

# Gubernamentalidad y política pública: estudio alternativo del programa Prospera

SAMANTHA O. ORTIZ CASILLAS\*

*Resumen: Este artículo tiene por objetivo contribuir al análisis crítico de las políticas públicas mediante las herramientas analíticas propuestas por Michel Foucault en sus estudios de gubernamentalidad. Primero, propone una sistematización del enfoque de gubernamentalidad que atiende la necesidad de establecer diálogos crítico-constructivos con la lógica dominante de política pública. Después, el enfoque es utilizado para el estudio del programa Prospera. Esto permite el análisis alternativo de uno de los programas sociales más estudiados en México, reinterpretando su funcionamiento e identificando la forma en que administra poder en la población beneficiaria.*

*Abstract: This article aims to contribute to the critical analysis of public policies through the analytical tools proposed by Michel Foucault in his studies of governmentality. First, it proposes a systematization of the governmentality approach that addresses the need to establish critical-constructive dialogues with the dominant logic of public policy. The approach is then used to study the Prospera program. This allows the alternative analysis of one of the most studied social programs in Mexico, reinterpreting its functioning and identifying the way in which it manages power in the beneficiary population.*

*Palabras clave:* política pública, gubernamentalidad, análisis interpretativo, Michel Foucault, Prospera.

*Key words:* public policy, governmentality, interpretative analysis, Michel Foucault, Prospera.

**E**l enfoque y el lenguaje de las políticas públicas son cada vez más utilizados por diversos actores involucrados en la creación, conducción y estudio de intervenciones gubernamentales. En sus diversas aplicaciones, la política pública evoca elementos o procesos generales como el reconocimiento y la definición de problemas públicos, el diseño de programas, instrumentos o estrategias de intervención gubernamental, la implementación de éstos y su evaluación frente a ciertos objetivos

\* Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Temas de especialización: análisis interpretativo de política pública, gubernamentalidad, transparencia, participación ciudadana. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, Ciudad de México. Este artículo es producto de la tesina presentada para obtener la Maestría en Administración y Políticas Públicas en el CIDE, titulada “El enfoque de gubernamentalidad en el estudio de las políticas públicas”.

e indicadores de cambio social; es decir, es una lógica procedural sobre cómo conducir intervenciones gubernamentales. Sin embargo, la adopción de esta lógica, particularmente en el diseño de grandes programas gubernamentales, comúnmente produce sesgos analíticos derivados de un entendimiento superficial o meramente discursivo del enfoque clásico de política pública (Fisher, 2003; Fisher y Forester, 2002; Miller, 2002; Forester, 1993). Esto puede llevar a ejercicios poco analizados en cuanto a sus efectos de configuración en el orden social, la construcción de identidades y poblaciones, las relaciones de poder y las distintas perspectivas de actores involucrados.

Atendiendo estas preocupaciones, el presente artículo tiene como objetivo contribuir al estudio de las políticas mediante herramientas de análisis particularmente críticas del ejercicio del gobierno. En particular, propone emplear el enfoque de gubernamentalidad, desarrollado por el filósofo Michel Foucault para el estudio de prácticas que configuran o conducen la conducta humana.<sup>1</sup> El enfoque de gubernamentalidad o “analítica del gobierno” se interesa, en general, por entender cómo gobernamos y somos gobernados (Dean, 1999: 23); considera, en particular, el ejercicio racional y organizado del poder, con una lógica económica-política liberal y que implica la transformación del Estado Administrativo (Bert y Lamy, 2014). Con la intención de promover la aplicación del enfoque al estudio empírico de políticas públicas, este artículo ofrece una sistematización tentativa de herramientas de análisis —encontradas en el marco de la gubernamentalidad— y su aplicación práctica y metódica a un estudio de caso. Si bien el enfoque supone cierta visión o teoría acerca de la transformación del Estado y el ejercicio del gobierno, en este caso se pretende más bien resaltar su potencial instrumental y reinterpretativo para comprender no qué es la política, sino cómo es; no qué resultados tiene, sino qué efectos y condicionamientos produce sobre la realidad en la que opera.

En concreto, la posibilidad de emplear el enfoque de gubernamentalidad para aproximarse a la política pública surge al mismo tiempo de una oportunidad y una preocupación analíticas. Por una parte, el enfoque clásico de política pública ofrece un entendimiento sistematizado, estratégico, técnico y perfectible del ejercicio del gobierno (Aguilar Villanueva,

<sup>1</sup> El enfoque fue desarrollado a través de los cursos impartidos por el autor en el College de France desde 1975 hasta principios de la década de los años ochenta. Ver: *Society Must be Defended: Lectures at the Collège de France (1975-1976)*, *Seguridad, territorio y población (1977-1978)* y *Nacimiento de la biopolítica (1978-1979)*.

2009: 11-31). Este entendimiento favorece el estudio de lógicas, medios y formas gubernamentales que pretenden modificar el comportamiento humano conforme a una serie de objetivos sociales. Por otra parte, el uso de herramientas y métodos alternativos puede enriquecer el diseño y el estudio de políticas públicas, limitando la pretensión de cientificidad, pragmatismo y neutralidad con la que pueden llegar a entenderse estas intervenciones gubernamentales. Es decir, las políticas públicas son excepcionalmente estudiadas como ejercicios de poder frente a la convicción de que se trata (o debe tratarse) de intervenciones técnicas y racionales encaminadas a resolver problemas que afectan el funcionamiento *deseado* de la sociedad. Como resultado, tenemos una despoltización —por lo menos discursiva— del ejercicio del gobierno, es decir, se asume que porque el ejercicio de gobierno busca ser técnico, es o debe ser también apolítico. Frente a este fenómeno, las herramientas analíticas presentadas a continuación, y su articulación mediante el enfoque de gubernamentalidad, tienen la capacidad de hacer evidentes las formas y medios de ejercer el poder sobre poblaciones e individuos, identificando su lógica estratégica, condicionante y productiva, y rescatando de los márgenes discusiones sobre aspectos políticos y sociales.

A continuación se introducen el estudio de caso y el diseño de investigación adoptados. Después se explica la propuesta metodológica para el estudio de esta política pública, presentando la caja de herramientas seleccionadas y su sistematización. Posteriormente se describen los resultados de la investigación, demostrando la aplicación y la capacidad analítica del enfoque y reflexionando sobre las implicaciones que plantea.

## EL CASO: PROSPERA

Prospera, Programa de Inclusión Social, fue presentado a finales de 2014 como la transformación de un programa tradicionalmente conformado por intervenciones en educación, salud y alimentación para familias que viven por debajo del bienestar mínimo.<sup>2</sup> Desde 2002, bajo el nombre de Oportunidades, esta política se consolidó como un programa de transferencias condicionadas, con cobertura a zonas rurales y urbanas, que incorporaba diversos incentivos para “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las

<sup>2</sup> Bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria, por persona, al mes (Coneval, 2015).

capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias” (*Diario Oficial de la Federación*, 2013). A grandes rasgos, consiste en otorgar una serie de apoyos financieros y materiales a familias que cumplen con determinadas responsabilidades. Oportunidades logró alto reconocimiento —nacional e internacional— y se convirtió en una de las políticas sociales más grandes de este tipo en el mundo. Al cabo de 10 años, logró una cobertura de 6 500 000 familias y mejoras en ciertos indicadores, aunque se mantuvieron constantes los porcentajes de pobreza en el país (Montalvo, 2013). En 2014, Oportunidades cambió a Prospera, incorporando acciones y beneficios en educación, salud, nutrición, inclusión financiera, inserción laboral y productividad (Secretaría de Desarrollo Social, 2014).

