



# ***RIESGO Y GUBERNAMENTALIDAD EN LAS SOCIEDADES MODERNAS***

***enfoques en teoría política para pensar la  
efectivización de riesgos de desastres***

***Pablo Kriger***



KRIGER, Pablo.

**Riesgo y gubernamentalidad en las sociedades modernas: enfoques en teoría política para pensar la efectivización de riesgos de desastres**

Paraná, enero de 2020. UNER.

*Foto portada: Infobae.com – Construcción de hospital en China 24 de enero de 2020.*

## 1. Introducción

En este tema propongo trabajar algunos conceptos clave de la teoría política, especialmente vinculados al riesgo, seguridad y gubernamentalidad, analizando especialmente aquellos fenómenos de desastres que acaecen de forma dramática e inesperada en las poblaciones suponiendo un quiebre en el equilibrio y regularidad de las estructuras sociopolíticas existentes. La pertinencia del tratamiento del riesgo está asociado a un problema con la que la política se enfrenta cotidianamente que es la contingencia, la posibilidad de que lo que es pueda ser o no de otra manera, la imposibilidad de un fundamento último. En este marco, la toma de decisiones políticas podría evitar

sus potenciales daños. En caso de no evitarse daños severos, estos interrumpen el proceso normal y habitual indispensable para nuestras vidas (subjetivas y sociales) en la política. Comenzamos con los aportes conceptuales y contextuales del riesgo a partir de Ulrich Beck y de Niklas Luhmann.

Posteriormente, a partir de Michel Foucault y Pat O'Malley analizaremos cómo la gubernamentalidad liberal ha desplegado diversos mecanismos tendientes a la búsqueda de seguridad y control de las poblaciones, destinados además a reducir la incertidumbre que provocan los riesgos. El Estado es la forma que adopta la gubernamentalidad en la actualidad y, aunque en los peores momentos de la historia ha creado instrumentos deshumanizantes,



parece ser la estructura política viable que indefectiblemente disponemos para resolver estas problemáticas y construir alternativas de futuro más sostenibles.

A pesar de que se ha habituado el “vivir peligrosamente”, uno de los mayores riesgos de estas tecnologías de gobierno se exhibe especialmente frente a contextos de necesidad que configuran escenarios “excepcionales”. Allí, la efectivización hipertrofiada de riesgos puede llegar a justificar intervenciones de horror y exterminio por parte del poder soberano con el objeto de devolver el orden. En este sentido, abordamos a Giorgio Agamben, a partir de quien pensamos que en el *estado de excepción* se expresa un modelo biopolítico ampliamente criticado, y que puede encontrar sus fundamentos en las desgracias de un desastre.

Finalmente, retomaremos algunas afecciones sociales que emergen en situaciones riesgos de grandes impactos como el miedo, la inseguridad y la incertidumbre, que devienen prácticas que pueden llevar a la marginación o despolitización. Los daños de un riesgo no atendido pueden ser severos y poner en crisis el desempeño político de la comunidad: el miedo y la inseguridad son estados de

incertidumbre que en la modernidad han demostrado poder extenderse intemporalmente, y mantienen al sujeto hipnotizado y despolitizado. Para este tema, leemos especialmente a Esteban Rodríguez Alzueta.

## 2. Definiciones sobre riesgo

La realidad política es contingente, subraya Marchart (2009) al analizar los fundamentos posfundacionalistas. Por ejemplo, Claude Lefort haya una ontología política basada en la disolución de las certezas y la ausencia de fundamento pleno que marca un vacío. Allí, mientras un orden totalitario busca llenar perpetuamente aquel vacío constitutivo y borrar la contingencia, la democracia se caracteriza por conservar el poder como lugar vacío, como un recuerdo imborrable de la contingencia. Por su parte, Ernesto Laclau identifica en la idea de “imposibilidad de la sociedad” la ausencia de fundamento pleno del orden social y, por lo tanto, el carácter abierto y contingente de los procesos de sutura. Mientras un orden social naturaliza e intenta olvidar sus orígenes políticos, lo político, antagónico, recupera su lugar instituyente en dicho orden. Si bien Marchart reconoce esta



ausencia de fundamento ontológico, por otra parte, reconoce la necesidad de fundamento, aunque este sea contingente, precario, y sobre todo *político*.

Para nuestro tema decidimos abordar la contingencia a partir del enfoque del riesgo de Ulrich Beck y los aportes de Niklas Luhmann quienes creemos que abordan los potenciales daños que estos pueden ocasionar sobre el funcionamiento de la política y las problemáticas que sus definiciones traen aparejadas. Entendemos que sus nociones mejor nos lograrán conectar con las problemáticas que se manifiestan en torno a la seguridad de las poblaciones en los demás autores seleccionados.

Los riesgos son una situación potencial de daño, que poseen un componente futuro relacionado con la previsión, y con destrucciones aún no sucedidas pero probables e inminentes, sostiene Ulrich Beck (1986). Apelan a una dimensión temporal que está por venir. Producen consecuencias no siempre inmediatas y sus efectos están ligados al futuro, por lo que la relación causal con sus efectos nocivos está sujeta a interpretaciones conflictivas. Son a la vez reales (como las contaminaciones del agua) e irreales (proyecciones de amenazas). En

cambio, para Niklas Luhmann (1991) no es posible que existan riesgos reales e irreales, ya que conceptualmente todo riesgo es, a la vez, real y potencial.

Luhmann sostiene que, al estar la realidad atravesada por la contingencia, por el riesgo se puede tener o no lugar un perjuicio futuro. El futuro incierto dependerá de la presente decisión a escoger. De hecho, “hablamos de riesgo únicamente cuando ha de tomarse una decisión sin la cual podría ocurrir un daño” (Luhmann: 139). Incluso, no tomar una decisión (indecisión) también es una toma de decisión y, por tanto, un riesgo.

El *riesgo* para Luhmann es aquel que el individuo puede evitar con sus propias acciones. En cambio, aquello que escapa a su decisión son los *peligros*. Los riesgos no solo están relacionados con la racionalidad técnica, sino a la posibilidad de ejercer sobre ellos una decisión en una realidad contingente. De la *atribución* depende si un potencial daño será considerado riesgo o peligro. Pero esto “no supone que se abandone al observador el que algo se considere riesgo o peligro” (Luhmann: 147). Así, pensar en términos de riesgo nos permitiría asumir la responsabilidad de nuestras decisiones ante



potenciales daños.

La *seguridad*, en cambio, es aquello que buscamos cuando reducimos riesgos, para aumentar las certezas de concreción efectiva de nuestras acciones. Sin embargo, la completa seguridad es una ficción social inalcanzable, ya que siempre puede ocurrir algo inesperado.

Habitualmente se ha empleado el par conceptual *riesgo/seguridad* como esquema de observación “que posibilita, en principio, calcular todas las decisiones bajo el punto de vista de su riesgo” (Luhmann: 142), lo que ha permitido universalizar la conciencia del riesgo. Esta distinción nos puede servir para pensar políticas de reducción de riesgos de desastres prestando atención al horizonte de seguridad que deseamos, lo que motivaría la legitimidad y el interés por una intervención estatal.

Un segundo par conceptual es el de *riesgo/peligro*. Esta diferenciación presupone, en ambos casos, la existencia de incertidumbre respecto a un futuro daño, pero bajo dos posibilidades: “el daño eventual es visto como consecuencia de la decisión, por lo

cual se habla de riesgo de la decisión”. En cambio, hablamos de peligro “cuando el hipotético daño, entendido como causado desde el exterior se le atribuye al entorno” (Luhmann: 144).

