

# Orientación

## Foucault: las políticas y su implementación

Benito León Corona<sup>1</sup>

El análisis de políticas se ha convertido, paulatinamente, en un campo de estudio e investigación plenamente institucionalizado. La marcha hacia su reconocimiento inicia a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa. Lo que destaca es el impulso que busca ofrecer para mejorar el desempeño del ejercicio de gobierno. La pretensión es dotar de recursos analíticos para mejorar la toma de decisiones, es decir, se trata de pensar de otra manera el quehacer y el cometido de las instituciones y organizaciones de gobierno, en otras palabras, el análisis de y el análisis en las políticas. Sin embargo, en este contexto de auge de las políticas públicas existen otras posibilidades analíticas para atender y entender la actividad de gobierno, como actúa, qué produce y a quiénes dirigen su acción para constituir formas de subjetivación específicas. Esta posibilidad nos la ofrece el análisis de la gubernamentalidad, enfoque propuesto inicialmente por Michel Foucault, y desarrollado posteriormente por otros investigadores como Nicholas Rose y Michael Dean.

A partir de las posibilidades analíticas que ofrece el enfoque de la gubernamentalidad sobre la actividad pública de gobierno, es posible una comprensión diferente de la gestión de gobierno. En este sentido el presente trabajo tiene como objetivo realizar un acercamiento inicial a las características de este enfoque y la forma en que se ha definido

---

<sup>1</sup> Dr. en Estudios Políticos y Sociales con Orientación en Sociología por la UNAM, Profesor de Tiempo Completo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico belector@aol.com

el quehacer analítico de políticas en el terreno del diseño y, más específicamente, en el de la implementación como momento de la acción, para explorar y valorar las ventajas o desventajas comparativas que nos ofrece el concepto de gubernamentalidad con respecto al análisis de implementación de programas sociales; durante el recorrido por estos aspectos introduciremos comentarios breves sobre programas sociales de combate a la pobreza como un buen ámbito del ejercicio gubernamental a través de las políticas públicas.

Nuestro interés radica en la importancia que tiene la actividad gubernamental para la buena marcha de la sociedad, el gobierno de sus miembros, la constitución de formas específicas de conducta y bajo la consideración de que toda actividad de gobierno se mueve en la controversia, como resultado de los conflictos políticos sobre el papel que debe desempeñar para alcanzar los objetivos de conducción que se ha propuesto. En especial un ejemplo que resulta altamente controversial en los últimos tiempos, es el de los programas de combate a la pobreza por la supuesta búsqueda de eliminación o superación de esta condición social en la que se encuentran enormes sectores de la sociedad y que refleja con claridad los dispositivos desplegados para gobernar a quienes presentan cuadros crónicos de carencias, sin que por el contrario se logren los tan anunciados resultados de superación y/o eliminación de la pobreza, como postula el discurso oficial. Por ello revisamos, primero de manera general, la propuesta de Foucault sobre la gubernamentalidad en el contexto más amplio del trabajo desarrollado por él para, en segundo lugar, establecer que el análisis de políticas juega un papel pastoral para la conducción de la población, en tercer lugar, revisar cómo la implementación de los programas de gobierno es el momento en el que se pone en acción cualquier dispositivo de gobernanación social y a través de éste podemos establecer el proceso de gobierno en un ámbito específico; finalmente, a manera de conclusión, hacemos algunos comentarios sobre las posibilidades analíticas que nos ofrece el concepto de gubernamentalidad.

## **El gobierno como dispositivo de disciplinamiento social**

No tiene nada de novedoso el papel que han jugado ciencias como el Derecho, la Economía, la Administración Pública y la Ciencia Política como conjuntos de saber para apuntalar el ejercicio de poder. Más recientemente la Política Pública y la Gestión Pública se constituyen como parte de los arsenales de conocimiento para dar forma y sustento a los dispositivos gubernamentales de poder, la intención es lograr la conducción adecuada de las poblaciones. Poco se ha atendido esta cuestión, poco o nada de interés por lograr comprender la forma en que operan esos saberes que permiten el desarrollo de los procesos de gobierno.

En este punto el trabajo desarrollado por M. Foucault resulta de gran utilidad en la medida en que nos provee de herramientas analíticas para estudiar los modos de operación del poder gubernamental, pero no con una actitud omnicomprendensiva. Foucault a denominado a este trabajo *genealogía*, procedimiento dirigido a lograr la comprensión de la génesis y las transformaciones del poder dirigidas a conducir acción y pensamiento de la población, en ámbitos específicos de actuación, o como indican Varela y Álvarez Uria, “la genealogía foucaultiana es modesta y sectorial: lejos de cuestionar el todo social, el análisis enfoca y distingue distintos poderes y diferentes territorios en los que se articulan saberes y poderes específicos que vertebran históricamente las sociedades capitalistas.” (Varela y Álvarez Uria, 1999: 19) Bajo la premisa genealógica de atender sectorialmente poderes y territorios podemos establecer que la tarea específica de las políticas públicas es contribuir a desarmar el entramado institucional previo, es decir, el de intervención amplia del gobierno, con base e un conocimiento amplio y preciso del territorio económico y de las necesidades específicas para generar bienestar social, además de proveer los instrumentos analíticos y técnicos para la acción de gobierno En palabras de Luis F. Aguilar, los gobiernos transformaron los problemas sociales en problemas públicos, “en obligaciones y