En el momento de realizar esta investigación, los cambios proyectados estaban aún por implementarse; por lo tanto, lo que este estudio comprende son en su mayoría prácticas establecidas por modalidades pasadas del programa. La elección de este caso se debe a que Prospera es —y ha sido— la mayor expresión de voluntad política y esfuerzo técnico para tratar el problema de la pobreza en México. Involucra un gran número de prácticas y de tipos de prácticas, las cuales producen y son producto de un gran sistema de conocimiento, instrumentos y procesos. Para 2015, el programa planteó una cobertura de 116 025 localidades en todo el país (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015); a esto se suma un gran número de personas involucradas en su funcionamiento, desde responsables de atención y oficinas locales hasta expertos y autoridades coordinadoras.

Como se explica a continuación, el estudio crítico de Prospera —desde el enfoque de gubernamentalidad— consiste principalmente en reinterpretar el discurso de la política, sus prácticas, su funcionamiento y su lógica con el fin de conocer *cómo* Prospera administra poder gubernamental. La investigación comprende, en una primera etapa, la revisión de documentos oficiales (como las reglas de operación, bases o formatos del Programa) y documentos secundarios (como artículos y estudios realizados en los últimos años). En una segunda etapa, se realizaron 19 entrevistas con el fin de analizar a la política a través de sus públicos, o bien, las prácticas a través de sus practicantes. En la búsqueda de adquirir distintas interpretaciones, experiencias y perspectivas de Prospera, se realizaron entrevistas a beneficiarios del programa, operadores o responsables de atención, altos funcionarios de la Coordinación Nacional, y analistas ex-

ternos con experiencia en política social en México.<sup>3</sup> Las entrevistas se concentraron en capturar experiencias, conocimientos, rutinas, valores, intereses y sentimientos respecto al funcionamiento del Programa.

#### EL ENFOQUE DE GUBERNAMENTALIDAD EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El enfoque consta de herramientas analíticas, utilizadas por Foucault —y retomadas por diversos académicos e investigadores— para identificar formas, medios y lógicas empleadas en el ejercicio organizado del poder político. El principal argumento es que este enfoque ofrece una interpretación crítica de la política pública como ejercicio de poder altamente racional y estratégico. Este ejercicio se estudia como un sistema de prácticas que opera en campos estratégicos de relaciones de poder, donde surgen continuamente espacios de reconfiguración y resistencia. Es decir, donde, más allá de lograr o no el cambio deseado, la política interviene y modifica, es resistida y apropiada y sus objetivos y medios interactúan con el contexto.

Respecto a cómo estudiar políticas públicas con un enfoque de gubernamentalidad, este artículo sugiere seguir una lógica de “caja de herramientas” (Rose, O’Malley y Valverde, 2006: 83-104), empleándolas en el estudio de casos concretos. Si bien existen debates que defienden o niegan el valor analítico de la gubernamentalidad, es suficiente decir que este artículo permite juzgar el valor de la investigación empírica a través de sus métodos y resultados. Asimismo, y atendiendo la preocupación de Foucault y otros autores sobre perder mérito analítico al sistematizar el enfoque, el objetivo de esta investigación es aventurar una derivación y una aplicación prácticas que funcionen para traer la discusión de métodos y herramientas al terreno principal del análisis de políticas, sin por esto pretender ofrecer un conjunto de reflexiones preformuladas o un siste-

<sup>3</sup> Las entrevistas a beneficiarios y operadores fueron realizadas en una localidad y en un municipio distintos. La primera tiene una población aproximada de 650 habitantes y un grado de marginación alto. El acceso a estas entrevistas fue por medios no institucionales. Por su parte, el segundo tiene una población de aproximadamente 120 000 habitantes, un alto grado de marginación, y comprende casi 100 localidades. El acceso a entrevistas en este municipio fue facilitado por la Coordinación Nacional de Prospera. Para proteger la privacidad y la seguridad de todos los entrevistados, los nombres han sido modificados y no se mencionan el lugar ni la fecha de las entrevistas. La información obtenida se codificó haciendo uso del software de análisis cualitativo Atlas Ti.

ma teórico autocontenido (Walters, 2012: 5). Es decir, del pensamiento foucaultiano se toman prestados lentes críticos que, en casos particulares, permiten resaltar ciertas lógicas, formas y efectos del ejercicio del poder político.

Las herramientas consideradas en este estudio fueron seleccionadas de acuerdo con su potencial analítico, teniendo como objeto el análisis de la política pública. Estas herramientas han sido retomadas y utilizadas por diversos académicos e investigadores en estudios aplicados de gubernamentalidad, particularmente por la corriente anglosajona de *governmentality studies* (Clegg, 2006; Walters, 2012; Rose, O'Malley y Valverde, 2006; Rose, 1996; Grinberg, 2007; Gordon, 1991; Dean, 1999). La propuesta consiste en trazar relaciones entre herramientas y objetos de estudio para poder llevar a cabo análisis dinámicos, multidimensionales y críticos de intervenciones gubernamentales concretas. Generalmente, se promueve el uso de éstas y otras herramientas en la forma en que el investigador determine necesario o deseable: atendiendo la diversidad de las políticas, su carácter, involucramiento de fenómenos sociales y necesidad de reinterpretación crítica.

Retomando el objetivo de contribuir al análisis crítico de la política, la preocupación es entender ¿qué está siendo gobernado y cómo está siendo gobernado? La metodología propuesta es la siguiente: primero entender a Prospera como un ejercicio de poder gubernamental organizado como un *dispositivo*, a través del cual es posible identificar *ensamblajes*, lógicas de operación y funcionamientos. Aquí será necesario identificar las principales *prácticas* que lo conforman y organizarlas de acuerdo con la lógica productiva que les permite operar en conjunto. Después, considerando que la función de la gubernamentalidad es la analítica del gobierno —es decir, el estudio de los medios y formas de dirigir la conducta de individuos y poblaciones—, es necesario determinar cómo funciona este dispositivo. Se proponen dos dimensiones de análisis: 1) las pertenecientes a los medios por los cuales se ejerce el control: tecnología (*techne*), conocimiento (*episteme*) e identidad (*ethos*), y 2) aquellas que elucidan las formas o estrategias de control: la *disciplina* de individuos y la *biopolítica* de poblaciones. Tanto los medios como las formas podrán ser identificados en los ensamblajes que se forman entre prácticas o a través de ellas. Así, es posible hablar de un enfoque multidimensional que retoma diversos elementos de la política pública y los analiza mediante lógicas funcionales y productivas de poder.

Para facilitar el entendimiento del enfoque y sus herramientas, se presentan a continuación tres cuadros que simbolizan las dimensiones de análisis, con sus respectivas preguntas de investigación para el caso de Prospera, y que identifican las herramientas utilizadas y describen su utilidad esperada en este estudio.

