



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Azcapotzalco



XX Congreso Internacional de Análisis Organizacional (XX CIAO)
“Fenómenos organizacionales emergentes en Latinoamérica frente a la crisis global:
Homenaje a Guillermo Ramírez Martínez, 20 años realizando el CIAO”

Título de la Ponencia:

La relevancia de las organizaciones en los procesos de implementación

Mesa Temática: Políticas Públicas

Modalidad de la ponencia: Temática o reflexión teórica

Autor: Dr. Benito León Corona
Coautor: Dr. Leonel Flores Vega
Coautor: Lic. Jocelyn A. López Jiménez

ORCID:

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0988-7678>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3304-9535>

Nacionalidad: mexicana

Nacionalidad: mexicana

Nacionalidad: mexicana

Correo Electrónico: belecor@msn.com

Correo Electrónico: lfv@azc.uam.mx

Correo Electrónico: jalj@azc.uam.mx

Institución de Adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

Institución de Adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

Institución de Adscripción: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

Domicilio completo de la Institución: Av. San Pablo No. 180, Col. Reynosa Tamaulipas,
C.P. 02200 Alcaldía Azcapotzalco Ciudad de México, México

La relevancia de las organizaciones en los procesos de implementación

Resumen

La implementación de Políticas Públicas es, dentro del proceso de políticas, la dimensión práctica, operativa, es la que va a producir resultados. Su función es poner en marcha el diseño de la política de referencia y es, por tanto, el momento de la acción de las organizaciones públicas. Es este plano de lo organizacional el motivo de interés de este trabajo, por tanto, nuestro objetivo es argumentar que sin las tareas organizacionales no habría ningún tipo de resultado, ni bueno, ni malo. Partimos de la consideración de que existe poca investigación sobre implementación de políticas y nos preguntamos ¿por qué se presenta tan poco interés al respecto? Sin duda la literatura sobre políticas públicas se centra en el análisis “de” y “en”, además de un gran interés por la evaluación. A nosotros nos parece relevante el plano organizacional en virtud de las posibilidades que ofrece para conseguir – alcanzar los objetivos de cualquier tipo de política pública, sea en el plano de los objetivos declarados, explícitos, como en los que se encuentran ocultos, el estilo de currículo oculto en educación. Cabe señalar que buscamos reivindicar el valor de las tareas organizacionales a las que se les ha negado la relevancia que poseen. Esto puede parecer poco, si embargo, es necesario para mostrar el peso del quehacer organizacional en el terreno de la Administración Pública. No desconocemos los trabajos teóricos sobre implementación, pero ahora asumimos como necesario enfatizar esta dimensión dentro del análisis de políticas.

Palabras claves: Implementación, Política Pública, Organización, gobierno, práctica de gobierno.

La relevancia de las Organizaciones en los procesos de implementación

La relevancia del Policy Analysis es notable, véase como se le vea, como fases o como proceso, no cabe ninguna duda de la importancia para el desempeño de gobierno. En esta tarea analítica se finca mucho del éxito o fracaso del quehacer gubernamental. Más allá de la orientación política, podemos observar cómo, a partir de la crisis de los años ochenta, se argumentó sobre la necesidad de transformar el régimen de gobierno, tal estrategia se propuso como cambio estructural y de manera más amplia reforma del Estado.

Uno de los aspectos del quehacer de gobierno y, por tanto, de la reforma estructural se destaca el cambio respecto, por ejemplo, era reconfigurar las formas institucionales para imponer al mercado y su avance y ahí dirigir el conjunto de relaciones sociales, en especial resultaba relevante modificar o eliminar a las instituciones bienestaristas y con ello la cuestión social que debía cambiar para lograr el avance del mercado. Esta nueva forma de asignar sentido al régimen implicaba la adecuación de los dispositivos de gobierno, al considerar a los que se usaban hasta los setentas como responsables de la crisis y eran obsoletos, más en un contexto de crisis y de la enorme intervención pública en todos los asuntos. En este contexto, dentro del análisis de políticas los especialistas han trabajado en la realización de la reconfiguración de gobierno y en la ejecución de las mismas, es decir, en las tareas prácticas de gobierno o implementación de las políticas dirigidas a reconfigura. Justo nuestro interés radica en revisar la forma en que se ha realizado en análisis de la acción implementadora.