responsabilidades de estado. Y el agente público por excelencia, el gobierno ejecutivo los convirtió en objetos obligados de su agenda de atención” (Aguilar, 1999, 130). Por cierto, obligación no desinteresada, pues los objetivos, los instrumentos y las tareas de gobierno son reformulados para dirigir ciudadanos dotados de derechos y libertades y garantizarles niveles de bienestar socialmente aceptables, además de generar condiciones propicias para el acuerdo y manejo de la conflictividad social, es decir, de cohesión social. Aspectos atendidos con el apoyo de conocimiento experto sobre todo aquello que tiene que ser gobernado.

En estas condiciones las tareas y obligaciones estatales crecen significativamente, por medio de la monopolización paulatina de actividades, cuyo rostro se hará visible a través de la multiplicación de burocracias y organismos dirigidos a atender los temas propios de esta concepción del quehacer gubernamental. Tareas en las que los componentes científicos y tecnológicos adquieren enorme relevancia, que más allá de la transformación de las formas de regulación y conducción social no perderán su vigencia y, por el contrario, serán más apreciados para el desarrollo del quehacer gubernamental.

Lo que tratamos de mostrar, desde esta perspectiva, son las posibilidades analíticas de la genealogía sobre las condiciones de formación y desarrollo tanto de los saberes y de los mecanismos del poder del gobierno, los cuales toman forma en prácticas materiales e institucionales, además de prácticas discursivas y representaciones simbólicas, tareas desarrolladas por las políticas y la gestión pública, en otras palabras se trata de la construcción de dispositivos para la gobernación social.

Esta forma de análisis nos permite establecer la o las formas de constitución y operación de los dispositivos de gobierno; sin embargo, vale la pena contextualizar el conjunto de trabajo de Foucault, para ubicar dentro de él el análisis genealógico.

El trabajo de Foucault ha sido definido como una forma no convencional de ver el mundo, “la mirada otra”<sup>2</sup>, que se propuso atender tres ejes fundamentales o modos de objetivación dirigidos a transformar a los seres humanos en sujetos. En primera instancia se ha dirigido al proceso de objetivación del sujeto a través de la constitución de saberes que se erigen así mismos en ciencias, que se refieren al sujeto como sujeto productivo, que trabaja, al que se analiza a través de la riqueza, o bien, como ser vivo o natural. La segunda parte de su obra atiende “la objetivación del sujeto” en lo que denomina las prácticas divisorias, prácticas que se ejercen a través del poder, al introducirse en los cuerpos como prácticas, formas de pensamiento, en las representaciones y en las racionalizaciones, Finalmente, Foucault trabaja en las posibilidades que el sujeto tiene para auto constituirse a sí mismo. En palabras de E. Ibarra, podemos caracterizar el trabajo de Foucault, como un proyecto que permite ver la historia de la constitución de los saberes y el ejercicio de las prácticas de poder que nos convierte en sujetos (Ibarra, 2001).

A partir de esta caracterización, el trabajo de Foucault ha sido, en general, presentado en los tres ámbitos señalados o, también, como tres etapas en el desarrollo de su obra. Esta forma de ordenación implica una secuencia cronológica en la que se establece: a) la etapa arqueológica, de 1961 a 1969, en la que tiene en cuenta las condiciones en que se constituye un discurso como saber, las interrogantes que le guían son ¿qué se? ¿qué es el saber? b) la etapa genealógica, de 1970 a 1979, en ella la cuestión principal es atender las relaciones y prácticas del poder y como se forman las instituciones en las que se ejercen, las preguntas guía son ¿qué puedo? ¿qué es el poder? y, c) la etapa ética, de 1979 a 1984, en la que examina la forma en que se constituye la subjetividad a partir del análisis de las tecnologías y las prácticas de individuación ¿qué soy yo? ¿qué es uno mismo? (Deleuze, 1987).

---

<sup>2</sup> Nos referimos al trabajo de Foucault como “la mirada otra”, tal como lo hace Gilles Deleuze.