CUADRO 1  
LA POLÍTICA PÚBLICA COMO DISPOSITIVO

<i>Pregunta de investigación 1. ¿Qué es Prospera, en sus expresiones más cotidianas y en la experiencia de las personas? ¿Cómo funciona? ¿Cuáles son algunas de sus funciones o capacidades productivas?</i>		
Herramienta	Aplicación al análisis de la política pública	Algunas preguntas guía utilizadas en el estudio de caso
<i>Prácticas.</i> Ejercicios o actividades sistemáticas que poseen regularidad, continuidad y normatividad. Son la unidad de análisis básica para estudios de gubernamentalidad (Foucault, 1991: 75).	Analizar políticas en términos de prácticas supone deconstruir grandes programas y discursos gubernamentales. Las prácticas se convierten en las unidades de análisis, ya que permiten tener una aproximación “de abajo hacia arriba” en la reinterpretación de políticas, dan mayor acceso a los intereses, valores y perspectivas de los públicos y elucidan el campo estratégico de relaciones de poder en el que la política opera diariamente (permiten su estudio <i>práctico</i> ).	<i>¿Cuáles son las prácticas a través de las cuales es posible argumentar la existencia de una política y entender su funcionamiento? ¿Cómo están organizadas estas prácticas? ¿Y cómo se relacionan (o son divergentes) al discurso oficial de la política?</i>
<i>Ensamblajes.</i> Conexiones temporales pero específicas entre elementos que conforman, atraviesan y condicionan al dispositivo. Estas conexiones permiten funciones y capacidades productivas (Parr, 2010: 18).	Los ensamblajes permiten conexiones y ajustes en el dispositivo de política y tienen como resultado ciertas capacidades productivas y efectos de configuración; contribuyen a una reinterpretación más dinámica y estratégica de las políticas.	<i>¿Qué conexiones son formadas por las prácticas de la política: entre ellas, dentro de ellas y hacia fuera, con otras prácticas? ¿Cómo la política es capaz de hacer sentido de su contexto incierto?</i>

Herramienta	Aplicación al análisis de la política pública	Algunas preguntas guía utilizadas en el estudio de caso
<i>Dispositivo (o aparato).</i> El sistema de relaciones formadas entre discursos, instituciones, decisiones, normas, medidas, enunciaciones científicas y propuestas filosóficas, morales y filantrópicas (Foucault, 1980: 194). Es una formación que responde a la necesidad histórica de proveer una función estratégica.	Entender las políticas como dispositivos requiere que el analista reconozca la racionalidad que une a las prácticas. Los programas y políticas son concebidos principalmente como ejercicios sistematizados de poder. El dispositivo permite una reinterpretación que resalta el carácter histórico, productivo, estratégico y organizacional de las políticas.	<i>¿Cuál es el programa o lógica general que organiza a las prácticas identificadas? ¿Cuáles son las funciones de esta política? ¿Cuáles son los objetivos, medios y racionalidades de gobierno contenidos en este régimen de prácticas?</i>

## CUADRO 2

## EL FUNCIONAMIENTO DEL DISPOSITIVO: LOS MEDIOS DE CONTROL

<i>Pregunta de investigación 2. ¿Cómo la política utiliza el conocimiento, el saber, la identidad, las conciencias, la tecnología, la información, los procesos y los instrumentos de gobierno? ¿De qué forma están organizados estos elementos para que el dispositivo tenga capacidades productivas en la conducción de conductas?</i>		
Herramienta	Aplicación al análisis de la política pública	Algunas preguntas guía utilizadas en el estudio de caso
<i>Episteme.</i> Se refiere al sistema de conocimiento que condiciona cómo el mundo es entendido e interpretado en un cierto momento; incluye creencias, verdad, pensamiento, conciencia y racionalidad. Determina lo que es conocido, posible conocer, verdadero y legítimo (Oliver, 2010: 6; Allen, 2010: 148).	El valor analítico del <i>episteme</i> para la política pública consiste en la relación entre poder y conocimiento. El objetivo es entender cómo lo que es conocido y posible conocer es viable gracias a estructuras e instituciones sociales y políticas. También, cómo el orden social está influido por sistemas dominantes de conocimiento.	<i>¿Cuál es el sistema de conocimiento construido por la política o que sostiene su operación? ¿Cuáles son las teorías, perspectivas y experiencias que sostienen la intervención? ¿Qué conocimiento o información es producido y suministrado por la política?</i>



Herramienta	Aplicación al análisis de la política pública	Algunas preguntas guía utilizadas en el estudio de caso
<p><i>Techné</i>. Concierno al ejercicio técnico, procedural y metodológico del poder; implica que no hay ejercicio de gobierno sin medios y limitaciones técnicas y no gobierno que sea puramente técnico (Foucault, 2010: 27; Dean, 1999: 31).</p>	<p>El creciente énfasis que las políticas hacen en tecnologías, técnicas y procedimientos, señala una fuerte relación entre éstos y el ejercicio de poder. El poder es ejercido más eficientemente: es más penetrante y fácilmente administrado en la vida cotidiana. Entender esta relación es clave para revertir la despolitización de las políticas.</p>	<p><i>¿Cuáles son los instrumentos, técnicas, tecnologías y procedimientos empleados en las prácticas de política? ¿Cómo estos elementos permiten, facilitan o condicionan el desempeño de la política?</i></p>
<p><i>Ethos</i>. La esencia o carácter de la vida colectiva y el comportamiento de un grupo o sociedad específicos en cierto periodo. Involucra identidad, conocimiento, conciencias y prácticas que conciernen a uno mismo y a los otros. Implica el cuidado de los otros y de uno mismo (Foucault, 2010: 22-24; Rose, 2001: 17; Grinberg, 2007: 100-101; Allen, 2010: 146).</p>	<p>El <i>ethos</i> en la política pública estudia la sistematización de prácticas que crean, asignan y transforman identidades para propósitos de gobierno; prácticas para el gobierno de uno mismo y de los otros, y la racionalidad general (justificación) que provee coherencia entre problemas, prácticas y sujetos. Adicionalmente, ayuda a identificar qué marcos de conducta buscan guiar y controlar individuos y poblaciones.</p>	<p><i>¿Qué sujetos son identificados, asumidos y producidos por la política? ¿Cuáles son las prácticas, comportamientos y problemas relacionados con estas identidades? ¿Existe conciencia de las identidades individuales y colectivas? ¿Existe una preocupación por el cuidado de los demás y de uno mismo?</i></p>

FUENTE: Elaboración propia con base en la bibliografía consultada.

CUADRO 3  
EL FUNCIONAMIENTO DEL DISPOSITIVO: LAS FORMAS DE CONTROL

<i>Pregunta de investigación 3. ¿Cómo las practicas identificadas tienen capacidad de ejercer poder gubernamental? ¿Cuáles son las implicaciones y efectos (temporales) de este ejercicio, en términos de la configuración de conductas, tanto a nivel individual como colectivo?</i>		
Herramienta	Aplicación al análisis de la política pública	Algunas preguntas guía utilizadas en el estudio de caso
<i>Disciplina.</i> El poder disciplinario es una metodología y función en la administración de la sociedad que busca normalizar y controlar la conducta de individuos con una lógica de economización del poder y a través de instrumentos de vigilancia, normalización y examinación; se caracteriza por operar directamente en aspectos del cuerpo humano (Foucault, 2009: 200-224).	El propósito es identificar métodos disciplinarios, lógicas y prácticas empleados por la política en su ambición de controlar la conducta de individuos. Lejos de argumentar que la existencia de estos elementos implica una dominación completa sobre los sujetos de la política, el propósito es explicar si y cómo es utilizada la disciplina.	<i>¿Existe el objetivo de controlar aspectos anatómicos o corporales en los sujetos de la política? ¿Cómo es llevada a cabo la supervisión o vigilancia? ¿Existe un esfuerzo por homogenizar o normalizar sujetos a través de sanciones y exámenes? ¿La política logra promover el autocontrol en los sujetos? ¿Cómo lo consigue?</i>
<i>Biopolítica.</i> Conceptualizada por Foucault como la administración política de poblaciones, en aspectos biológicos que adquieren importancia (y son problematizados) en sus efectos agregados. Es en sí un aparato de gobierno de racionalidad liberal (Foucault, 1997: 246-251; Foucault, 2012: 84-85)	Esta dimensión es particularmente pertinente para las políticas sociales, las cuales pueden ser reinterpretadas como aparatos de biopolítica con el fin de descubrir los efectos de problematización; identificar la construcción de una o varias poblaciones a través de fenómenos biológicos colectivos; y reconocer cómo se logra la administración de poder, regulación de poblaciones y administración de riesgos a través de indicadores y datos.	<i>¿Qué poblaciones son construidas? ¿Qué fenómenos problemáticos son atribuidos a (o utilizados para definir) estas poblaciones? ¿Qué aspectos biológicos han sido determinados como espacios legítimos de intervención gubernamental? ¿Cómo el poder es administrado al nivel de poblaciones? ¿Existe una lógica de riesgos, seguridad o libertad empleada en el discurso de la política?</i>

FUENTE: Elaboración propia con base en la bibliografía consultada.