Diferenciar entre peligro y riesgo permite que se marquen las partes, pero no ambas a la vez: si se marcan los riesgos, se olvidan los peligros, y, por el contrario, “si se marcan los peligros se hace lo propio con todo lo positivo que se pudiera lograr con una decisión arriesgada” (Luhmann: 146). En las sociedades antiguas se marcaban los peligros; en las actuales, los riesgos, porque se trata de la mejor utilización de las oportunidades dependientes de decisiones riesgosas.

En cuanto a la *prevención*, que media entre la decisión y el riesgo, se trata de la “preparación contra daños futuros, la cual hace disminuir, o bien la probabilidad de su aparición, o bien su magnitud” (Luhmann: 150). La prevención puede practicarse frente al riesgo y el peligro, influye en la disposición al riesgo (reducción de contingencia), y se trata en última instancia de “la búsqueda de confirmaciones con las que garantizar que el proceso permanecerá bajo control” (Luhmann: 151). En las políticas frente a desastres, la prevención es una práctica fundamental para reducir el riesgo y



mitigar los desastres.

El concepto de *desastre* no es abordado conceptualmente por los autores, aunque la posición de Luhmann (que preferiría hablar de daños antes que desastres) lo consideraría como la efectivización (llevar a efecto, cumplirse, hacerse efectivo) hipertrofiada del riesgo. Podría decirse que la afirmación potencial contenida en el riesgo se ha efectivizado en un hecho dañoso severo. En este sentido, el riesgo es la situación potencial de ocurrencia o no de una afirmación explicativa entre causa y efecto dañoso. Veremos en el siguiente subtítulo las dificultades para establecer dicha relación causal.

Pero antes mencionaremos que la Ley 27.287 de Gestión de Riesgo, conceptualiza al desastre (en línea con los organismos internacionales de gestión del riesgo de desastre) como aquella “interacción entre una amenaza y una población vulnerable que, por su magnitud, crea una interrupción en el funcionamiento de una

---

<sup>1</sup> En este sentido, los riesgos de desastres pueden ser de tipo intensivo y extensivos. Los intensivos suponen un incremento de las amenazas (terremotos, tsunamis, etc.) a las que están expuestas las (densas) poblaciones dada su particular configuración urbana y geográfica. En caso de desencadenarse finalmente un desastre, este será de gran impacto. Los riesgos extensivos, en cambio, presentan un aumento de la vulnerabilidad en las poblaciones; son condiciones de exposición de las poblaciones (generalmente dispersas) a situaciones reiteradas o

sociedad y/o sistema a partir de una desproporción entre los medios necesarios para superarla y aquellos medios a disposición de la comunidad afectada”.<sup>1</sup>

### 3. La construcción social del riesgo

Como los demás autores que este trabajo interpela, la posición epistemológica de Beck concibe los riesgos como construcciones sociales. El saber lego, el experto, la ciencia y la política son los espacios donde se configuran. Pero lamenta que —igual que Luhmann—, en la definición de los riesgos, las ciencias naturales y físicas han sido las protagonistas, bajo categorías tecnocráticas, naturalistas y fisicalistas; ignorando así que la pauperización posee un significado político, social y cultural. Ello ha provocado un grave problema: se ha caído en debates deshumanizados sin la significación social del asunto; una situación grotesca que ya no llama la atención

persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo con alta localización, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante. A largo plazo son mucho más significativos, se asocian a la pobreza generalmente, a la urbanización y a la degradación ambiental (UNISDR, 2019). Añadimos que el vacío político supone que el factor de capacidad de respuesta se ve limitada o es inexistente. Sobre este tema desarrollaremos más adelante.



a los sociólogos.

Ello se ha debido a que en muchas ocasiones estos riesgos no pueden ser identificados por la percepción humana y quedan a merced del juicio y controversia de los expertos. Requieren de los “órganos perceptivos de la ciencia para hacerse ‘visibles’” (Beck: 33). Por otro lado, los riesgos que ocurren en el nivel más avanzado de las tecnologías causan daños sistemáticos e irreversibles, suelen permanecer invisibles, y se basan en interpretaciones causales. Las afirmaciones sobre los riesgos no pueden reducirse a afirmaciones sobre hechos (refiriéndose a los efectos de los riesgos), dado que aparecen aislados (en el tiempo y en el espacio) y deben ser unidos por un componente teórico y normativo. Pero, la causalidad supuesta queda siempre insegura y provisional.

En la lucha por la definición, el actor lego ya no confía en las descripciones y diagnósticos expertos. Se produjo una fractura entre la racionalidad científica y la social, y, sin embargo, quedan entrelazadas de muchas maneras: el tratamiento científico de los

riesgos queda remitida a expectativas y valoraciones sociales, mientras que la percepción de los riesgos queda remitida a argumentos científicos (Beck: 36).

Roto el monopolio de la racionalidad de las ciencias, las pretensiones científicas de determinar el riesgo se debilitan por la debilidad de sus suposiciones especulativas y por las afirmaciones en el marco de probabilidades. Desde entonces, los riesgos pueden ser reinterpretados en tanto “están abiertos a procesos sociales de definición” por lo que las posiciones surgidas se convierten en posturas sociopolíticas clave (Beck: 28).

#### 4. Los aportes de Luhmann

Luhmann opta por enmarcar el riesgo dentro de su Teoría de Sistemas<sup>2</sup>. La novedad es comprender al riesgo dentro de un “sistema de comunicación” que posibilita la complejidad contingente, la posibilidad de que lo que es pueda ser de otra manera, aunque siempre

---

<sup>2</sup> Los sistemas sociales son formas de comunicación, pero una comunicación de otro orden, no el de la intersubjetividad lingüística. En este sentido, la sociedad no es comprendida como

la suma o más que la suma de los individuos, sino como una fuerza autónoma al margen de ellos.



en el marco de lo prescrito socialmente. A través de medios simbólicos se regula la contingencia recíproca entre sistemas sociales e individuos. Estos medios simbólicos son fundamentalmente la confianza y el poder. La confianza permite a los individuos reducir hasta un grado tolerable la incertidumbre proveniente del entorno.

En cuanto al poder —que nos podría servir para pensar las relaciones entre los actores que definen el riesgo y los que dan respuestas—, para Luhmann no es “algo” que puede acumularse en una persona, sino que enfatiza su carácter relacional y comunicacional. El poder es un instrumento de la comunicación, un medio simbólico que vuelve inteligible las opciones entre alter y ego. La comunicación (mediada por el poder como medio simbólico) intentará resolver la contingencia.

El panorama científico es también sombrío para Luhmann. La sociedad del riesgo está edificada en la expansión de la investigación y del conocimiento. Hay que abandonar la esperanza de que más investigadores y estudios sobre el riesgo puedan neutralizarlo en favor de mayor seguridad, sino más bien lo contrario: conforme más racionalmente se calcula y más complejo se hace el proceso de cálculo,

mayor es el número de facetas en las que reina la incertidumbre del futuro, y, por ende, del riesgo (Luhmann: 150). Por esto, no es casualidad que la perspectiva del riesgo se haya desarrollado en paralelo al desarrollo de la ciencia. La insatisfactoria indagación que se hace aún hoy a través de las probabilidades y magnitud del daño, entiende tal intervención como una extensión controlada de la esfera de la acción racional (Luhmann: 134). Las ciencias duras han tenido una mayor trayectoria en los estudios de riesgo; pero las sociales han puesto poco empeño y han provocado cierto ánimo alarmista —sosteniendo que el debate sobre que los riesgos no percibidos se pueden convertir en amenazas— más que interés por comprender el fenómeno (Luhmann: 127). Sostiene que las discusiones que se focalizan en situaciones catastróficas se moralizan, lo que arruina la pretensión de racionalidad del método y procedimiento de cálculo del riesgo de desastre, e impide un consenso al respecto. El *umbral de catástrofe* se deja al arbitrio de quien argumenta (1992: 22 y 23).