Estas son las etapas canónicas del trabajo de Foucault, pero no debemos perder de vista que la presentación del mismo, en los términos señalados, son un recurso de ordenamiento que de ninguna manera implica la ruptura o la desarticulación de un proyecto amplio que involucra al conjunto del trabajo y tiene como núcleo central el examen de la constitución del sujeto.<sup>3</sup> Por otra parte, la sistematización así presentada es ventajosa pues, es cronológicamente simple y proporciona una imagen de continuidad y complejización progresiva y mejor articulada de la obra de Foucault, además él mismo la avala al exponer que su trabajo ha sido ascendente y centrado en la constitución del sujeto a partir de las preguntas que Deleuze propone en cada momento. Sin embargo, Miguel Morey plantea que existe alguna diferencia y esta se ubica en el nivel metodológico al afirmar: “Anteriormente, sostuve que la diferencia entre arqueología y genealogía es la que media entre un procedimiento descriptivo y un procedimiento explicativo: que la arqueología pretende alcanzar un cierto modo de descripción (liberado de toda <<sujección antropológica>>) de los regímenes de saber en dominios determinados y según un corte histórico relativamente breve; y que la genealogía intenta, por recurso a la noción de <<relaciones de poder>>, explicar” (Morey, 1996). En realidad nos encontramos con el avance en progresión de una propuesta analítica en la que Foucault actúa para mostrarnos una realidad social a la que nos acercamos fragmentada, provisional y conflictivamente. En un escenario de tales características se sitúa la reflexión de Foucault, es decir, en un escenario en el que la complejidad de la realidad crece día con día, donde se despliegan una multiplicidad de culturas, diferentes perspectivas y una gran variedad de opciones morales e ideológicas, en la que la ciencia ha perdido su carácter sagrado y el conocimiento científico la inocencia que le adornó durante mucho tiempo.

---

<sup>3</sup> Foucault asigna dos significados a la palabra *sujeto*, “sometido a otro a través del control y la dependencia, y sujeto atado a su propia identidad por la conciencia o el conocimiento de sí mismo”. Con esta conceptualización hace referencia a la condición de sometimiento al poder, capaz de subyugar y someter. Aquí el poder aparece como la capacidad de conducir, de guiar a partir de las posibilidades de constituir la subjetividad.” (Foucault, 1988, 231).

Al interior de este complejo entramado teórico encontramos, en la denominada etapa genealógica del trabajo de Foucault, el análisis de los procesos a través de los que se transforma el poder al aplicar técnicas de intervención en el cuerpo humano sea a nivel físico o psíquico. Cabe destacar el interés del autor por mostrar la capacidad productiva del poder, a través de la utilización de técnicas específicas generadas por las ciencias humanas (recordemos que Foucault lo hace al estudiar los métodos de castigo), a las que, en buena medida da origen como disciplinas de conocimiento del hombre para, finalmente, atender sí la humanización del poder obedece a la penetración de éste en el cuerpo.

En concreto, podemos establecer que el análisis de Foucault en este terreno nos permite comprender la fructífera relación saber-poder, y cómo a través de ella se constituye el conocimiento y el sujeto del mismo, por ejemplo en el ámbito del gobierno de la pobreza.<sup>4</sup>

En forma concreta Foucault plantea que espacios, como el referido de la pobreza y de los pobres, son materia del discurso y la acción del gobierno en estos términos:

“En las sociedades modernas, desde el siglo XIX hasta nuestros días, tenemos por una parte una legislación, un discurso, una organización del derecho público articulado en torno al principio del cuerpo social y de la delegación por parte de cada uno; y por la otra, una cuadrícula compacta de coacciones disciplinarias que aseguran en la práctica la cohesión de ese mismo cuerpo social. (...) Un derecho de soberanía y una mecánica de la disciplina: entre esos dos límites, creo, se juega el ejercicio del poder.” (Foucault, Curso del 14 de enero de 1976, 150)

Esta es la segunda etapa, la etapa genealógica del pensamiento de Foucault, en ella específicamente se ubica el tema de la gubernamentalidad, donde el soberano a través de los mecanismos que le brindan las disciplinas puede inducir a la cohesión social. En esta

---

<sup>4</sup> Al respecto recordemos la difusión que realizó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de los criterios que se han adoptado para la medición de la pobreza, propuestos por El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Gran logro que, finalmente, permite contar con elementos para diseñar políticas y programas de combate a la pobreza. Finalmente, en México se ha logrado hacer productiva la relación saber-poder para el gobierno de la población pobre (Perfil de la Jornada 19-8-2002).

etapa nos concentraremos, para analizar con mayor detalle, como funciona la analítica de gobierno para la conducción de los cuerpos y de las poblaciones.