## APLICACIÓN DEL ENFOQUE Y REINTERPRETACIÓN DE PROSPERA

En este apartado se consideran los resultados del estudio crítico de Prospera, entendido como un ejercicio de desconstrucción de la lógica y el discurso predominante del programa y de su reinterpretación en términos del enfoque de gubernamentalidad y las herramientas y los métodos empleados. Esta narrativa se compone de tres dimensiones, congruentes con las preguntas de investigación planteadas y con la metodología expuesta en el apartado anterior.

*Primera parte. Prospera como prácticas, ensamblajes y dispositivo*

En una primera dimensión, el análisis consistió en identificar las prácticas oficiales de Prospera (para trazar el funcionamiento técnico del programa y su expresión más rígida y estable) y las prácticas informales (para entender cómo el mismo Programa es capaz de adaptarse y operar en contextos diversos y complejos). Mientras que las reglas de operación y otros documentos oficiales sirvieron para identificar el discurso oficial, el análisis de prácticas informales dependió de las entrevistas.

Primero, se identificaron en el discurso oficial de Prospera cuatro grandes funciones que conforman el diseño normativo y explican la operación del programa: 1) crear, mantener y dar seguimiento a las familias beneficiarias como unidades clave en la operación del programa; 2) registrar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a las familias beneficiarias; 3) recompensar y sancionar las conductas de los beneficiarios respecto de sus corresponsabilidades, así como incidir en las capacidades y las libertades de los beneficiarios a través de otorgar apoyos económicos, y 4) crear una autoconciencia administrativa del dispositivo, mejorando el ejercicio gubernamental y asegurando la continuidad del programa. Estas funciones son traducidas en regímenes de prácticas —es decir, en actividades normadas, regulares y continuas— que representan para los públicos el funcionamiento cotidiano del programa.

La primera función se traduce en prácticas de identificación, incorporación y permanencia de las familias beneficiarias. Por ejemplo: seleccionar localidades, identificar a las familias elegibles, evaluar las condiciones socioeconómicas del hogar, orientar e informar a las familias, actualizar la información de las familias constantemente, certificar el cumplimiento de responsabilidades y reincorporar a familias *nuevamente* elegibles por el programa. La segunda función se refiere a prácticas que

conciernen al cumplimiento y la certificación de responsabilidades. Por ejemplo, inscripciones en las escuelas o unidades de salud, asistencia escolar, citas médicas programadas para toda la familia, asistencia a talleres y la entrega de formatos que constaten estas y otras prácticas. En tercer lugar, las prácticas que conciernen a la entrega o suspensión de apoyos incluyen apoyos monetarios para jóvenes, paquetes de útiles escolares, suplementos alimenticios, suspensiones (temporales, indefinidas o definitivas) de los apoyos, entre otras. Finalmente, la cuarta función se refiere a prácticas de control propias de la administración pública, como programación presupuestal, seguimiento, evaluación, construcción de indicadores, transparencia, actualización del padrón de beneficiarios, entre otras. Dado su carácter *práctico*, estas actividades se conectan y refuerzan entre sí y lo hacen también con otras prácticas encontradas en los espacios de implementación. El reconocimiento de estas conexiones concierne a la lógica de ensamblajes.

Oficialmente, las prácticas comprendidas en estos grandes funcionamientos están articuladas mediante un discurso que promueve el carácter técnico, racional y neutral del programa. Es decir, los ensamblajes y las prácticas conformados responden a la necesidad que tiene el programa de ser estable y uniforme frente a contextos diversos y cambiantes. La mayoría de estas prácticas tienen la capacidad de procesar la diversidad y la complejidad humana y social que condicionan al programa y convertirlas en insumos para el funcionamiento del dispositivo. Por ejemplo, es ilustrativo considerar el proceso mediante el cual se crean beneficiarios para el programa. Prospera tiene como objetivo a la “población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación” (*Diario Oficial de la Federación*, 2014: 1); sin embargo, esta población no existe sin un esfuerzo de construcción de criterios y sin la identificación, la incorporación y el mantenimiento de personas con base en éstos. Es decir, para que una persona, familia o población sea considerada elegible tiene necesariamente que pasar por un proceso “objetivo, homogéneo y transparente” (2014: 6) en el que su identidad es problematizada. El resultado de este proceso es la capacidad de asignar identidades uniformes o etiquetas de “familia beneficiaria” y “beneficiario” a personas y hogares de condiciones, características y contextos diversos.

En el funcionamiento de Prospera es igualmente posible identificar una serie de prácticas, lógicas y ensamblajes que responden a discursos de operación más informales y a la capacidad del programa de ser flexible y adaptable. En esta lógica, la continuidad de Prospera depende

de permitir cierta compatibilidad entre la racionalidad técnica del programa y el carácter más humano y social que concierne a sus prácticas cotidianas: los intereses y las necesidades de las personas. Las prácticas descritas a continuación son interpretadas como expresiones de poder que surgen en reacción a la intervención racional-gubernamental de Prospera; más allá de significar el rechazo o fracaso del programa, estas prácticas ejemplifican la forma en la que éste es apropiado y adaptado para permitir su funcionamiento en contextos contingentes. Por ejemplo, una beneficiaria expresó:

Esta vez no me llegó apoyo porque me tocaba cita en septiembre y los tuve que sacar de la escuela para llevarlos [a sus hijos], pero desgraciadamente la enfermera no nos quiso atender, que porque mi esposo faltaba. Y le digo: Bueno, me conformo con tener una falta, pero no a todos, y ella tajantemente me dijo que no [...]. Lo que pasa es que no es pareja, yo creo que a la que le cae bien o cuando amanece de malas, yo no sé cómo trabaje pero esa vez nos tocó a varias personas y tampoco llevaban a su esposo y a ellas sí las atendió, y a sus hijos. Y nunca ha sido pareja, porque hay unas que ni siquiera van a pláticas, a nada, y reciben su apoyo normal.

La supuesta discrecionalidad de la enfermera se debe a que las prácticas del programa se conectan con las dinámicas locales entre las autoridades y los beneficiarios; así, es posible cumplir con las funciones y al mismo tiempo ejercer una discrecionalidad que obedece a experiencias y dinámicas locales.

En otro ejemplo más claro, Ana es responsable de atención en el programa desde hace dos años, con 3 800 titulares en 12 localidades:

[...] que está el problema con el delegado, con la clínica, con el maestro, entonces tratamos, en la medida de lo posible, de dar solución si está en nuestra competencia. Generalmente es como diálogo [...], a veces son malos entendidos, entonces también como que a veces en ese sentido podemos nosotros tener esa intervención para hacer como mediadores, ya si es algo más grande o algo que nosotras no podamos solucionar, pues ahí es por escrito y lo canalizamos directamente a la delegación.

Adicionalmente, Ana reconoce:

[...] cada localidad es diferente, a cada localidad le tienes que hablar de cierta manera, yo creo que eso es lo complicado, manejar hasta un poquito la psicología para que ellas al final de cuentas se sientan a gusto, se sientan

contentas con tu trabajo, te apoyen para que lo puedas hacer y pues tu apoyo para que ellas sigan recibiendo lo que les corresponde de acuerdo con el programa.