Podemos preguntarnos entonces, ¿por qué estudiar y atender sobre todo la efectivización de riesgos de grandes impactos (desastres) cuando hay cierta indeterminabilidad en su definición que podría



encubrir un ánimo alarmista debilitando la pretensión de racionalidad de los instrumentos de medición o análisis de daños? La respuesta que elaboramos aquí es que los riesgos de alto impacto merecen un tratamiento prioritario y diferencial en la política frente a los demás riesgos. Reducir riesgos de desastres beneficia a la población de manera financiera y material (según el Banco Mundial, por cada dólar que se invierte en RRD se ahorran otros 4), y reduce la desigualdad, ya que las políticas óptimas promovidas se centran en aquella población en situaciones de mayor vulnerabilidad (generalmente la más pobre). Invertir en lo prioritario evitará la pérdida irreversible de vidas y recursos naturales.

8

## 5. El incremento de los riesgos

Los riesgos siempre existieron, recuerda Luhmann, quien indica que las antiguas civilizaciones, si bien prescindieron de su concepto, desarrollaron para problemas análogos unas técnicas muy dispares (como la adivinación o la furia de los dioses). Con el tiempo, el mercado implementó mecanismos de seguro. También se comenzó a considerar que ciertas ventajas son accesibles solo si se pone algo en

juego, asumiendo riesgos (Luhmann: 130 y 132).

Los riesgos de la civilización se han convertido en un barril sin fondo, inacabable e infinito según Beck (Beck: 29), quien explica dos causantes: por un lado, los cambios se han consumado allí donde el nivel de las fuerzas productivas, de los Estados y sus regulaciones, han podido excluir socialmente la “miseria material auténtica”; por otro, los “riesgos y potenciales de autoamenazas se liberan en una medida desconocida hasta el momento” (Beck: 25).

La múltiple interpretación de los riesgos (tantas como interpretaciones individuales) da la apariencia de una sobreproducción de riesgos, que en parte se relativizan, complementan y disputan la supremacía. Generándose un contraste entre quienes producen las definiciones del riesgo, quienes lo difunden (los medios) y quienes lo consumen. En este sentido, “la sociedad del riesgo es la sociedad de la ciencia, de los medios y de la



información” (Beck: 53).<sup>3</sup>

## 6. La afectación y responsabilidad frente a los riesgos

Los riesgos —para ser considerados como tales— han atravesado con éxito un “proceso social de reconocimiento” (Beck: 40), aunque las sociedades para “progresar” hayan tenido que “mirar para otro lado” y negar o subestimar sus potenciales daños. En este sentido, los riesgos pueden llegar a legitimarse si “no se los ha visto” o “querido producir”, lo que de alguna forma exime de culpa al que la produjo o el que no la reduce.

En el marco de las cadenas causales de la división del trabajo, todos son cómplices, todos son causa y efecto, y por tanto “dejan de ser causa”, lo que aviva una irresponsabilidad general. La idea de

---

<sup>3</sup> Sobre los riesgos de grandes impactos, estos se han visto exponenciados en las últimas décadas. En Latinoamérica se han producido más de 1.700 casos de desastres entre 1970 y 2010, lo que significó un incremento del 288% con respecto a las cuatro décadas anteriores (Bello, 2017). Entre los principales factores se destacan: 1) una mayor frecuencia de eventos meteorológicos extremos (huracanes, deslizamientos, etc.) y de peligro antrópico extremo (como actos de terrorismo, fallas nucleares, etc.); 2) un aumento de la población mundial, lo que significa mayor número de personas expuestas al riesgo; 3) indicadores e informes sobre desastres más completos y precisos; y 4) un aumento de la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre, en especial en aquellos países en vías de desarrollo (más pobres y desiguales) (a partir

“sistema” permite hacer algo y seguir haciéndolo “sin tener que responsabilizarse personalmente por ello”; se actúa físicamente, sin actuar moral y políticamente. Se actúa como si se “encontrara bajo un destino natural”, o bajo la “ley de gravedad del sistema” (Beck: 39).

Los riesgos se globalizan, y con ello un efecto igualador de daños, atravesando fronteras jurídicas y afectando a todos los habitantes de la tierra. Mientras “la miseria es jerárquica, el smog es democrático” (Beck: 42) revelando un efecto bumerang que afecta tarde o temprano a la vida, propiedad, dinero y legitimación de quienes los producen o de ellos se benefician.

Sin embargo, los riesgos y las riquezas se reparten de manera diferenciada: las riquezas se acumulan en los estratos sociales más acaudalados, mientras que los riesgos en los más empobrecidos. Así,

de Bello, 2017 y UNISDR, 2019). Por otro lado, 5) la capacidad de respuesta de los Estados se ha visto reducida o desbordada para resolver los factores de riesgos en crecimiento. Los gobiernos también han sido reducidos con el argumento de que achicar el Estado representaría mayores beneficios al desarrollo capitalista. Pero esto redundó en un Estado más débil, que toleró un aumento de la desigualdad y la vulnerabilidad social, y que se desentendió de la cuestión social. En estos países o regiones generalmente no pueden permitirse tomar medidas óptimas para limitar los efectos de los desastres, especialmente dadas las condiciones de debilidad institucional y baja gobernabilidad.



los riesgos fortalecen la sociedad de clases: los ricos pueden comprar seguridad y libertad respecto del riesgo (Beck: 41). Mientras, los consumidores se ven limitados a insignificantes elecciones.

En este sentido, los mayores riesgos han afectado principalmente a aquellas poblaciones marginales que tenían una casa precaria en Perú (afectadas por intensas lluvias y deslizamientos en 2019), o —más cerca— en las costas del río Paraná (afectadas por inundaciones en 2017 y 2018). Está demostrado que los riesgos de grandes impactos hundían más en la miseria a los países y comunidades pobres (cfr. UNISDR, 2019).

10

## 7. El vacío político

Beck advierte que “crecen las amenazas, pero no son transformadas políticamente en una política preventiva de dominación del riesgo, y no está claro qué tipo de política o instituciones están en condiciones de hacerlo” (Beck: 54). No se sabe o no hay capacidad de gestionarlos políticamente.

En las políticas públicas frente a desastres, el riesgo se ha

convertido desde la década de 1990 en un concepto clave. Desde entonces, el enfoque de la “gestión integral del riesgo de desastres” se ha intentado promover en las agendas de gobierno latinoamericanas. Sin embargo, aunque han diseñado planes nacionales de gestión de riesgo de desastres, han sido implementados parcialmente o empleados instrumentalmente para conseguir beneficios electorales.

Se han postergado los cambios y se han mantenido las políticas respuestistas, emergencistas y focalizadas caracterizadas por una impronta oportunista, cosmética y paliativa. En vez de gestionar los factores que producen eventos desastrosos, las sociedades viven en situación de alarma permanente frente a desastres inminentes. La ausencia o mala gestión de los instrumentos gubernamentales ha potenciado el temor social e intervenciones de control y dominio frente a la inmediatez del peligro.

## 8. Gubernamentalidad: el surgimiento de los instrumentos liberales de dominio y gestión del Estado

Se reconoce la existencia de dos grandes enfoques que enfrentan la



relación entre gobierno y riesgo e inseguridad. El primero de ellos se ocupa de pensar cómo se gobierna *el* riesgo y la inseguridad, y el otro problematiza acerca de cómo se gobierna *a través del* riesgo y la inseguridad, estos dos últimos como parte de una tecnología gubernamental. En este segundo enfoque es en el que Pat O'Malley y Esteban Rodríguez Alzuela se encuentran, y que Foucault aborda incipientemente como problema, resumiendo que “no hay liberalismo sin cultura del peligro” (Foucault, NBP: 87). Pasaremos a describir la gubernamentalidad liberal para comprender allí más acabadamente el funcionamiento y origen de los mecanismos que abordan el riesgo, la inseguridad y el peligro.

