamentalidad» habría que entender el proceso o, más bien, el resultado del proceso por el que el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en los siglos xv y xvi en Estado administrativo, se vio poco a poco «gubernamentalizado»...” (Foucault, 2006: 136).

el arte de gobernar, en vez de ir a buscar sus fundamentos en reglas trascendentes, en un modelo cosmológico o en un ideal filosófico y moral, deberá encontrar los principios de su racionalidad en aquello que constituye la realidad específica del Estado (Foucault, 2006: 129)

En este punto, retomamos los aportes del feminismo que analiza el Estado de bienestar y su mirada deconstructiva del Estado, entendiéndolo como articulador, redistribuidor e intérprete de las necesidades.

2) Por otro lado, el Estado aparece como uno de los modos del poder. Habría una pluralidad de gobiernos de los que “el del príncipe gobernando su Estado no es más que una de las modalidades” (Foucault, 2006: 111). En una lectura retrospectiva de sus trabajos sobre las disciplinas, Foucault resume su método como un “paso al exterior” de las instituciones cuando se refiere a la psiquiatría, instituciones penales, disciplinas médicas, realizado de tres maneras: descentrar la institución, entenderla con respecto a un orden más general; cambiar la perspectiva de su “función” interna por un punto de vista sobre las tácticas y estrategias; y pasar al exterior de sus objetos, comprendiendo los campos y dominios de saber. Sin embargo, alude que, en estos análisis, no había contemplado que el margen de esas instituciones locales estaba limitado a otra institución global y total, que es el Estado. ¿Es posible, se pregunta el autor, pasar al exterior del Estado? Aquí se vuelve relevante la pregunta por el tipo de racionalidad que gobierna la pluralidad de metas específicas que tiene el gobierno a partir de la modernidad. El “fin” del gobierno, siguiendo las palabras de Foucault, estaría en las cosas mismas que dirige; sin embargo, ese “fin” responde, como vimos, a un interés general de la población, a un deseo que se rige en un marco de libertad y de regulación del poder. Entonces, ¿cómo se modula el poder de los gobiernos? ¿De qué racionalidad hablamos?

El adentro-afuera del Estado, su ambivalencia e indiscernibilidad, su pertenencia a un conjunto más amplio de relaciones sociales y su relación diferencial con ese conjunto aporta una perspectiva a las investigaciones empíricas de significados sociales la posibilidad de comprender horizontes de sentidos generales que constituyen tecnologías de poder. Este marco general/global, desde su perspectiva histórica-genealógica– resulta de gran productividad para comprender nuestra vida en la actualidad.

Bibliografía

Barna, Agustín (2012): “Convención Internacional de los Derechos del Niño - Hacia un abordaje desacralizador” en Revista Kairós Año 16 N' 29, Mayo de 2012. Publicado en <http://www.revistakairos.org/k29-01.htm>.

Fonseca, Claudia (2004): “Os direitos da criança. Dialogando com o ECA”, en: Fonseca, Claudia; Terto, Veriano y Caleb Farias, Alves (orgs.) Antropologia, diversidade e direitos humanos. Diálogos interdisciplinares, Porto Alegre: UFRGS Editora, pp.103-115.

----- (2007): “Desigualdades cerca y lejos: Adopción Internacional desde la perspectiva de las Favelas Brasileñas” en Pablo Rodríguez e Maria Emma Mannarelli: Historia de la Infancia en América Latina, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 503-534.

Fonseca, Claudia y Cardarello, Andrea (2009): “Direitos dos mais e menos humanos” en Fonseca y Schuch (comps.) Políticas de proteção à infancia. Um olhar antropológico, Porto Alegre: Editora UFRGS.

----- (2006): Seguridad, territorio, población: Curso en el College de France: 1977-1978, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Llobet, Valeria (2013): “La producción de la categoría “niño-sujeto-de-derechos” y el discurso psi en las políticas sociales en Argentina. Una reflexión sobre el proceso de transición institucional” en Llobet: Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Llobet, Valeria (2012): “Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de la infancia”, Frontera Norte, vol. 24, núm 48, pp. 7-36: México.

Milanich, Nara B. (2009): Children of fate. Chilhood, class, and the state in Chile 1850-1930, Duke University Press: Durham and London.

Haney, Lynne (2002): Inventing the needy: gender and the politics of welfare in Hungary, University of California Press: Londres.

Butler, Judith (2002): Cuerpos que importan. Buenos Aires: Paidós.

Zelizer, Viviana (1985): Pricing the priceless child. The changing social value of children, Basic Books Inc.: Estados Unidos.

Burman, Erica (1994): La deconstrucción de la psicología evolutiva, Visor: Madrid.