El diseño formal del programa se entrelaza y sustenta en prácticas más informales que le permiten funcionar en, y a pesar de, contextos complejos y diversos. Esta capacidad apunta a que existen un diseño y una operación intencionales que hace pensable a Prospera; es decir, Prospera es la “guía” para entender, repensar, formular y resistir ciertas prácticas. En general, es posible definir a Prospera como un dispositivo de administración de poder gubernamental que tiene como fin controlar y transformar las conductas problemáticas de una población de familias beneficiarias a través de la supervisión, el condicionamiento, el castigo y la recompensa. Asimismo, y como se discute más adelante, este dispositivo genera suficiente información y conocimiento sobre su propio funcionamiento como para continuar existiendo y mejorar su ejercicio. El estudio lleva, a continuación, a considerar los medios y formas que sustentan su operación.

### *Segunda parte. Los medios para administrar poder en Prospera*

En una segunda dimensión, el enfoque de gubernamentalidad invita a repensar la operación del programa en términos del conocimiento que requiere y produce; las tecnologías de poder que facilitan su funcionamiento, y las identidades —y conciencia de estas identidades— que problematiza, construye e instrumentaliza. Estos medios son observables en prácticas y ensamblajes del programa y sus interacciones, lo que hace posible un ejercicio gubernamental sumamente productivo, complejo y sofisticado.

### *Episteme*

El *episteme* se refiere al sistema de conocimiento que sustenta y condiciona el ejercicio de poder gubernamental, y determina en gran medida la manera de entenderlo e interpretarlo. El análisis fue llevado a cabo considerando tanto la función que cumple el conocimiento en el diseño racional y técnico del programa, como las creencias, pensamientos, conciencias y entendimientos percibidos en las entrevistas con los públicos.

A partir de la evidencia, fue posible identificar tres grandes funciones del conocimiento en Prospera: conocimiento legítimo, conocimiento operativo y conocimiento distribuido como bien o servicio.

En primer lugar, es posible identificar un sistema de conocimiento que permite problematizar, atribuir valor y actuar sobre conductas y sujetos, es decir, permite construir un problema y una solución en un discurso compartido. Este sistema está conformado tanto por una noción teórica que le da coherencia y legitimidad al diseño como por un sentido ético que determina, en la práctica, lo (no) deseado, problemático, verdadero, justo y correcto. El conocimiento que legitima la existencia y el ejercicio de poder de Prospera está sustentado por teorías —como el desarrollo humano, la construcción de capacidades o la efectividad de las transferencias condicionadas para combatir la pobreza— que son promovidos por gobiernos y organizaciones nacionales e internacionales.

Una experta en política social en México describe Prospera:

[...] es un programa enfocado a temas de desarrollo humano; [tiene] tres temas particulares: salud, educación y alimentación, cuya teoría de cambio es que el agente no tiene estas capacidades [...] para incorporarse en igualdad de condiciones y aprovechar las oportunidades que tiene. No tiene un ejercicio pleno de libertad por no contar con estas capacidades, entonces “le vamos a invertir al tema de desarrollo humano” [...]. La apuesta era: “le invertimos 12, 16 años a estas familias y eventualmente con estas capacidades desarrolladas, educados, nutridos y saludables podrán incorporarse a un mercado laboral en mejores condiciones, lo cual los hará salir de pobres por sus propios medios” [...]. No es asistencialismo, sino darles las condiciones básicas para entrar y competir en condiciones de igualdad.

Asimismo, el sistema de conocimiento legítimo de Prospera funciona porque es apropiado por los involucrados en el programa. Es decir, sus objetivos son reconocidos como necesarios y deseables por los mismos beneficiarios. Por ejemplo, una beneficiaria y ex vocal expresa:

[...] yo les digo [a otras beneficiarias]: Tienen las oportunidades de que el niño vaya a estudiar, el gobierno les está dando todo para que ustedes nomás les digan: “Mira, hijo, vete a estudiar; mira, hijo, para que el día de mañana tú seas algo, para que tú te puedas defender” [...]. El gobierno nos da las oportunidades para aprovechar las cosas que no sabemos hacer.

En segundo lugar, particularmente en cuanto al funcionamiento del dispositivo, existe también un sistema que permite las operaciones

del programa y está compuesto por prácticas que capturan, organizan y distribuyen información. Prospera produce conocimiento, desde que realiza encuestas para determinar la elegibilidad de las familias, y continuamente a través de seguir el cumplimiento de corresponsabilidades y registrar los cambios en las condiciones socioeconómicas del hogar. Este conocimiento se utiliza tanto para la administración del programa —a través, principalmente, del padrón de beneficiarios— como para informar a los hogares de su propio desempeño. La producción constante de información es requisito para poder determinar la entrega de apoyos o el condicionamiento de los mismos y habilitar el mecanismo técnico-racional de transferencias condicionadas. Este tipo de conocimiento técnico se conecta fácilmente con tecnologías y la configuración de identidades; un caso ejemplar es el proceso para construir la población beneficiaria.

En tercer lugar, el conocimiento en Prospera funciona también como un bien o servicio que es distribuido y suministrado a los beneficiarios y operadores con el fin de desarrollar ciertas capacidades y conductas. Dos ejemplos son relevantes: los talleres de salud y las pláticas con vocales y responsables de atención. Ambas prácticas son regulares y obligatorias para los beneficiarios. Respecto a los talleres de salud, la mayoría de las beneficiarias entrevistadas resaltó la utilidad de la información proporcionada sobre enfermedades y cuidados. En el caso de las pláticas, tienen el fin de informar sobre el funcionamiento cotidiano del programa —beneficios, cambios, procedimientos— y también sobre temas relevantes de salud, derechos o educación.

Una beneficiaria del programa (desde hace 16 años) narra:

[...] es en lo de las pláticas que nos sacan unos folletos para leer qué es lo de planificación familiar, el cáncer de mama, las vacunas, prevenir accidentes, lo del cáncer cervicouterino, son muchos talleres [...]. Luego nos hacen cuestionarios, de lo que se habla, de qué es el programa, cómo lo implementa el programa [...], o que hay que hacer algunos platillos, unos bocadillos, para ver cómo tenemos la alimentación en nuestro hogar, eso es lo que nos han dicho. En eso no nos podemos quejar porque sabemos que es un bien para nosotros [...]. La enfermera dice que muchos de ellos [los niños] están bajos de peso y que debemos darles bien de comer.

Como se discute a continuación, los diversos usos del conocimiento sirven para sustentar tecnologías de poder y la creación de identidades individuales y colectivas; de la misma forma que la adopción, la producción



y la distribución del conocimiento están permitidas por instrumentos y tecnologías de la información y un sistema de asignación de identidades.

### *Techne*

En Prospera es posible identificar un amplio número de instrumentos, procesos y tecnologías que contribuyen a que el ejercicio de poder gubernamental sea técnico, económico y sofisticado, y que sea perfeccionado constantemente. Estos instrumentos permiten articular las distintas prácticas y procesos del programa, como transmitir información entre creación de familias beneficiarias, asignación de corresponsabilidades y entrega o suspensión de apoyos. Como se discute más adelante, estos instrumentos también construyen un efectivo sistema de vigilancia que permite tanto registrar conductas como crear conciencia de esta vigilancia.