La idea de gubernamentalidad históricamente tuvo adosada un oscuro estigma de control y de dominación. Pat O'Malley se apoya en el concepto de gubernamentalidad de Michel Foucault<sup>4</sup>, quien ve al gobierno como una forma técnica general que incluye desde el

---

<sup>4</sup> Gubernamentalidad como “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. [...] La línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir, y desde hace

propio auto-control hasta el control de las poblaciones. Referencia a una específica “economía de poder” (una economización de la política moderna), en una sociedad donde el poder es descentralizado y en donde sus miembros desempeñan un rol activo en su propio autogobierno. Dado este rol activo, los individuos necesitan ser regulados desde adentro. Las sociedades están basadas en diferentes esferas institucionales (como la prisión, la familia, la escuela), y cada una de ellas sigue una lógica propia “de gobierno” que genera un cierto conocimiento sobre los sujetos. Estos conocimientos le permiten gobernar el comportamiento de los individuos desde el interior de los sujetos mismos.

Foucault argumenta que el Estado moderno integró una forma de poder antiguamente creada por las instituciones cristianas, el “poder pastoral”, el cual se relacionaba con los individuos y la comunidad preocupándose por todos y por cada uno por separado. El

mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otro, el desarrollo de toda una serie de saberes” (Foucault, STP: 136).



Estado creó una matriz de individualización, que pretende que la antigua “salvación del individuo” se convierta en *asegurar su vida cotidiana frente a las incertidumbres de su reproducción material*. Las funciones del viejo poder pastoral fueron asumidas por funcionarios e instituciones del Estado (policía, médicos, maestros...) y por instituciones sociales como la familia, estructuradas socialmente de manera sinérgica más que competitiva. Así, en la sociedad hay millares de relaciones de poder, a veces micro luchas, sin las cuales una estructura de Estado no podría funcionar ni sujetar a todos los individuos, sino estableciera una estrategia que envuelva a cada uno.

12

Se gestaron dos tecnologías de *biopoder*, propias de la gubernamentalidad: la *anatomopolítica*, como *poder disciplinador* e individualizador sobre los cuerpos, dirigido a las personas de forma individual, que entiende la multiplicidad de hombres como cuerpos individuales que deben ser vigilados, adiestrados y castigados. La *biopolítica*, el componente del biopoder dirigido a las poblaciones en su conjunto, entiende la multiplicidad de hombres como una masa global afectada por procesos biológicos compartidos como la vida, la muerte, la reproducción y la enfermedad. Ambas son técnicas de

poder que se inscriben en los cuerpos. (Foucault, STP: p. 16). Resumiendo, Foucault caracteriza al biopoder como esa forma de ejercer el poder que se preocupa por la vida; que se ocupa tanto del concepto y práctica del control de la población, como del cuerpo viviente en tanto objeto y centro de poder.

De esta forma el Estado interviene de acuerdo con una “economía de la obediencia” (Foucault, STP: 274). Se da un proceso de gubernamentalización de la “res-pública” y se pide al soberano que haga algo más que ejercer su pura y simple soberanía. Se exige que perfeccione su “arte de gobernar”, concepto vinculado a la “razón de Estado”, considerado este como el “conocimiento de los medios idóneos para fundar, conservar y ampliar dicha dominación”, especialmente la conservación en tanto hace de su funcionamiento cotidiano la gestión de todos los días (Foucault, STP: 276-277).

Los Estados comenzaron a ocuparse de nuevos asuntos que antes eran parte del rol de las instituciones eclesiásticas, e intervenir frente a las amenazas que acechaban a la población (como factor productivo), entre ellos los grandes riesgos. Primigeniamente las sociedades asociaban estos a castigos divinos o fuerzas irresistibles de



la naturaleza, a las cuales solo cabía resignarse, aceptarlos y protegerse. Con el desarrollo de la racionalidad moderna, las explicaciones expertas debilitaron estas creencias y el Estado comenzó a reconocer su rol en tanto de asegurador de la vida.

La seguridad se convierte en el horizonte de expectativas que la gubernamentalidad ensaya en nombre de la razón de estado, pretendiendo conservar así su dominio. Mediante técnicas de control, vigilancia y disciplinamiento, el Estado busca garantizar un orden que le permita perpetuar su poder. Sin embargo, los instrumentos que dispone son falibles, no siempre se ejercen de forma legítima, y están expuestos a la autoridad de “gobernantes” que pueden llegar a emplearlos (con o sin intenciones) en perjuicio de la población. En este sentido, Foucault recuerda una estrategia de ejercicio del poder sobre el cuerpo social denominada “racismo de Estado”, que opera sobre la vida biológica y expulsa a los enfermos, los desviados y los locos. Corresponde simplemente a la decisión del soberano “que el

súbdito tenga derecho a estar vivo o, eventualmente, a estar muerto. En todo caso, la vida y la muerte de los súbditos sólo se convierten en derechos por efecto de la voluntad soberana” (Foucault, 2001: 217). Con el surgimiento del biopoder se inscribió el racismo en los mecanismos del Estado, como medio de introducir “por fin un corte en el ámbito de la vida que el poder tomó a su cargo: el corte entre lo que debe vivir y lo que debe morir” (2001: 230).

Foucault añade que la gubernamentalidad de la que hablamos es la liberal, que se forja en la relación más eficaz de los objetivos de gobernar lo menos posible y la detección de riesgos o peligros que, podríamos decir, justifican la intervención gubernamental. En la medida en que se refiere a la gestión de unos daños probables sobre grupos poblacionales en el que el individuo se inscribe. Una racionalidad de gobierno posibilitada por cálculos de probabilidad y la estadística nacida a partir del S. XVIII, momento donde se descubre la prevención de peligros (cálculos de riesgo)<sup>5</sup>. Por ello el riesgo se

---

<sup>5</sup> Conceptualmente riesgo en Foucault parece vincularse a la probabilidad de daño, y peligro a las características que hacen que algo sea riesgoso, y sobre las que habría que actuar (con base en Foucault, STP: 80 y ss.).



encuentra desde los albores de la modernidad, imbricada en las cuestiones de peligro/seguridad, y este con el gobierno de las poblaciones. En este sentido, el riesgo se constituye como un dispositivo inscrito en la estructura del biopoder.

En Foucault, el mercado requería de la libertad de comportamiento para lograr un régimen liberal, en el arte liberal de gobernar, pero además es preciso producirla y organizarla. El principio de cálculo del costo de la producción de libertad es la “seguridad” (Foucault, NBP: 85). “Libertad y seguridad: esto animará desde adentro, para decirlo de alguna manera, los problemas de lo que llamaré la economía de poder propia del liberalismo” (Foucault, NBP: 86). A partir del cálculo anticipado y la normalización de conductas el liberalismo logra garantizar la obediencia y productividad de los sujetos, superando las contingencias propias de la vida. Cada variable poblacional es un peligro por gestionar, pero cuyas consecuencias productivas y políticas ponen en riesgo la existencia misma de la sociedad. Aunque en sí mismo esta estimulación del peligro “es la condición, el correlato psicológico y cultural interno del liberalismo. No hay liberalismo sin cultura del peligro” (Foucault, NBP: 87). Esta

cultura supone considerar los eventos habituales como riesgosos a quienes hay que conjurar por medio del control y el cálculo. Sin este cálculo la libertad no sería posible, pero la libertad entonces requiere de una necesidad de constante control. Aunque en el fondo subyace la idea de productividad de los sujetos, en un mercado que demanda “un estado bajo la vigilancia del mercado más que un mercado bajo la vigilancia del estado” (Foucault, 2007: 149). En este sentido vivimos “peligrosamente”, de manera perpetua, ya no con miedo a grandes peligros, sino a los peligros cotidianos; es por esto que decimos que los autores piensan en un gobernar *a través de* los riesgos.