La analítica de gobierno nos permite estudiar qué es gobernar, es decir, cómo se actúa sobre las acciones de otros en ámbitos institucionales bien localizados, no cerrados, por qué si se atiende sólo el ámbito interno se corre el riesgo de descifrar el carácter reproductivo de la institución de que se trate y explicar el poder por el poder mismo ya sea enfatizando las reglas o el aparato que le da sentido. Más bien, de lo que se trata es de “sugerir que las instituciones siempre deben analizarse a partir de las relaciones de poder, y no a la inversa, y que el punto de anclaje fundamental de éstas aún cuando se materializan y cristalizan en una institución, debe encontrarse fuera de la institución.” (Foucault, “El sujeto y el poder”, 240) Conviene insistir en que Foucault propone una nueva forma de entender el poder, que se manifiesta en la constitución de sujetos producidos en ámbitos pequeños y bien localizados. En este sentido, y tomando el ejemplo referido, la condición de sujeto pobre tiene su origen en contextos y en condiciones bien definidas. Como lo ha propuesto la Sedesol al establecer que hay tres tipos de pobreza: alimentaria, en capacidades o ingreso y en patrimonio, es decir, la focalización en extremo (Sedesol, 19-8-02: 2).

Gobernar es entonces la práctica o las prácticas que permiten estructurar el o los ámbitos de acción de quienes son objeto de los mensajes emitidos por el poder, que no es único y se manifiesta en la capacidad de unos individuos de “gobernar y dirigir las conductas” de otros. El ejercicio de poder se puede ubicar en relación al sujeto en tres formas específicas.<sup>5</sup> La primera de ellas la encontramos en el espacio físico de cada cuerpo, el sujeto como cuerpo, en el que se ha encontrado, nos dice Foucault, “todo un descubrimiento

---

<sup>5</sup> La estructura del ejercicio de gobierno en relación con las tres dimensiones se sigue de la propuesta de Eduardo Ibarra, en ella establece que la propuesta de análisis gubernamental necesita colocar al sujeto en función de su cuerpo, el conjunto de cuerpos como población y en función de la constitución de la subjetividad, o de la ética. (Ibarra, 2000).

como objeto y blanco de poder”, en el se ejerce una estrategia infinitesimal para someterlo, es el ejercicio de las disciplinas sobre el cuerpo para hacer al sujeto más obediente, más útil. “La disciplina, dice Foucault, aumenta las fuerzas del cuerpo (en términos económicos de utilidad) y disminuye esas mismas fuerzas (en términos políticos de obediencia)” (Foucault, VyC, 141-142). Se trata de una operación de incremento de la utilidad económica del cuerpo y la disminución de su resistencia política. Esto es lo que denomina *anatomopolítica*, es decir, una anatomía del cuerpo que es la vez una mecánica del poder.

La segunda forma de relación del poder con el sujeto se encuentra en la forma en que se conduce a conjuntos poblacionales, lo que es definido como la conducción pastoral. Esta forma de ejercicio de poder se caracteriza por: a) alguien que dirige a un grupo (rebaño), b) su tarea es proporcionar al rebaño condiciones de bienestar y seguridad, al guiarlas, lo que a la vez permitirá su adecuada reproducción. Lo que encontramos es la relación que se establece entre quien conduce y quienes son conducidos (pastor-rebaño) en donde el conductor adquiere una serie de responsabilidades para con el grupo que dirige, a la vez estos deben obedecer a quien les conduce. El logro de una relación en tales términos implica un factor fundamental, el conocimiento que necesita quien conduce para dirigir al conjunto y lograr que este acepte su condición en forma particular. Por ello “el gobierno se define como una manera de disponer las cosas para conducirlas no al bien común, como decían los textos de los juristas, sino a un fin conveniente para cada una de las cosas que hay que gobernar” (Foucault, La gubernamentalidad, 17). La finalidad es disponer las cosas de cierta forma para ello es útil la ley como muchos otros dispositivos. Es aquí donde las políticas públicas desempeñan el papel de pastoral, de gobierno al que hemos aludido, es decir, se muestra la íntima relación existente entre un modo de reflexión política y los instrumentos, prácticas y objetivos de gobierno. (Hunter, 1998, 66)

## **El diseño de políticas como pedagogía social.**

El análisis de políticas es una modalidad disciplinaria de existencia reciente, en nuestro contexto, dirigida a proveer al gobierno de medios de conocimiento para la acción, por tanto es una ciencia de la acción. (Meny y Thoenig, 1989: 43) Como suele ocurrir en las ciencias sociales las controversias y polémicas sobre su definición, alcances y contenidos no se han hecho esperar, tal como lo evidencian el racionalismo y el incrementalismo. Más allá de si es posible o no alcanzar la racionalidad total o el avance paulatino a partir de ajustes en la acción de gobierno a nosotros nos interesa destacar el papel que esta disciplina desempeña, de inicio, como “una contribución de los <<expertos>> a las decisiones de las autoridades gubernamentales”, se trata, de origen, producir investigación útil para servir de guía a la acción. Para lo que se requieren herramientas metodológicas, es decir, se trata de contar con los dispositivos indispensables para “ponerse al servicio de la administración y los políticos” (Meny y Thoenig, 1989: 44). Tal concepción se encuentra en la razón de ser del Gobierno, al qué se concibe como “una gestión experta de un territorio y de sus recursos con la intención de lograr sus desarrollo óptimo” (Hunter, 1998, 61). En este punto se cruzan el saber y el poder, y la formación de las Ciencias de Políticas despejara el camino para avanzar hacia e integrar el potencial teórico aportado por diversas disciplinas sociales para proveer a los tomadores de decisiones públicos de elementos para elegir los mejores cursos de acción. Finalmente, se trata de incorporar los arsenales disciplinarios al terreno de las decisiones políticas como contribuciones de los expertos para el logro de objetivos, en otros términos, “la posibilidad de que la ciencia ayude a aclarar y ordenar las preferencias y las metas de los actores políticos” (Aguilar, 1992: 38).