Entre las tecnologías identificadas hay dos que resultaron de mayor interés en el análisis: el padrón de beneficiarios y los procesos e indicadores construidos para el programa. El padrón de beneficiarios de Prospera es de los mejores y más complejos a nivel nacional, porque concentra información detallada y actualizada de millones de familias. El padrón le permite a la Coordinación tener mayor precisión y conocimiento sobre la población que atiende y contribuir directamente al cumplimiento de sus metas, compartiendo información y coordinando esfuerzos con otros programas e instituciones. Por ejemplo, un funcionario narra:

El INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos] hizo una estimación de que había siete millones de analfabetas en este país, y cuando se acercaron con nosotros platicamos, hicimos uso de la información que tenemos y los identificamos como cuatro millones de personas que son beneficiarias de Prospera y que son analfabetas. Les dijimos dónde viven, qué edad tienen, cómo se llaman, todo para que vayan y los busquen. [...] Yo les digo dónde está la población que necesitan atender, y cumplen con su meta y a mí también me ayudan a cumplir con la meta.

Asimismo, los procesos y sus indicadores construidos por el programa son una valiosa tecnología que le permiten a la Coordinación tener conciencia sobre el funcionamiento de Prospera y tomar decisiones en función de este conocimiento. Un funcionario detalla:

De entrada, el programa tiene todos sus procesos definidos, sus grandes procesos definidos, y dentro de esa definición están todos los mecanismos de control [...]. Cada bimestre el programa está generando información de todos los procesos, y a partir de esa información que se genera, el programa ha definido un conjunto de indicadores a diferentes niveles. Unos indicadores a un nivel muy operativo que se revisan cada bimestre en los estados, y ahí, en esas reuniones donde se revisan los indicadores, se toman decisiones muy inmediatas, muy operativas, para corregir el rumbo de algún indicador que se haya detectado que está mal [...]. Hay otro conjunto de indicadores, digamos más estratégicos, que se revisan en la oficina central, y eso tiene que ver más con el desempeño global del programa, de sus objetivos a los diferentes niveles, a los objetivos de nivel de gestión, los objetivos a nivel de entrega de los bienes y servicios que el programa da, y también indicadores que dan cuenta del desempeño del programa en términos de sus resultados finales.

Es importante destacar la lógica de minimización de costos de operación a la cual contribuyen estos instrumentos y tecnologías. Es decir, contribuyen a un ejercicio de poder capaz de minimizar costos y maximizar beneficios. Sin embargo, es necesario tener precaución respecto a la de-politización del gobierno que acompaña este carácter técnico del programa. Si bien su ejercicio se ha vuelto cada vez más sofisticado, esto no quiere decir que el poder político no esté presente en la intervención gubernamental; por el contrario, se vuelve más efectivo, eficiente y legítimo ejercer poder sobre la población objetivo dado que, gracias a las tecnologías, existe un mayor control y conocimiento de problemas y conductas.

### *Ethos*

Finalmente, la cuestión de la identidad —el (re)conocimiento de sí mismo y de los otros— es quizá una de las más interesantes y fundamentales para entender el funcionamiento de Prospera. El *ethos* provee la herramienta para comprender las formas comunes de conductas y comportamientos que adoptan los beneficiarios y operadores del programa en función de la racionalidad del dispositivo; específicamente, resulta interesante observar cómo éstos hacen sentido de las prácticas del programa al incorporarlas a sus rutinas diarias.

Por ejemplo, una de las identidades más importantes para que tenga éxito el programa es la de la madre de familia o titular. Según un funcionario de Prospera:

El programa ha centrado su identidad en torno a la madre del hogar; la madre del hogar es como el eje rector de la relación programa-familias [...], la evidencia que existe sobre el papel de la mujer, la administración del gasto y el hogar, el cuidado de los hijos [...]. por esa razón es que prioritariamente se [busca] que la titular o el titular de los derechos del programa sea la madre del hogar o una mujer. Como en 96% del total de las familias ése es el caso, son mujeres, y luego todas las actividades que el programa hace con los hogares es a través de las titulares.

La figura de la madre-titular es instrumental para la política y su construcción está respaldada por teorías sobre el papel que juega en la administración del hogar, al mismo tiempo que este papel es reforzado por las prácticas del programa.

Asimismo, existe otra identidad que igualmente descansa en una visión particular sobre el papel de la mujer y que es fundamental para la operación del programa: las vocales. Un funcionario del Prospera explica:

Hay otras figuras de apoyo que se llaman vocales [...]. Son como cargos honorarios y la vocal básicamente es como un enlace del programa con un grupo de familias en un espacio territorial. Entonces hasta el discurso gráfico, tú lo ves, todo está centrado en la figura de la mujer, siempre la señora y también muy concentrado en lo rural, el lenguaje, porque el programa empezó en zonas rurales [...]. Siempre aparecen señoras en ámbito rural, señoras indígenas, en casi todo el discurso gráfico del programa.

Prospera establece un sistema de control y administración de conductas a través de la madre-titular y de la vocal-titular en las familias y comunidades. Estas figuras se encargan de supervisar, fomentar, reportar incumplimientos y transmitir el discurso del programa.

Finalmente, el programa establece marcos de conducta —conformados por las responsabilidades y los beneficios asociados con el cumplimiento de éstas— por identidad: comunidad, familia, titular, niños, jóvenes, adultos mayores, embarazadas o mujeres en periodo de lactancia. Por ejemplo, los niños y los jóvenes deben asistir a la escuela; los adultos mayores deben asistir a talleres de salud y revisiones médicas, y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia deben asistir a citas médicas de control (*Diario Oficial de la Federación*, 2014). Estos marcos diferenciados de conducta permiten que los beneficiarios creen una conciencia de sí mismos dentro del programa y refuerzan la necesidad de que éste inter venga en aspectos básicos y cotidianos de sus vidas. En suma, Prospera

ofrece un sistema de orden social: quién soy determina qué debo cambiar, cómo debo cambiarlo, por qué, qué *me corresponde* hacer, quiénes son los demás y qué les corresponde hacer.

### *Tercera parte. Formas de poder en Prospera*

Finalmente, Prospera es un dispositivo que tiene la función de regular aspectos en alimentación, salud y educación de una población —construida porque carece de capacidades en estas áreas— a través de modificar conductas específicas a nivel individual y colectivo. Así, conductas individuales son condicionadas e incentivadas de acuerdo con objetivos formulados en términos de la población, y viceversa, la población es regulada a través de prácticas específicas dirigidas a individuos y familias. Esta lógica bidimensional logra conectar metodológicamente al dispositivo de política social con prácticas de intervención gubernamental. A continuación se analizan ambas metodologías.

#### La disciplina como método

Es posible identificar en el diseño del programa cierta lógica disciplinaria: existe vigilancia, control en aspectos de la vida cotidiana, un sistema de conocimiento y normas que informan a beneficiarios y autoridades sobre conductas y prácticas deseables, exámenes, recompensas y sanciones. Particularmente, destacan aspectos del diseño y la lógica de Prospera que permiten argumentar una conciencia disciplinaria —tanto en beneficiarios como en autoridades—, la fabricación de sujetos y un efecto individualizador.

Primero, la metodología disciplinaria de Prospera comienza con la problematización de conductas individuales en función de los objetivos planteados por la política, que en gran parte construye un discurso en el que la falta de capacidades (y, consecuentemente, de desarrollo, bienestar y productividad) se explica por la falta de disciplina. Es decir, es a través de mayor responsabilidad alimentaria, de salud, educativa, productiva y financiera que la persona podrá obtener las capacidades y el bienestar necesarios para gozar de mejores condiciones y oportunidades de vida. La teoría causal defiende que la asistencia regular a revisiones médicas, a la escuela y a talleres, y el cuidado de la salud y alimentación, son necesarios —y quizás suficientes— para romper el “círculo de la pobreza”;

los componentes del programa reconocen “la importancia de que las familias superen por su propio esfuerzo la condición de pobreza en que viven” (*Diario Oficial de la Federación*, 2014: 4).