“Si por un lado el liberalismo es un arte de gobernar que en lo fundamental manipula los intereses, no puede manipularlos sin ser al mismo tiempo el administrador de los peligros y de los mecanismos de seguridad/libertad, del juego seguridad/libertad que debe garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros” (Foucault, NBP: 86).

“La palabra “liberalismo” se justifica por el papel que desempeña la libertad en el arte liberal de gobernar: libertad



garantizada, sin duda, pero también producida por este último, que necesita, para alcanzar sus fines, suscitarse, promoverla y enmarcarla de manera permanente. El liberalismo, así, puede definirse como el cálculo del riesgo - el libre juego de los intereses individuales- compatible con el interés de cada uno y de todos. Por eso, la incitación a "vivir peligrosamente" implica el establecimiento de múltiples mecanismos de seguridad. Libertad y seguridad: los procedimientos de control y las formas de intervención estatal requeridas por esta doble exigencia constituyen la paradoja del liberalismo y están en el origen de las "crisis de gubernamentalidad" (Foucault, STP: 443).

Foucault sostiene que el vivir "peligrosamente" (cultura del peligro) es la primer gran consecuencia del liberalismo. La segunda es la conjunción entre disciplina y liberalismo: la acrecentada extensión de los "procedimientos de control, coacción y coerción que van a constituir la contrapartida y el contrapeso de las libertades" (Foucault, NBP: 87).

En el resto del trabajo intentaremos problematizar estos

instrumentos puestos al servicio de la seguridad, y cómo, sin embargo, puede esto devenir o, en un Estado que instrumentaliza el miedo e ideologiza el riesgo, o en un Estado que promueva la participación democrática en la definición de los riesgos, los responsables y las potenciales soluciones. Creemos que la política indefectiblemente retoma aquellos instrumentos gubernamentales respondiendo a las preocupaciones sociales, como los riesgos de desastres. Sin embargo, los instrumentos de control y dominio sobre los cuerpos *parecen activarse con intensidad* en estas situaciones, bajo técnicas de disciplinamiento, vigilancia y control del personal interviniente y de la población en general, para asegurar el orden y su poder de dominio.

## 9. El desastre y la excepcionalidad

La ocurrencia de desastres supone el fracaso de los instrumentos de las poblaciones (la mayoría a cargo de los Estados) destinados a evitar que el riesgo culmine superando la capacidad de respuesta disponible. Producen un quiebre en las regularidades socioestructurales, lo que supone un nuevo escenario para los sistemas político y legislativo. En este apartado, queremos analizar la potencia conceptual de la noción



de “estado de excepción” en Agamben para entender, en qué medida en una situación de desastre o grandes riesgos puede hacer surgir un régimen de excepcionalidad.

Agamben focaliza en *Estado de excepción* (2004) aquellos momentos donde la ley (aprobada por el poder legislativo y aplicada en “estado de normalidad”) queda suspendida parcial o completamente, por “razones de estado”, en salvaguarda de las vidas dignas de ser vividas, de la democracia, al punto de poder quitar la libertad para poder conservarla. A cambio, se impone la ley del Poder Ejecutivo —para resolver los problemas que originaron la excepcionalidad— con la policía como institución central a la que se le permite determinadas cosas que la ley no autoriza (Agamben, 2004). Se convierte en una “tierra de nadie” entre el derecho público y el hecho político, pero también entre el orden jurídico y la vida

(Agamben, 2007: 24).

Parecen no ser situaciones de calma, tranquilidad o conformidad para el soberano, sino situaciones de convulsión social, donde se requiere o legitima el ejercicio de instrumentos de control y coercitivos por parte de sus agencias gubernamentales a fin de recuperar un orden que se ha perdido. El autor habla de otras situaciones de excepcionalidad, como “estado de emergencia” o “estado de sitio”, y considera inadecuado tomarlas como figuras sinónimas, ya que estas suponen un derecho especial, y no la suspensión del propio orden jurídico. Pero más allá de la distinción *conceptual*, el estado de excepción se asemeja *en la práctica* con el Estado de sitio puesto en vigor en muchos casos frente a situaciones de desastres.<sup>6</sup>

Con esto no queremos decir que la decisión del soberano (ya no

---

<sup>6</sup> Por nombrar un ejemplo, aunque los casos se replican en toda Latinoamérica, Argentina prevé el Estado de Sitio en el Artículo 23 de su Constitución. En él establece que “en caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales”. Este es el único instrumento de emergencia existente en la Constitución Argentina, y el concepto de “conmoción interior” ha sido objeto de numerosas polémicas sobre sus alcances o límites, ya que sus factores causales evidencian gran imprecisión jurídica y política.

Bajo esta ambigüedad un estado de sitio puede ser anunciado frente a una conmoción producida por una situación catastrófica que perturbe el orden y afecten el ejercicio constitucional. En este sentido, en 2010 la Corte Suprema Nacional de Justicia (fallo “Consumidores Argentinos”) indicó que, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesario que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, ya sea por acciones bélicas o desastres naturales, y que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata.



estrictamente central, personalista o hegemónico) sea la misma en un Estado de excepción o de sitio (ni igualar la peligrosidad de un campo de concentración con el Estado de sitio de 2001 en Argentina), sino subrayar el riesgo que supone la indistinción en el marco de un estado de excepción. Sostenemos que la fuerza con la que cuenta el Estado en sus agencias de coerción más la legitimidad otorgada por las fuerzas jurídicas y por la población en general al soberano, excepcionalidad mediante, y considerando la gran ambigüedad que existe en la Constitución, permite pensar que frente a los efectos de un gran desastre es probable la activación de un poder legislativo del soberano que opere por fuera completamente de las garantías constitucionales y del propio sistema jurídico, en donde la violencia puede convertirse en “derecho” y el “derecho” en violencia. En otras palabras, un quiebre severo en la regularidad sociopolítica puede configurar un escenario de necesidad que alimente un poder despótico contra la *nuda vida*, en tanto esta última no dispone de fundamento último, más que su inscripción originaria dentro del orden jurídico-político. La nuda vida es un producto de la máquina biopolítica y no es preexistente a ella, ni tampoco un primitivo estado de anomia o

naturaleza (Agamben: 157). Esto se evidencia en el carácter de refugiados, que inquietan por poner en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna. El fundamento último de la excepción no es la necesidad, sino “el principio según el cual ” toda ley está ordenada para la salvación común de los hombres, y sólo por esto tiene fuerza y razón de ley; si no sirve a este fin, no tiene eficacia obligatoria” (Agamben: 62). No se trata de un status o situación del orden jurídico (excepción o necesidad) sino un caso único en el cual la fuerza de la ley no encuentra aplicación.

Lo más preocupante es que en esta situación se revela la precaria situación originaria del hombre, el cual por sí mismo no tiene ningún derecho y permanece en un potencial de ser muerto. La soberanía sobre los cuerpos está en un indeterminado umbral, una zona límite indistinguible entre lo interno y lo externo, donde se revela en toda su dimensión el poder soberano. Un umbral (el de la nuda vida) que puede ser legalizado o ilegalizado arbitrariamente. De hecho, la nuda vida es una producción específica del poder y no un dato natural (Agamben: 18), lo cual permite la posibilidad de producir artificialmente la nuda vida y separarla de su contexto. Donde todas



las cosas pueden ser categorizadas discrecionalmente por el soberano. Y, por lo tanto, concluye que la vida natural originaria está situada afuera del orden jurídico (que la normativiza) y por tanto la naturaleza es una excepción al derecho. Allí, aparece la amenaza, de que todo se convierta en estado de excepción, y éste se convierte en regla, generalizándose los *métodos policiales* (el autor cita los ejemplos de la Alemania nazi, o la situación posterior a los atentados del 11-S). Argumenta que “la declaración del estado de excepción ha sido sustituida de forma progresiva por una generalización sin precedentes del paradigma de la seguridad como técnica habitual de gobierno” (Agamben: 27).