Específicamente la relación del saber de políticas y la acción política ocurre al interior de las instituciones de gobierno, esto último se define como una manera de disponer las cosas

para conducir las no al bien común, sino a un fin conveniente para cada una de las cosas que haya que gobernar. Esto implica una pluralidad de fines específicos. En consecuencia, toda una serie de finalidades delimitadas se convertirán en el objetivo mismo del gobierno y para alcanzar estas distintas finalidades se dispondrán las cosas. Foucault es retomado a través del concepto de gubernamentalidad por estudiosos, interesados por el quehacer de gobierno, y nos mostrarán la fecundidad de la acción pública, Ian Hunter lo expresa en estos términos, “la población emergió como un recuso de Estado, es decir, como una colectividad a la que había que procurar buen orden, asegurar la salud y la felicidad, y cuyas capacidades morales y económicas habían de ser intensificadas sistemáticamente para que jugarán un papel óptimo en el desarrollo del Estado” (Hunter, 1998, 61).

Las posibilidades pastorales del estudio y el análisis de políticas se hacen evidentes, al dirigirse a colocar a los sujetos de gobierno en la posición que para ellos ha sido definida, a través del despliegue de dispositivos disciplinarios específicamente elaborados para tal fin. Ejemplos concretos son los que nos proporcionan Giandomenico Majone y Aaron Widavsky. El primero postula que las políticas deben conducirse a través del discurso como dispositivo básico. El planteamiento que desarrolla indica que se debe proceder persuasivamente, por medio de argumentos dirigidos a convencer al estructurar un dispositivo analítico que combine datos, hechos, valores y métodos dirigidos a una población específica. El objetivo es lograr la aceptación de la población de referencia de las bondades del ejercicio de gobierno, para lograr que la acción sea efectiva. En términos de Luis Aguilar, y desde la posición de Majone, el trabajo disciplinario del analista de Políticas Públicas “es producir evidencias y argumentos persuasivos, en favor de una decisión, sí es que se trata de políticas que han de desarrollarse realmente en una comunidad política y no sólo de buenas ideas de expertos sobre futuros sociales posibles” (Aguilar, 1992, 61).

Se pretende, desde el conocimiento, dotar al poder de mecanismos para la acción, en este caso el análisis de políticas es el puente para la relación saber-poder, donde el discurso aparece como el medio que se utiliza para establecer lo que es bueno, lo que es malo, que diferencie lo normal de lo anormal, lo verdadero de lo falso. El discurso sobre la pobreza, que se articula y desarrolla durante más de tres lustros<sup>6</sup>, propone como uno de sus argumentos centrales que es necesario que los pobres se conviertan en sujetos productivos, para así participar en el desarrollo de si mismos y de la sociedad.

La segunda perspectiva a la que nos referimos, la de Wildavsky, propone una manera diversa para el análisis. El locus del análisis, para él, se encuentra en la capacidad para ubicar aspectos de la realidad que sean considerados como problemáticos para ser atendidos y, lo más importante, solucionados. Apelando al análisis foucaultiano de la gubernamentalidad, podemos decir que se trata de establecer, a través de mecanismos de valoración y discriminación generados por el discurso disciplinario, la forma de organizar la posición de los diferentes grupos de la sociedad y de esta manera legitimar el ejercicio sistemático del poder por la vía de instituciones específicas, concretas.

Lo anterior se evidencia si atendemos el planteamiento de Wildavsky, al afirmar que el análisis se convierte en un recurso de pedagogía pública. En términos de Luis Aguilar, “el nuevo análisis conlleva, exige, por un lado, disciplinar el deseo, disminuir las expectativas, ordenar las preferencias y, por otro lado, aumentar la productividad y expandir la eficiencia colectiva para hacer que se recorran los límites de lo públicamente posible” (Aguilar, 1992, 73). De lo que se trata es de formar el comportamiento de los individuos de acuerdo a condiciones culturales e históricas específicas, es decir, se trata de poner en juego técnicas específicas para la constitución de subjetividades.

---

<sup>6</sup> Nos referimos a la existencia de este tipo de discurso a partir la aparición, explícita, en el discurso público en la campaña política de Carlos Salinas en 1988, al introducirlo en la agenda pública como un tema prioritario. No olvidamos que desde la época de Echeverría aparece el tema en forma seminal, por tanto va adquiriendo paulatinamente la fuerza que muestra a fines de los ochenta. Por ello establecemos el momento de arranque en el año señalado.