Al respecto, los trabajos sobre implementación norteamericana ponen su atención y enfatizan las deficiencias operativas de las estructuras organizacionales desarrolladas en

los Estados benefactores (populistas se les denominó en el contexto latinoamericano), en sentido contrario no se buscó virtud alguna en este tipo de régimen o, en todo caso, se maximizaron los defectos, por lo que se procedió a la metamorfosis. Sin embargo, en México con el arribo a la presidencia de José López Portillo se establece como programa de gobierno (en un ambiente de crisis) racionalizar y optimizar las funciones en todos los ámbitos del Estado -público, privado y social-, proceso en el que las instituciones de gobierno serían objeto de reorganización, de reforma administrativa de las acciones de gobierno. En este punto nos encontramos con el arranque de la transformación de la racionalidad de gobierno, por cierto, no reconocida. La intención era y ha seguido siendo, racionalizar las actividades de gobierno, además de optimizar el entramado de relaciones sociales. Todo esto implica formas distintas de concebir el ejercicio de gobierno, pues el vigente en ese momento ya no cumplía con su cometido¹. Hoy, ese régimen de gobierno fraguado desde fines de los años setenta, también presenta muchas grietas en su accionar y sus resultados, al destruir las instituciones bienestaristas, presentan un saldo profundamente desfavorable para el grueso de la población, manifiesto en los volúmenes de desigualdad y pobreza producidos. En estas condiciones, consideramos se ha dejado de lado el análisis de los instrumentos elaborados y usados para producir tales resultados.

Mirar cómo lo hicieron es de nuestro interés y, dentro del entramado de cambios, nos parece relevante destacar la relevancia de los procesos de implementación como

¹ El proceso de transformación del aparato gubernamental implicó la construcción de todo un aparato de regulación inexistente hasta ese momento, que contemplo 27 reformas a la Constitución y leyes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados Públicos moverse y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En el terreno económico el gobierno asumía de manera consistente responsabilidades que fueron posteriormente relegadas poco a poco.

actividad organizacional por excelencia. Actividad, nos parece, poco atendida paradójicamente, cuando es en la práctica organizacional donde recaer la producción de resultados, esperados o no, buenos o malos. La cuestión es, en este entramado de cambios ¿cuál es el origen y cómo evoluciona el proceso de implementación al interior del análisis de políticas públicas? Con esta pregunta en mente nuestro objetivo es modesto, revisar cómo ven los analistas la evolución de la implementación, para destacar que los estudiosos de lo organizacional han puesto poca atención en todas estas tareas que son base de la actuación de las administraciones públicas. Tenemos la certeza que esto es solo el inicio de una investigación que nos permita mostrar que olvidar lo relevante de la organización en la administración pública impide avanzar en la forma en que gobiernos y empresas suelen moverse al unisonó y, en ciertos periodos, de manera más estrecha, tal como ha ocurrido en los últimos tiempos.

Algo sobre los orígenes del estudio de la Implementación y el cambio organizacional

El análisis de implementación tiene su origen en Norteamérica, con estudios iniciales dirigidos a ubicar los fallos en los procesos de ejecución de programas públicos, en este sentido destaca el trabajo de Pressman y Wildavsky, dirigido a responder sobre la falta de resultados de grandes programas sociales, bien diseñados y apoyados con toda suerte de recursos que no entregaron los resultados esperados (Pressman y Wildavsky, 1998). Luis F. Aguilar destaca el origen de los estudios (primera generación) de este tipo cuyo interés se ubica en el crecimiento del gobierno, los problemas para su ejercicio resultado de la complejidad y pluralidad de asuntos que caen en la esfera de responsabilidad gubernamental y, en especial, la saturación y ahogo por esta sobrecarga,

muy pocas veces sustentado en análisis sólidos (informados y dotados de conocimiento probado). Más aún, dice este autor, “la puesta en práctica de las políticas corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad” (Aguilar, 1992, 16).

Queremos ser reiterativos y señalar, como vemos que el locus del tema radica en las organizaciones y esto es lo que nos importa recalcar. Los estudios de implementación, en sus diversas momentos o generaciones atienden aquello de lo que se desatienden los especialistas en diseño y evaluación, de un mundo complejo, heterogéneo, dinámico, cambiante. Un laberinto, que rompe con las concepciones simplistas y lineales que suponen la consecución de resultados preestablecidos por el estricto seguimiento mecánico de lineamientos fijados por análisis alejados del mundo real. Tal laberinto es el de las organizaciones de gobierno, es todo lo que permite actuar a la Administración Pública.