En este sentido, las fuerzas de seguridad son los primeros agentes estatales en intervenir en un desastre o en los riesgos que devienen de él, enviados y/o autorizados por el Poder Ejecutivo. Las autoridades involucradas en la protección civil están atravesadas por mecanismos castrenses de funcionamiento. Reestablecer el orden y garantizar la seguridad es su función principal, luego de salvar vidas. Allí, también se revela un elemento específicamente jurídico: la decisión del *soberano* que decide en el marco de una impresión

jurídica generalizada. El soberano (según Carl Schmitt) tiene el poder de decidir, garantizando el anclaje al orden jurídico. Frente a lo excepcional de un desastre, donde hay que salvar vidas, las fuerzas de seguridad y de protección civil, por indicación del Poder Ejecutivo, pueden contravenir principios democráticos fundamentales, como la inviolabilidad de la propiedad, la libertad de circulación, la detención ilegal de personas, entre otros. Todo en nombre de salvar vidas y garantizar su seguridad.

La vida se halla incluida en la escena política, pero también está expuesta a la muerte, a la discriminación, a la “extranjerización”, sin que esto sea sancionado. Esto no habría sido posible si la política no se hubiera constituido como biopolítica, en tanto el Estado moderno fue asumiendo prácticas de defensa sobre la vida ante “riesgos”. Aquellas vidas que el poder soberano considera cargadas de un peligro para las vidas dignas de ser vividas, son pasibles de detención y encierro, gestionadas por instrumentos biopolíticos, que en su intento de salvar vidas las fragiliza, la expone a riesgos vitales extremos y marginaliza a las que atentan contra el progreso de la comunidad política. Aunque se aparente liberar al individuo del poder soberano



reconociéndole derechos fundamentales, se lo somete nuevamente a la lógica de la soberanía, a un modelo fundado en la biopolítica.

La configuración de zonas de necesidad da paso a una soberanía biopolítica que tiene poder de determinar vidas (quién ostenta vida política y quien mera vida biológica), que para ser eficiente estiliza las fuerzas vivas de la nación movilizándolo a la población bajo instrumentos coercitivos, disciplinarios, a cargo de la policía, el servicio de inteligencia, el ejército, entre otras agencias, con el potencial de ignorar los derechos “fundamentales” de los individuos.

Estado de excepción como figura jurídica podría emerger —a nuestro juicio— en un caso de desastre que cree una zona de necesidad, aunque claramente en sí mismo un desastre no supone necesariamente una “anomalía” que se ajuste al concepto dado por Agamben. Pero podemos pensar que, frente al riesgo de un desastre, puede devenir, o estar latente, otro mayor: el de un estado de excepción que ataque los derechos y garantías humanas básicas, en nombre del sostenimiento de la *razón de Estado*, considerando el límite impreciso que argumenta el autor entre el orden jurídico y la vida. Esta revelada contingencia preocupa por el vacío que deja y que

ocupa el soberano con un potencial de amenaza y violencia aún mayor. Incluso Estados Unidos, paradigma republicano y democrático, lo ha puesto en evidencia posteriormente al desastre del 11-S, al decretar un estado de emergencia permanente, que prosiguió en aquellos territorios de invasión (Afganistán e Irak) y en Guantánamo.

## 10. Inseguridad, miedo y despolitización

En el subtítulo de gubernamentalidad dijimos que O'Malley y Rodríguez Alzqueta asumían la perspectiva que problematiza cómo se gobierna a través del riesgo, y que Foucault resume en “no hay liberalismo sin cultura del peligro” (Foucault, NBP: 87). Esto implica “que la gubernamentalidad liberal se forja en la articulación más eficaz entre el objetivo de gobernar lo menos posible y la detección de riesgos o peligros que, en algún punto, estarían justificando la intervención gubernamental. Este planteo muy embrionario en la obra de Foucault es retomado por otros autores, entre ellos O'Malley, que advierte sobre la tecnología gubernamental que pivotea en torno al riesgo y el peligro, y más acabadamente aún en Rodríguez Alzqueta que plantea



específicamente el rol clave de la (in)seguridad en la estrategia gubernamental neoliberal” (Cita de profesora Dávila). Si la estimulación al miedo al peligro fue la condición psicológica y cultural del liberalismo (Foucault, NBP: 87), en el neoliberalismo su equivalente sería el “riesgo”.

Esteban Rodríguez Alzueta (2004) afirma que el concepto de inseguridad se fue instalando en los medios y en las agendas de gobierno en forma creciente. Pero a su vez, la seguridad se ha ido separando de lo social y se ha vuelto *una cuestión individual* (RA: 26). Los Estados comienzan a desentenderse, se ven desbordados, responden con represión, o instrumentalizan el control. Se da un “desplazamiento del Estado social al Estado de la inseguridad que preconiza y pone en marcha el retorno a la ley y el orden, como si el poder público se movilizara alrededor del ejercicio de la autoridad” (RA: 27).

En el marco de la incertidumbre que genera el riesgo y el peligro, emergen ciertas emociones como respuestas que ensaya la sociedad descolectivizada y reindividualizada a los cambios estructurales que se viven con desconcierto, temor e incertidumbre.

Se genera una “frustración colectiva que busca chivos expiatorios, no predispone a la generosidad ni empuja a asumir riesgos. Induce una actitud defensiva que rechaza la novedad, pero también el pluralismo y las diferencias” (p. 32).

Uno de ellos es el *miedo frente al riesgo*, que opera en ciertos casos *aislando a los individuos del terreno de la política*, en vez de construir redes de solidaridad para resolver la cuestión causal. El miedo y la inseguridad, expresan una catarsis colectiva que construye formas paradójicas de solidaridad que, lejos de resolver, recrean las condiciones de inseguridad. Así mismo, el desastre provoca consecuencias biopsicosociales que coinciden con estas premisas, en tanto se manifiestan determinadas emociones y reacciones —como el miedo y la angustia— que pueden comprender “confusión, paralización o dispersión: lo que era familiar ya no lo es, el entorno aparece como desconocido” (Arito y Otrxs, 2018: 52).

Después de tantas horas de “noticias”, una suerte de paranoia cívica (en los medios denominada ‘histeria colectiva’) paraliza la vida social. Impide lazos de solidaridad, lo que desgasta la fortaleza y



resiliencia<sup>7</sup> de las comunidades. El pánico desencuentra la sociedad, desautoriza la vida colectiva y proscribe las mediaciones sociales. Ocurre la otrificación: el menosprecio y la distancia del otro (RA, 2014).

“Cuando el Estado se desentiende de la cuestión social, los vínculos tienden a relajarse y se perforan las redes sociales y los entramados de solidaridad entre las clases. Ese relajamiento acentúa la vulnerabilidad, y la angustia se experimenta enseguida con inseguridad” (p. 32).

“El miedo despolitiza, la seguridad personal es el viaducto despolitizante por excelencia. Cuando el ciudadano se siente desprotegido y amenazado, se retrae en la salvaguardia prepolítica de su privacidad. En consecuencia, los individuos no logran reconocerse en referentes colectivos y ya no se comprometerán. Se encierran y sienten miedo” (p. 40).

---

<sup>7</sup> Por resiliencia entendemos la capacidad de las poblaciones, comunidades o grupos de poder reaccionar con eficacia a los efectos de los desastres. Constituye un elemento que disminuye el riesgo, en tanto actúa potenciando la capacidad de respuesta.