No hay truco, el análisis de políticas se convierte en un dispositivo disciplinario para la conducción de poblaciones, el objetivo es garantizar el gobierno de la sociedad, al conocer sus problemas (o inventarlos diría Wildavsky) al controlar sus probabilidades y compensar sus efectos, esto es posible al construir formulas, programas y definir metas de gobierno en muy diversos grupos de referencia para lograr que se desempeñen de acuerdo a las necesidades del momento y lograr economías en la reproducción de la población (la seguridad social) y mostrar, finalmente, la capacidad productiva, la eficacia en la agregación del poder.<sup>7</sup>

Con estas referencias es posible mostrar que las políticas públicas aparecen como un ámbito disciplinar vinculado con el ejercicio del poder gubernamental para dirigir poblaciones. Se trata de actuar de tal modo y a través de un cierto número de medios para que este o aquel fin pueda ser alcanzado. El momento en que el diseño de políticas se materializa es en la implementación. Es el discurso en acción, generado por el conocimiento vinculado al poder. Por tanto, el fin del gobierno es dirigir poblaciones, en busca de la perfección de esa dirección, a través de la intensificación de los procesos que dirige y de los instrumentos de gobierno.

---

<sup>7</sup> En concreto Foucault denomina historia de la gubernamentalidad al proceso a través del cual los estados desarrollan capacidades que les permiten ejercer la conducción y el control de poblaciones. Indica que por gubernamentalidad entiende, como definición inicial, “fundamentalmente tres cosas: 1) El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad. 2) La tendencia que en Occidente no ha dejado de conducir, desde hace mucho tiempo, hacia la preeminencia de este tipo de poder que se puede llamar gobierno sobre todos los otros; soberanía, disciplina, etc., que ha implicado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de todo un conjunto de saberes. 3) El proceso, o mejor, el resultado del proceso a través del cual el Estado de justicia del medioevo, convertido en Estado administrativo en los siglos XV y XIV, se encuentra poco a poco “gubernamentalizado””. (Foucault, 1978, 25) Estas son las características de una forma de poder que a la fecha se ejerce en las sociedades modernas y que en la actualidad se procesa por medio de las denominadas políticas públicas.

Las Ciencias de Políticas representan la maduración del arte de gobierno tal como Foucault formuló, para tomar distancia de las propuestas centradas únicamente en aspectos como los legales y constitucionales, pues como establece Hunter, el Estado demanda una alta intervención de “<<conocimiento fundamental y especial>> de los propios dominios en los que actuaba” (Hunter, 1998, 70) y actúa. La disciplina de Políticas Públicas representa la más nueva forma para definir, clasificar y diferenciar poblaciones para la acción de gobierno y es en la implementación de políticas donde es posible analizar los despliegues estratégicos desde el poder.

### **La implementación como dispositivo de gobernación burocrática.**

Toda forma de definir la actuación de gobierno debe encontrar su sentido y reconocimiento en argumentos, articulados como dispositivos para ofrecer razones que logren la aceptación por parte de la población de referencia de las bondades de la acción de gobierno, en los términos de Majone, esto debe ocurrir en el marco de un gobierno legítimo y democrático. El planteamiento es que toda estrategia de gobierno entra al espacio de las valoraciones intersubjetivas, lo que demanda a las autoridades responsables contar con elementos igualmente valorativos adecuados, para convencer a la sociedad de las bondades de la acción y en especial a aquél sector al que se dirige la propuesta de acción gubernamental.

En términos distintos y colocados en el terreno de la Administración Pública Christopher Hood y Michael Jackson, proponen que en este campo, tradicionalmente referido como el ámbito del diseño y la realización, entran en juego o deben entrar en juego argumentos dirigidos a alcanzar la aceptación de los postulados de las diversas posiciones interactuantes en el espacio de la administración. Para estos autores se trata de doctrinas que deben ser revisadas para permitir al gobierno el cumplimiento de su cometido. Se trata

de contar con las condiciones para gestionar los asuntos públicos, lo cual es, dice Ricardo Uvalle, "...un sistema de capacidades, comunicación, realización, cooperación y ejecución que tiene por objeto traducir en resultados lo que se concibe como idea y proyecto" (Uvalle, 1997: 37). Al plantearlo en estos términos a las actividades de gobierno se les asigna la tarea de transformar propuestas discursivas en actos en el terreno de la gestión, es en este momento donde se lleva a cabo, se ejecuta, se pone en práctica, en otras palabras se implementa.

Podemos afirmar que cuando el discurso se materializa en actos, cuando entra en acción, es en el momento de la implementación, es decir, es el momento donde el ejercicio de gobierno toma forma y una denominación específica; en otras palabras adquiere carácter organizacional: Son precisamente las organizaciones las encargadas y responsables del proceso de gobierno a través de los programas de políticas, Son dice Omar Guerrero, las responsables de hacerlo fluir, siempre y cuando, las relaciones de autoridad se encuentren debidamente conformadas.