Segundo, la lógica del poder disciplinario establece la existencia de una anatomía política, en la que el dispositivo permite el control minucioso de las operaciones del cuerpo humano, a través de las diferentes áreas de la vida social, con el fin de condicionarlo a lo que es deseado y esperado socialmente (Foucault, 2009: 155-199). En las Reglas de Operación se provee una lista de acciones específicas que tienen como fin regular el aspecto de salud en los beneficiarios. Entre ellas se consideran: la planificación familiar; atención prenatal, del parto y del recién nacido; vigilancia de la nutrición, crecimiento y desarrollo infantil; inmunizaciones; capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud, y prevención y detección del cáncer, entre otros (*Diario Oficial de la Federación*, 2014, Anexo 2). Estas líneas comprenden acciones que van desde identificar a la población en riesgo, orientación, educación y promoción, hasta aplicación de vacunas o administración de nutrientes. Asimismo, las acciones de salud y frecuencia de atención de los beneficiarios están dadas por factores de edad, género y etapa de vida; es decir, se especifica cómo y cuándo debe acudir a revisión médica cada integrante del hogar. El eje de salud, en este caso, se encarga de especificar y poner en práctica un marco que regula la atención a condiciones biológicas, la asistencia obligatoria a revisiones médicas y la creación de una conciencia propia sobre la prevención, detección y atención de diversas condiciones del cuerpo.

Tercero, la existencia de una lógica y una metodología de poder disciplinario implica identificar el uso de conocimiento, identidades, mecanismos e instrumentos para la vigilancia, la normalización y la examinación de sujetos. Es posible argumentar que existe un sistema de vigilancia altamente eficiente y efectivo conformado tanto por los instrumentos discutidos en el apartado de *techne* —formatos, metodologías, indicadores y el padrón de beneficiarios— como por la titular, la vocal y una amplia red burocrática de enfermeras, doctores, maestros y responsables de atención. Prospera permite una vigilancia técnica y social gracias a la cual le es posible conocer tanto las prácticas llevadas a cabo en el hogar como las observables a nivel comunitario e institucional. Quizá el sistema de vigilancia que establece Prospera no sea simple, pero es económico en tanto que permite la supervisión de más de seis millones de familias en más de 100 000 localidades. Por su parte, el juicio normalizado en Prospera nos habla de la estandarización de identidades,

responsabilidades y beneficios para millones de personas, bajo el supuesto de que las necesidades y las conductas son las mismas que en cada caso no permiten el desarrollo pleno y goce de oportunidades. La examinación apunta a la combinación de mecanismos de vigilancia y normalización para establecer prácticas en las que los beneficiarios deben ser sujetos a un castigo o una recompensa. El mecanismo de entrega y suspensión de apoyos cumple este papel; sin embargo, existen también mecanismos de examinación más sencillos, como la revisión médica familiar y la aprobación de grados escolares.

Finalmente, el análisis de una metodología disciplinaria en Prospera no sólo incluye identificar su implantación, sino también cuestionar la exitosa creación de una conciencia que tiene como resultado la autorregulación. Es decir, la teoría de transferencias condicionadas comprende la expectativa de que las familias adoptarán nuevos hábitos o conductas, los cuales tendrán como resultado desarrollar capacidades y obtener mayores y mejores oportunidades de desarrollo socioeconómico a nivel individual y social. Idealmente, para que exista una transformación disciplinaria que permita estas mejoras, debe existir conciencia de ser vigilado, los marcos de conducta deben ser internalizados y la examinación debe incentivar mediante castigos y recompensas. Si bien los entrevistados expresaron conocimiento sobre los requerimientos del programa, la autorregulación continúa estando a debate. Por un lado, es posible argumentar que los beneficiarios conocen el programa —sus responsabilidades, prácticas y beneficios—, lo cual les permite adaptar o modificar rutinas conforme a esta lógica; sin embargo, es cuestionable que sin Prospera los beneficiarios procurarían las mismas conductas. Evidencia de esto incluye la baja tasa de familias que logran “graduarse” del programa o el alto número de familias que al salir del programa vuelven a entrar al poco tiempo. Un funcionario del Prospera explica:

Mira, en lo poco que se ha medido de ello, sí ha habido como una mayor conciencia, por ejemplo en el tema de salud, en toda la atención preventiva, sí hay una mayor conciencia. No la hemos podido medir [...]. En el discurso aceptan que acudir de manera preventiva a los servicios de salud es lo mejor que pueden hacer, y hacerlo de manera periódica y todo el rollo [...]. También en el discurso las familias, las madres y los jóvenes, reconocen el valor de la escolaridad como mecanismo de movilidad social. Lo siguen reconociendo aunque en los hechos vemos otras cosas. Se sigue cayendo la escolaridad en secundaria, en media superior el primer año se cae notablemente la asistencia, pero en el discurso parece permear. Pero bueno, tam-

bién ahí tendría mis dudas porque las encuestas las hacemos nosotros y las familias intuyen que respuestas son las que nosotros quisiéramos escuchar [...]. La verdad es que el incentivo monetario es muy fuerte, explica, me parece, en mayor medida la asistencia a los servicios educativos y de salud el ponerles ahí como un billete enfrente.

### Biopolítica pública

Como último paso en el estudio y la reinterpretación de este programa, se considera la hipótesis de que Prospera emplea una lógica y una metodología biopolíticas al involucrar, en una dimensión general, la administración de una población construida con base en un problema de pobreza como falta de capacidades. La evidencia incluye el establecimiento de la salud, la educación y la alimentación como espacios legítimos de intervención gubernamental; un discurso que respalda este ejercicio en términos de derechos y libertades; el condicionamiento de ciertas prácticas en función de la promesa de mejorar las condiciones de vida de las familias, y el uso de poblaciones y subpoblaciones que permiten la regularización y homogenización en una dimensión social general.

El dispositivo ha definido y creado exitosamente una población que le permite administrar más efectiva y eficientemente el problema de la pobreza. Para esta población, el programa expresa el deseo de controlar la vida colectiva y dinámicas sociales mediante la regularización de procesos biológicos y cotidianos. En las reglas de operación se identifican como “derechos sociales”, a través de los cuales será posible “acrecentar el capital humano de la población mexicana en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad social”, la educación, la salud y la alimentación (*Diario Oficial de la Federación*, 2014: 3). La problematización de estas áreas implica que prácticas personales, familiares y comunitarias se convierten en objetos de intervención gubernamental; el hecho de que estas áreas sean ahora espacios legítimos para el ejercicio del poder gubernamental está justificado, normalizado y naturalizado gracias al discurso de pobreza y capacidades.

Una experta en política social y pobreza reflexiona:

Yo creo que el ejercicio de las libertades implica un piso mínimo, va a sonar súper totalitario, es decir: [...] tú puedes tomar la decisión individual de no vacunarte, si tienes acceso a información suficiente que te permita tomar esa decisión [...], en tanto tienes esa condición mínima, entonces el Estado tiene que garantizar esa libertad. Cuando tienes condiciones de pobreza

extrema, de desigualdad, analfabetismo, etcétera, no estoy diciendo que el Estado justifique por eso imponerte o no imponerte, pero creo [...] que es responsabilidad del Estado dar ese piso mínimo para que las personas tengan la información [...]. En este caso en particular de Prospera [...] no sólo le estás acercando la información, sino que lo estás obligando a consumirla, no sólo a consumirla, a actuar conforme a esa información que le acercas, entonces sí creo que hay, y nunca lo había pensado así, una intrusión en las libertades de la persona.