## 11. Resignificando la gubernamentalidad

O'Malley critica la forma en que se ha abordado el concepto de riesgo a nivel político, enmarcado como una acción paralizadora, en tanto sugiere lo que no debería hacerse, en vez de lo que sí debería. Las falsas “técnicas del riesgo” minan los avances modernistas hacia una justicia y una política inclusiva y terapéutica. Solo incapacitan los factores de riesgos o peligro, expulsándolos, quitándolos de circulación. En los desastres, las poblaciones más pobres y expuestas a estos tipos de riesgos son habitualmente expulsadas de las preocupaciones de la agenda pública, hasta negarlos. Si “no se los ve” no hay responsabilidades que asumir.

Para Rodríguez Alzueta y O'Malley la política ha buscado nuevas fuentes de legitimación, y las encontró en el terreno de la protección contra las amenazas a la seguridad individual. Así, el miedo se ha convertido en un instrumento de poder. Permite a los gobernantes mayor discreción sin necesariamente comprometerlos en



políticas integrales inclusivas. Se instrumentaliza el miedo, generando una desconfianza en las instituciones públicas; se ideologiza, borrando las referencias históricas; y se culpabiliza a los ciudadanos, reforzando el sentimiento de impotencia.

Rodríguez Alzueta añade que habría que evitar buscar en la policía un poder represor, el policiamiento son también maneras sociales de pensar, sentir y obrar. Los gobiernos pasan y la policía permanece. Detrás existen relaciones de continuidad resultado de articulaciones estratégicas entre múltiples actores, en resistencias; articulaciones que componen un dispositivo de “temor y control” (RA: 18 y 20). Por consenso, sus agencias se invocan e intervienen en múltiples cuestiones sociales, como el riesgo; allí “encuentran un punto de apoyo que los habilita y legitima” entre los vecinos alertas, creando condiciones de posibilidad para que los dispositivos ejerzan su control. (RA: 36)

Pat O’Malley entiende la gubernamentalidad como práctica generalizada y dispersa, más que una acción que los Estados en sí mismo hacen (O’Malley: 156). No significa que debamos oponernos a un Estado con estrategias de control y regulación, porque si bien lo

vuelve peligroso, lo peligroso no significa malo dice Foucault. Se trata de analizar sus puntos fuertes para emplear políticas de reducción de riesgos, con la gubernamentalidad como herramienta preferida para determinarlos (O’Malley: 159). Sugiere emplear la analítica gubernamental (una herramienta diagnóstica y programática) para construir un conocimiento estratégico del riesgo, analizando las perspectivas existentes y usarlas para generar experimentos en riesgo que logren ser inclusivas.

O’Malley explica cómo puede lograrse una gubernamentalidad eficaz e inclusiva en el abordaje del riesgo, sin apelar a estrategias de expulsión o negación. Rescata dos enfoques jurídicos que podrían emplearse de manera combinada para lograrlo: la justicia restaurativa y la minimización del daño. La primera busca empoderar a las comunidades delegándoles la “pertenencia” del riesgo. Privilegian el saber de las comunidades frente a los problemas que ellos definen como significativos. Aparece como una técnica blanda favorita de los gobiernos neoliberales de control del crimen, pero esto no equivale a decir que debemos evitarla, sino preguntarnos qué nos puede dar. Más bien, “focaliza en el público que juega un rol determinante”



(O'Malley: 165). La “minimización del daño” tiene la ventaja de evitar la victimización, y, por otro lado, establece apropiados juegos de suma cero; reconoce que los stakeholders poseen sus propias experiencias y juicios, dominados estos por el saber experto que identifica riesgos y daños.

O'Malley alerta que los programas empleados para reducir riesgos sobre las poblaciones se guían por enfoques que revictimizan al sujeto y los han normalizado y convertido en sus propios responsables. Los modelos de políticas son conducidos como una cuestión estadística. No se trata solo de que los expertos saben manipular las estadísticas, sino que existe una experticia que manipula y gobierna con ellas. En cambio, se debe lograr la “minimización del daño” pero optando por la democratización del riesgo y la seguridad, a partir de la politización más que por el saber experto. Sin por ello excluir este último, que provee un conocimiento vital (O'Malley: 163).

Mientras que el riesgo, como un saber experto de pocos, tiende al triunfo de la incertidumbre por la confusión que los datos pueden presentar, O'Malley revalora los saberes del *sentido común* y la

*participación*, sin por ello excluir el conocimiento experto acerca de cómo resolver las cosas. Se trata de “sujetar las definiciones de los problemas y soluciones de los expertos a las críticas y evaluaciones del sentido común” (O'Malley: 169). Cada conocimiento tiene algo que ofrecer. Estas políticas democratizantes son vitales porque contribuyen a la maximización de la controversia, regulando los poderes negociadores de las partes.

De esta forma, revaloriza el “conocimiento estratégico” en el marco de una analítica gubernamental (diagnóstica e instrumental). Se trata de la construcción de un conocimiento sobre las formas de un gobierno determinado que “formula sus verdades y las conecta a programas específicos de gobierno, donde los problemas son nombrados y resueltos” (O'Malley: 157). Emplearla no solo como herramienta de diagnóstico, sino también para explorar en los propósitos, podríamos decir, en la toma de decisiones estratégicas y democratizantes frente al riesgo. En este sentido, Foucault (1977: 85) cree necesario el “conocimiento estratégico” para entender los regímenes existentes de poder, sus oportunidades y peligros, y sostiene que el papel de la teoría no se trata de “formular la sistematicidad



global que hace encajar todo, sino analizar la especificidad de los mecanismos de poder, percibir las relaciones, las extensiones, edificar avanzando gradualmente un saber estratégico”.

Frente a los peligros que manifiesta la gubernamentalidad, necesitamos encontrar en ella misma herramientas para promover un gobierno que proceda en términos de la maximización de las oportunidades de contradicción, posibilitando otras formas de gobernar frente al riesgo. Así, la gubernamentalidad puede devenir en una herramienta para el desarrollo político, en tanto sirve de recurso analítico para el “desarrollo de formas alternativas de gobierno que minimicen la dominación” (O’Malley: 158) y establezcan efectivos controles democráticos sobre los procesos.

## 12. Conclusiones

Las nociones abordadas están sometidas a la comprensión de los sujetos y mediados por una lucha por los significados asignados; allí se pone en juego una forma de poder no estática, sino tornadiza y contingente. En este marco, el Estado es protagónico y relevante, y

será el espacio por excelencia para el desarrollo de las tensiones, definiciones y posibles medidas frente al riesgo. Habiendo dos perspectivas reconocidas que analizan la relación entre gobierno y riesgo e inseguridad, hemos elegido la que se aboca a pensar cómo se gobierna a través del riesgo y la inseguridad (los cuales forman parte de una tecnología gubernamental).

La gubernamentalidad, a través de la figura del Estado, se empleó en pos de la seguridad de las poblaciones donde ejercía su poder. Históricamente trató de resolver preocupaciones políticas que las antiguas instituciones no contenían o no de una manera eficaz. Foucault propuso entonces pensar al Estado no como un monstruo frío que no paró de desarrollarse, sino como una forma de gobernar, un tipo de gubernamentalidad, una peripecia de la gubernamentalidad. (Foucault, STP: 291).

Los trabajos de O’Malley y Rodríguez Alzueta nos aportaron un análisis crítico útil a la vista del rol de las fuerzas de seguridad en la política frente a riesgos. Las medidas policialistas y respuestistas se instrumentan también en situaciones de riesgos intensivos. Allí, las fuerzas armadas y la policía son las que dan respuestas y “deben”



resguardar el orden. Las oficinas públicas de seguridad están encargadas en todo el país de la protección civil y de las políticas contra el riesgo de desastre. Esto sucede con el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo de Desastre (SINAGIR), creado en 2016, cuya estructura está dirigida por el Ministro de Seguridad, lo que preocupa por la unidimensionalidad de su abordaje.