Los estudios de implementación permiten conocer el avance de la práctica y de la forma del régimen de gobierno, al mostrar cómo se va modificando la racionalidad de gobierno y la forma en la que se ejecuta. Las organizaciones de gobierno o públicas son las responsables de la práctica, de la ejecución de las estrategias. En las condiciones de crisis de la década de los 70, cargadas de desconfianza (hoy no es distinto), los gobiernos trabajan en rehacerse, en metamorfosearse, no solo por los desajustes en la forma del régimen sino, además, porque la figura de autoridad omnipotente, omnipresente, infalible, se cuarteaba, se muestra falible, contradictoria, incapaz de dar soluciones viables a todos los problemas sociales, es decir, “papá gobierno” está en decadencia. La primera parte de la imagen la podemos representar como la de una figura de autoridad, buena o mala, según veamos al mundo, pero autoridad al fin. En otros términos “dios o diablo”, pero si

alguna vez en nuestra vida pudiéramos tener contacto con cualquiera de estos dos personajes, la imagen ideal se rompería para dar paso a otra más real. Por ejemplo, si para nosotros el gobierno fuera un diablo ¿cómo lo representaríamos, aún si lo hubiéramos visto?, bueno la imagen podría ser coherente con la de un personaje con cuernos, mal encarado, con olor a azufre, con pies de cabra, cola, de color rojo, etcétera, etcétera; pero al momento de toparnos con él nos daríamos cuenta que es como lo refiere

Mijail Bulgákov:

“...ni pequeño ni enorme; simplemente alto. En lo que se refiere a su dentadura, tenía a la izquierda coronas de platino, y a la derecha de oro. Vestía un elegante traje gris, unos zapatos extranjeros del mismo color, y una boina, también gris, le caía sobre la oreja con estudiado desaliño. Llevaba bajo el brazo un bastón negro con la empuñadura en forma de cabeza de caniche. Aparentaba cuarenta años y pico. La boca. Algo torcida. Bien afeitado. Moreno. El ojo derecho, negro; el izquierdo, verde. Las cejas, oscuras, y una más alta que la otra. En una palabra extranjero” (Bulgákov, 1990, 8).

Describir y definir a un personaje de tal naturaleza resulta difícil, como lo muestran las descripciones sobre el personaje, lo mismo ocurre con los trabajos que teorizan sobre un tema semejante y hacen proposiciones diametralmente opuestas. Al describir al diablo ocurre lo mismo, los informes que lo describen lo demuestran.

“En el primero se lee que el hombre era pequeño, que tenía dientes de oro y cojeaba del pie derecho. En el segundo, que era enorme, que tenía coronas de platino y cojeaba del pie izquierdo. El tercero, muy lacónico, dice que no tenía rasgos peculiares. Ni qué decir, que ninguno de estos tres informes sirve para nada” (Bulgákov, 1980, 8).

Nosotros no tratamos de afirmar la inutilidad de los estudios de implementación, porque sería lo mismo que decir que el Análisis de Políticas es inútil. No, de lo que se trata es de hacer evidente la evolución de un campo disciplinario, de gran trascendencia para el éxito de los programas de gobierno, si bien hay que aceptar que la imagen de la figura que tenemos del diablo es lo que permite acercarnos al tema, lo mismo sucede con la actividad de gobierno, y precisar una cuestión, tanto el diablo como el gobierno se

esfuerzan en estar al día para seducirnos, aunque la lejanía, que en ocasiones tienen, uno por vivir en el infierno y otro por no tener el contacto necesario con nosotros, significa que nunca puede dar el tono correcto a su aspecto, porque siempre se excede en algo. Por ejemplo, una publicación reciente tiene como foco de análisis la desigualdad y para hacerlo señala como factor causal a la burocracia, que sin duda el trabajo burocrático siempre en el ojo del huracán y en el caso de esta publicación los editores apuntan a señalarla como un factor de desigualdad (Peeters y Nieto, 2022). Sin duda en los últimos años esto debería mostrarse desde el plano de las burocracias de piso sino desde las que favorecen a las élites económicas, aunque, sin duda, el desempeño de las burocracias de piso puede alterar la vida de las personas que padecen errores, omisiones, interpretaciones dolosas, etcétera.