El campo de estudio de la implementación puede ser considerado nuevo. De acuerdo con Luis Aguilar, una primera generación de estudios al respecto ve la luz en la década de los setentas, a partir de ese momento se plantean las características generales de este ámbito de las políticas y se argumenta que el interés por la implementación se encuentra en el desencanto de toda una serie de proyectos de gobierno fracasados en los que se invirtieron grandes cantidades de recursos. Lo anterior hacía necesario comprender como se podía lograr un ejercicio de gobierno más eficaz. La búsqueda de respuestas en este sentido se encuentra en los estudios pioneros sobre implementación que muestran la ineficacia del discurso cuando entra en acción, por lo que es menester conocer como se implementa y por que se fracasa. El análisis mostró que las organizaciones públicas son los espacios donde se procesa la acción y es ahí donde se fragua el éxito o fracaso de una política. Los

dispositivos puestos en marcha para su operación, la consecución de objetivos y el logro de los fines definidos son esencialmente organizacionales.

Meny y Thoenig definen la implementación como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. (Meny y Thoenig, 1992: 158) Como lo planteamos antes, la implementación es el momento en el que el discurso se materializa. Pero también es cierto que este momento, el de poner al discurso en acción, es también el más difícil por “la complejidad de la interrelación de los elementos y actores, tanto políticos como técnicos que intervienen en ella” (Moreno, 2001: 60).

Podemos establecer que el momento de la implementación es en el que se juega el éxito a fracaso de un programa de gobierno. En este sentido la gubernamentalidad pasa necesariamente por los procesos de implementación. Implementar es poner en juego dispositivos de toda índole para alcanzar los objetivos que el gobierno se ha propuesto para conducir a las poblaciones a los fines que para ellas se ha previsto. El poder se pone en juego para lograr conformar sujetos específicos de gobierno. Las prácticas de gobierno y el arte de gobernar se combinan para constituir subjetividades y conducir conductas, o en palabras de Wildavsky, la pedagogía de gobierno aparece a través de las políticas y su implementación.

Un ejemplo concreto lo constituyen las políticas sociales, más específicamente los programas de combate a la pobreza, estos programas tienen siempre como propósito fundamental superar la situación de desventaja en la que se encuentran millones de personas, la magnitud varía de una sociedad a otra, se trata, nos dicen de lograr la incorporación de esta población a los beneficios del desarrollo. Al final el resultado es el mismo, no se logra que esta población supere su situación de desventaja. Con grandes y pequeñas variaciones todos los programas, al final, reportan avances pero no la

consecución del objetivo establecido como meta, la superación de la pobreza. Y, por paradójico que resulte, las cifras sobre la dimensión de la pobreza van en aumento.

Podemos argumentar sobre diversos factores que generan tal situación, uno de ellos es la dificultad para actuar en realidades vitales de difícil acceso para la acción gubernamental, como indica Pedro Moreno (Moreno, 2001: 60). Más allá de estos planteamientos, nosotros podemos considerar que los dispositivos de gobierno postulados discursivamente y materializados por medio de la implementación no persiguen, en el caso de la pobreza, su erradicación; lo que buscan es la constitución de poblaciones para la acción de gobierno. Se trata de gubernamentalizar poblaciones específicas, a la par de la constitución de subjetividades específicas, es decir, de sujetos de gobierno. Por ello la implementación adquiere gran relevancia, sin el proceso de ejecución del discurso sería imposible la puesta en marcha del poder gubernamental dirigido a la conducción de poblaciones. Este es el valor de la implementación, sin los dispositivos con los que cuenta y los que puede generar, sería enorme la dificultad para el ejercicio gubernamental, que a cada paso adecua la racionalidad a través de la cual se conduce. Recordemos simplemente que la racionalidad de gobierno durante la vigencia del Estado de Bienestar es distinta a la que hoy prevalece. Por tanto, es necesario adecuar el discurso de sentido para la acción, a la vez que la producción de dispositivos para su ejercicio. La intención es dismantelar los dispositivos donde la intervención estatal en la provisión amplia de bienes y servicios para el bienestar del conjunto total de la población se buscaba de manera sistemática, para transitar a una nueva modalidad regida por el principio del “hágalo usted mismo” en la esfera del mercado.