Por su parte, Agamben nos permitió pensar que la estructura originaria del sistema político puede verificarse durante el estado de excepción, que corre el velo normativo e ilumina una estructura primigenia en la que quedan suspendidas las garantías constitucionales, y muestra el origen de la “naturaleza” a partir de la cual el derecho define declaraciones universales del hombre. Si soberano es a quien el orden jurídico reconoce el poder de proclamar un estado de excepción (o un estado de sitio pero donde la vida penda del criterio del soberano) y de suspenderlo; una zona imprecisa donde nos preguntamos cuál sería el verdadero “nomos” si allí realmente sólo hay nuda vida y un poder ilimitado; y partir de allí a propuestas que garanticen que en situaciones trágicas (sin desmerecer las condiciones de “normalidad” socioestructural) esa imprecisión no totalice

instrumentos de violencia y exterminio. La excepcionalidad preocupa, especialmente porque se ha vuelto cada vez más recurrente, “devino en prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos” (Agamben: 25). Ha mostrado su significado inmediatamente biopolítico, en el ejercicio de instrumentos de control poblacional. La excepción es la estructura originaria que funda a la biopolítica moderna, es decir, a la política que incluye la zoé dentro de los cálculos del poder estatal (Agamben: 7).

Al incluir al viviente, en tanto *nuda vida*, dentro del derecho mediante su exclusión (en la medida en que alguien es ciudadano, ya no es más mero viviente; pero al mismo tiempo, para ser ciudadano pone su vida natural, su nuda vida, a disposición del poder político), la política se vuelve bio-política. Y el estado de excepción, en tanto crea las condiciones jurídicas para que el poder disponga de los ciudadanos en tanto vidas desnudas, es un dispositivo biopolítico de primer orden. (Agamben: 7)

En este aspecto, preocupa la asociación que Foucault encuentra



entre el nacimiento del capitalismo y el inicio de una nueva política centrada en el “hacer vivir y dejar morir”, técnica del biopoder que se sostiene en la creación de un orden que genere frutos en todos los espacios (especialmente económico), donde la gestión de la vida de la población se convierte en una prioridad gubernamental. Agamben sostendrá que la debilidad del fundamento del Estado-nación se hace evidente en tanto representa la ficción de hacer del *nacimiento* el fundamento de su soberanía: el individuo se convertía en ciudadano por el sólo hecho de tener vida humana, es decir, que el nacimiento devenía inmediatamente nación. El despojo de su ciudadanía fue la condición necesaria, otrora, para legitimar su envío a los campos de exterminio, convertirlos en *homo sacer* (consagrados a la muerte).

El protagonismo de lo político (la incorporación de todas las voces y saberes), que amenaza con retirarse, es vital al abrir la participación en la discusión sobre los efectos secundarios de las decisiones de los poderes políticos y mercados. En general, se llega a afirmar que el Estado y la opinión pública no puede estar ausente en la disminución de los riesgos de desastres o en una sociedad más segura. Por eso, abordamos los instrumentos de gubernamentalidad

liberal, ejercidos cotidianamente en una sociedad condenada a “vivir peligrosamente”, instrumentos que no son desdeñables, sino más bien debemos buscar estrategias humanizantes para ejercerlos. En este sentido, Agamben sostiene que “una apropiación de la técnica no podrá hacerse sin un re-pensamiento preliminar del cuerpo biopolítico de Occidente” (Agamben: 19).

El Estado emerge como el principal espacio donde las poblaciones buscan respuestas para enfrentar las amenazas y vulnerabilidades que las acechan. En este contexto, en una sociedad desbordada de riesgos las demandas sociales por alternativas que los reduzcan parecen incrementarse. Las poblaciones exigen con fuerza la intervención de los instrumentos gubernamentales sobre los riesgos (humanos y materiales), y a medida que más los afectan, más se aíslan y despolitizan, deviniendo en una pérdida de sensibilidad y empatía por el *otro*, sobre el que se justifica un cruento instrumento punitivo a efectos de reducir un riesgo en donde quizás nunca hubo. En esta situación de confusión, incertidumbre y miedo, más se legitima ciegamente el poder de los regímenes. Esto podría viciar al Estado de mayor poder sobre las vidas, al margen de una zona de indistinción

que amenaza con convertirse en una norma.

Parece igualmente necesario despojarnos de conceptualizaciones pesimistas elaboradas contra el Estado desde la izquierda (entendido como un instrumento al servicio de las grandes corporaciones, que deja impune el riesgo que provocan las instalaciones productivas) y de la derecha (un obstáculo al natural equilibrio de los factores productivos) para recuperar el “conocimiento estratégico”. Quizás el concepto de gubernamentalidad, aunque evoca el pasado cruel que las manifestaciones estatales han tenido en la historia, puede revisarse a la luz de la teoría política. En el peor de los casos, el ejercicio de la gubernamentalidad en una situación sociopolítica perturbada por un contexto catastrófico, que busca el restablecimiento de la seguridad de la población, podría despertar un dominio cruento y despiadado; es probable que los aportes expuestos nos resuelvan muchas de nuestras preocupaciones, pero es imposible garantizar una completa y eterna seguridad.

## Bibliografía

- AGAMBEN, Giorgio (2004). Entrevista del diario El País: “El estado de excepción es hoy la norma”, por José Andrés Rojo. Madrid, 03 de febrero de 2004.
- AGAMBEN, Giorgio (2007). Estado de Excepción. Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora
- ARITO, Sandra, Lucrecia Cerini, Laura Imbert, Mónica Jaquet, Pablo Kriger y Analía Rígoli (2018). Desastres y Catástrofes, herramientas de pensamiento para la intervención. Segunda Reimpresión. Paraná, Argentina, Editorial EDUNER.
- BECK, Ulrich (2006 [1986]) La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Paidós.
- BELLO, Omar (2017). Desastres, crecimiento económico y respuesta fiscal en los países de América Latina y el Caribe, 1972-2010. Santiago, CEPAL.
- Georgetown University [en línea]. Declaración, actualización y vigencia de estados de excepción. Publicado en La Izquierda Diario. [Consulta: 20 de enero de 2020] Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Excepcion/declaracion.html>
- RAMOS, D'Anyelo (2019). Inundaciones en el sur peruano afectan a los más pobres y reflejan la crisis del Estado. Publicado en La Izquierda Diario. [Consulta: 20 de enero de 2020] Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Inundaciones-en-el-sur-peruano-afectan-a-los-mas-pobres-y-reflejan-la-crisis-del-Estado>
- FOUCAULT, Michel (1976). Las redes del poder. Varias ediciones.
- FOUCAULT, Michel (1981 [1977]). Poderes y Estrategias. En: Un dialogo sobre el poder. pp. 73-86. Madrid: Alianza Editorial.
- FOUCAULT, Michel (2001). Defender la sociedad. Buenos Aires, FCE.
- FOUCAULT, Michel (2006), Seguridad, territorio y población. Buenos Aires, FCE.
- LAVELL, Allan (2004). LA RED: antecedentes, formación y contribución al desarrollo de los conceptos en el tema de los riesgos y desastres en



América Latina. Costa Rica, La Red.

LUHMANN, Niklas (1996). El concepto de riesgo. En Beriaín, Josetxo (comp.). *Las consecuencias perversas de la Modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona, Anthropos.

LUHMANN, Niklas (1992). *Sociología del Riesgo*. Universidad de Guadalajara.

MARCHART, Oliver (2009), *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires, FCE.

O'MALLEY, Pat (2007), "Experimentos en gobierno. Análisis gubernamentales y conocimiento estratégico del riesgo", en *Revista Argentina de Sociología, Consejo de Profesionales en Sociología*, año/volumen 5, N° 008. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ ALZUETA, Esteban (2014). *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires, Futuro Anterior.

UNISDR (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. UNISDR-EIRD.

UNISDR (2019). *GAR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019*. UNISDR.