La intrusión en las libertades está justificada, paradójicamente, por el objetivo de crear capacidades y oportunidades que las incrementen. Este argumento, sin embargo, no implica una dominación o abuso; el beneficiario mismo, al asumirse como tal, demanda la intervención del Estado y los beneficios concedidos. De esta forma, el programa es un dispositivo, no a través del cual una población gobierna sobre otra, sino a través del cual es posible ejercer poder estratégicamente, apropiándose de las prácticas y del discurso y controlando las conductas de los otros y de uno mismo.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido proveer una alternativa crítica al estudio de la política pública que permita comprender y cuestionar el campo estratégico de relaciones de poder mediante el cual actúa la política, sobre el cual tiene efectos y el cual condiciona su ejercicio. Es decir, utilizando a la política como herramienta cognitiva, descubrir cómo se ejerce poder en un contexto particular. La propuesta de adoptar un método foucaultiano para este análisis resulta riesgosa en tanto se combinan lógicas de pensamiento fundamentalmente distintas: por una parte se dejan de lado los métodos más dominantes y técnicos de estudio, pero también se operacionaliza y ordena el pensamiento foucaultiano, sacrificando su dinamismo.

En particular, existen algunas limitaciones al utilizar el enfoque de gubernamentalidad para el estudio de políticas públicas concretas. Principalmente, la conceptualización del programa como un régimen de prácticas apunta, como se mencionó en el análisis, a un número infinito de prácticas únicas y cambiantes. Asimismo, el carácter interpretativo del análisis abre las puertas a considerar un número infinito de interpretaciones basadas en las diversas experiencias que han tenido las personas



con Prospera. Las interpretaciones y prácticas consideradas en este estudio permiten solamente un ejercicio analítico parcial.

Es posible concluir que Prospera es un programa que funciona en forma de dispositivo que administra poder, produce y condiciona libertades, problematiza conductas, prácticas y personas, construye poblaciones e individuos y se mantiene funcionando gracias a sofisticados sistemas de información y retroalimentación de procesos. Es un ejemplo magnífico de la administración gubernamental técnica, racional, estratégica, económica y calculada, sin ser por esto neutral o apolítica. Su operación es estratégica porque los procesos e instrumentos transmiten cierta *gubernamentalidad* a prácticas cotidianas, particulares y diversas de comunidades y localidades mexicanas, al mismo tiempo que esta operación es retroalimentada constantemente por los contextos. El ejercicio es económico y reflexivo: indicadores y sistemas de información son utilizados para la toma de decisiones y cambios operativos.

Este análisis demanda atención y conciencia sobre la determinación de áreas fundamentales y humanas de la vida como espacios legítimos de intervención gubernamental. Aunque Prospera adopta la lógica del individuo como unidad de cambio social, esta lógica está respaldada por un proceso en el que la individualidad es construida precisamente para administrar intereses y riesgos sociales. Es posible argumentar que los resultados expresados en términos de porcentajes de pobreza parecen ser los menos informativos sobre la operación del programa: los efectos más reales de Prospera no se miden en indicadores, sino que sólo son visibles en las conciencias y conductas de los sujetos. Finalmente, se espera que este artículo contribuya a repensar la neutralidad y la normalización con que pueden llegar a concebirse los problemas públicos y sus soluciones técnicas y racionales. Si bien las demandas por un cambio social son cada vez mayores y más complejas, este cambio no puede ser llevado a cabo sin una mayor conciencia de la realidad que se construye diariamente a través de prácticas gubernamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas” En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, coordinado por Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú, 11-31. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALLEN, Barry (2010). “Foucault’s theory of knowledge” En *Foucault and Philosophy*, editado por Timothy O’Leary y Christopher Falzon. Sussex Occidental: Wiley-Blackwell.
- BERT, Jean-François, y Jérôme Lamy (editores) (2014). *Michel Foucault: un héritage critique*. París: CNRS Éditions.
- CLEGG, Stephen (2006). “Governmentality, congestion and calculation in colonial Delhi”. *Social & Cultural Geography* 7 (5): 709-729.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2015). “Líneas de bienestar y canasta alimentaria” [en línea]. Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>> [última consulta: 22 de julio de 2014].
- DEAN, Mitchell (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2013). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014” [en línea]. 30 de diciembre. Disponible en <<https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2479/DOF%20-%20PDHO%20301213.pdf>> [última consulta: 3 de noviembre de 2014].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera, Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015” [en línea]. 30 de diciembre. Disponible en <[https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/02\\_Reglas\\_de\\_Operacion\\_2015\\_PROSPERA.pdf](https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/02_Reglas_de_Operacion_2015_PROSPERA.pdf)> [última consulta: 30 de mayo de 2014].
- FISHER, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

- FISHER, Frank, y John Forester (2002). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: University College Press.
- FORESTER, John (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Nueva York: State University of New York Press.
- FOUCAULT, Michel (1980). "The confession of the flesh". En *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972-1977*, editado por Colin Gordon, 194-228. Nueva York: Pantheon Books.
- FOUCAULT, Michel (1991). "Questions of method". En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, 73-86. Chicago: The University of Chicago Press.
- FOUCAULT, Michel (1997). *Society Must be Defended: Lectures at the Collège de France (1975-1976)*. Nueva York: Picador.
- FOUCAULT, Michel (2009). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- FOUCAULT, Michel (2010). *El coraje de la verdad: curso en el Collège de France (1983-1984)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, Michel (2012). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- GORDON, Colin (1991). "Governmental rationality: An introduction". En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, 1-52. Chicago: The University of Chicago Press.
- GRINBERG, Silvia Mariela (2007). "Gubernamentalidad: estudios y perspectivas". *Revista Argentina de Sociología* 5 (8): 95-110.
- MILLER, Hugh T. (2002). *Postmodern Public Policy*. Nueva York: State University of New York Press.
- MONTALVO, Tania L. (2013). "De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre" [en línea]. CNN México, Sección Nacional. 22 de enero. Disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/solidaridad-1988>> [última consulta: 1 de julio de 2014].
- MURRAY LI, Tania (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Londres: Duke University Press.

- OLIVER, Paul (2010). *Foucault. The Key Ideas*. Londres: Teach Yourself.
- ORTIZ CASILLAS, Samantha Orlena (2015). “El enfoque de gubernamentalidad en el estudio de las políticas públicas”. Tesina para obtener la Maestría en Administración y Políticas Públicas. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- PARR, Adrian (editor) (2010). *The Deleuze Dictionary*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- ROSE, Nikolas (1996). “Governing advanced liberal democracies”. En *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism, and Rationalities of Government*, editado por Andrew Barry, Thomas Osborne y Nikolas Rose. Chicago: The University of Chicago Press.
- ROSE, Nikolas (2001). “The politics of life itself”. *Theory, Culture & Society* 18 (6): 1-30.
- ROSE, Nikolas, Pat O’Malley y Mariana Valverde (2006). “Governmentality”. *Annual Review of Law and Social Science* 2: 83-104.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2014). “Con Prospera, nuevos beneficios”. Comunicado publicado el 2 de septiembre. Disponible en <<http://www.gob.mx/sedesol/prensa/con-prospera-nuevos-beneficios>>.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Segundo Informe de Ejecución 2014*. Gobierno de la República. Disponible en <[http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/abr/PND\\_20150407.pdf](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/abr/PND_20150407.pdf)>.
- WALTERS, William (2012). *Governmentality: Critical Encounters*. Nueva York: Routledge.

Recibido: 19 de enero de 2016

Aceptado: 19 de agosto de 2016