### **A manera de conclusión.**

El ejercicio de gobierno requiere de la conjunción de saber y poder, sin el primero las dificultades para el ejercicio del segundo pueden ser enormes, las políticas públicas se han convertido en una disciplina dirigida a entender y dar soporte a la acción de gobierno. Sin embargo, nosotros consideramos que existen alternativas analíticas para comprender como se procesa y ejecuta la acción de gobierno, una de ellas son los enfoques de la gubernamentalidad, que se originan en la propuesta de Michael Foucault, dirigida a entender cómo se gobierna a otros, cómo gobernarse a sí mismo, cómo convertirse en mejor gobernante, etc. Foucault plantea que gobernar implica la puesta en marcha de instrumentos políticos de gobiernos, además de mecanismos subjetivos, como la religión y la pedagogía. A partir de estos planteamientos se desarrollan los enfoques sobre la gubernamentalidad, que tienen la intención de mostrarnos como cambia la racionalidad de gobierno pero no la intención de gobernar. Se pueden agrandar o achicar las dimensiones del aparato de gobierno pero no la voluntad de ejercer el poder a través del gobierno de quiénes se encuentran al frente de las instituciones. Por tanto, afirmaciones como la que indica que “lo pequeño es hermoso”, únicamente reflejan una forma de concebir el tamaño de las instituciones de gobierno.

En este sentido las políticas públicas, en su afán por racionalizar el ejercicio de gobierno, recurren a las organizaciones para implementar los programas de gobierno. Los procesos que ahí se llevan a cabo nos permiten estudiar la compleja realidad que en ellas se vive. En suma la comprensión de la realidad pasa más por el proceso que por el resultado, en la estructuración más que en las estructuras; en este proceso es en donde se conforman los sujetos y se materializan sus acciones. Es quizá, por ello que los programas de combate a la pobreza no hacen retroceder el número de pobres, pero si se han convertido en espacios privilegiados para el ejercicio de gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

**Aguilar, Luis, F.** (1992) “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (editor) *El estudio de las políticas públicas*, Edit. M. A. Porrúa, México.

\_\_\_\_\_ (2000) “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (editor) *La hechura de la políticas públicas*, Edit. M. A. Porrúa, México.

\_\_\_\_\_ (2000) “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (editor) *La implementación de la políticas públicas*, Edit. M. A. Porrúa, México.

\_\_\_\_\_ (2004) “Recepción y desarrollo de la Disciplina de Política Pública en México: Un estudio introductorio”, en Revista Sociológica, enero-abril de 2004, UAM Azcapotzalco.

**Du Gay Paul** (2003) “Organización de la Identidad: gobierno empresarial y gestión pública”, en Hall y Du Gay (copms.) *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu Editores, Argentina.

**Florence, Maurice** (1999) “Foucault”, en Michel Foucault, *Estética, ética y hermenéutica*, Paídos, Madrid.

**Foucault, Michel** (1980) “Los intelectuales y el poder. Entrevista Michel Foucault – Gilles Deleuze”, en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1980) “Curso del 7 de enero de 1976”, en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1980) “Curso del 14 de enero de 1976”, en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1980) “Las relaciones de poder penetran en los cuerpos”, en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1980) "Poderes y estrategias", en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1980) "Verdad y poder", en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1991) "La gubernamentalidad", en *Espacios de poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 2ª edición.

\_\_\_\_\_ (1987) "El nacimiento de la biopolítica", en Revista Archipiélago, N° 30, Barcelona.

\_\_\_\_\_ (1988), "El sujeto y el poder", en Dreyfus y Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, IIS-UNAM, México, pp. 231.

**Hunter, Ian** (1998) *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia, crítica*, Ediciones Pomares – Corredor, Barcelona.

**Christopher Hood y Michael Jackson** (1997) *La argumentación administrativa*, CNCPyAP- FCE-UAC

**Ibarra, Colado, Eduardo y Luis Montaña** (1992) "Teoría de la organización y administración pública", en Rev. Gestión y Política Pública, CIDE, México, julio-diciembre.

**Ibarra, Colado, Eduardo** (2001) "Foucault, gubernamentalidad y organización: una triple lectura de la triple problematización del sujeto", en Revista Iztapalapa, N° 50, enero-junio, UAM-Iztapalapa, México.

**Meny Yves y Jean-Claude Thoenig** (1992) *Las políticas públicas*, Edit. Ariel, Barcelona.

**Miller, James** (1993) *La pasión de Michel Foucault*, Edit. Andrés Bello, Barcelona.

**Moreno, Pedro** (2001) "Nuevos actores y la implementación de la política social", en

**Cristina T. Penso e Isabel Font**, *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM-A, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.

**Perfil de la Jornada** (2002) *Medición de la pobreza: Medición del desarrollo*, Diario la Jornada, agosto 19.

**Rose, Nicholas** (1997) “El gobierno en las democracias liberales <<avanzadas>>: del liberalismo al neoliberalismo”, en Revista Archipiélago 29, Barcelona.

**Uvalle, Ricardo** (1997) “Estudio introductorio”, en Christopher Hood y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, CNCPyAP- FCE-UAC

**Varela Julia y Fernando Álvarez Uria** (1999) “Introducción a un modo de vida no fascista”, en *Michel Foucault. Estrategias de poder*, Edit. Paidós, Barcelona, pp. 9-25.