Esto hace necesario atender la dimensión organizacional y la forma en que se le ha destacado para el trabajo de implementación que es algo así como la puesta en práctica de artes seductoras, que suele ser en momentos fallidas al no alcanzar los propósitos que se fijaron, Los estudiosos de la implementación ven ora de una forma, ora de otra, mirada siempre mediada por ese afán seductor del diablo en el poder, En otras palabras, seducir es el acto mismo de convencer para ser aceptado, en la implementación es el obrar, es lo que se está realizando, ya no se trata del discurso, de la imagen, es el hacer. Se actúa en espacios donde se ponen en juego teoría y práctica para el ejercicio de gobierno, es el juego de la seducción a través de organizaciones para, en la medida de lo posible se generen resultados. No debemos dejar de lado que esto supone la posibilidad de conflictos, luchas que, igualmente, buscan seducir y se dan de manera “inmediata, y esto por dos razones. Primero, por qué la gente critica la instancia del poder que le es más próxima, las que ejercen su acción sobre los individuos. (...) En segundo

lugar, no creen que la solución a su problema pueda residir en un futuro incierto” (Foucault, 1989, 16).

La persuasión se dirige a la población, en conjunto o por segmentos, y las organizaciones son el contacto directo. En esto radica la importancia de la seducción, sin un adecuado encantamiento, producto del contacto directo con el objeto de seducción los resultados serán inadecuados. En lenguaje de análisis de políticas Omar Guerrero dice, tratase de la perspectiva que se trate:

“(el) problema de la implementación en el seno de las organizaciones, (...) transcurre a través de un entramado de escalas, competencias, funciones e instancias de veto y, sin embargo, se piensa que el proceso es sencillo, que las organizaciones son máquinas de relojería perfectas y que el servicio público está formado por personas omniscientes” (Guerrero, 1994, 33).

Hay un aspecto que cabe destacar, los analistas de políticas suponen que la seducción se resuelve en la formulación del ente que se trate, en él introducen elementos discursivos poco claros y lo más importante, “la ambigüedad es deliberada, pues su objeto es acercar apoyo político y generar consenso entre una diversidad de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación” (Guerrero, 1994, 34). No es, entonces, un ejercicio de encantamiento sólo externo, se trata, igualmente, de crear aceptación en los responsables del cara a cara con la población para que ellos se asuman responsables del resultado del juego que pondrán en marcha. En todo espacio de gobierno se ponen en juego formas de pensamiento, saber experto y modos de cálculo, pero la posibilidad de fracasar se encuentra en el horizonte del ejercicio de gobierno. Los estudios de implementación permiten dar cuenta de las deficiencias e insuficiencias

organizacionales al operar un programa, pero también de la producción positiva de relaciones de poder, en la medida en que logra regular poblaciones. En estas condiciones algo queda claro; los analistas de políticas pueden pensar bien, ser muy racionales, pero suelen ser poco seductores, a diferencia del diablo que sabe que el bien y el mal son prácticas que van indisociablemente unidas, por lo que la racionalidad formalizada de los diseñadores y evaluadores de políticas carece de la experiencia necesaria para captar la complejidad de las relaciones en los espacios donde se producen.

En este terreno las modalidades organizacionales juegan un papel importante para lograr el hechizo, las relaciones que se establecen con las poblaciones se encuentran marcadas por actos concretos, ejecutados por entidades concretas, si no especializadas por lo menos involucradas con tales poblaciones, o bien que sea la población misma la que ejecute las acciones sea un programa² o cualquier otra modalidad de acción. Implementar es buscar realizar aquello que se ha definido como objetivo.

En el origen, como apuntamos antes, los primeros estudios sobre implementación destacaban el no éxito de los programas de gobierno como resultado de lo inadecuado de las decisiones, mal administradas y ejecutadas, en otras palabras, la burocracia con todos sus defectos es la responsable de los fracasos en el ejercicio de gobierno, pero también sus éxitos. Ante este panorama los análisis se encaminaron a buscar puntos de contacto entre los responsables de pensar las acciones de gobierno y los encargados de ejecutarlas. Tarea básica para la acción es lograr relaciones adecuadas entre diseño e

² El trabajo coordinado por Pedro Moreno, sobre las capacidades de los gobiernos locales para implementar la política social, se establece que el "...nuevo orden, así como el diseño de la política social reclama a una burocracia política con experiencia y quizá especializada en el tema, así como a una población objetivo que se convierta en sujeto, no sea pasiva, sea altamente racional y vaya más allá de sus inclinaciones políticas y sus ideologías. Que tenga la capacidad de interactuar echando mano de su capital social buscando el bien comunitario y el de sus familias" (Moreno (coord.) 2003-3, 14).

implementación, aspecto considerado menor como resultado de la visión jerárquica, mecánica y lineal existente que sobre el trabajo concreto de los responsables de la operación gubernamental se tiene. Situación que hace necesario desentrañar analíticamente qué ocurre en el proceso mismo y permite destacar la gran cantidad de interacciones que se realizan en torno a la comprensión de los objetivos, los recursos en juego, la disposición a participar o bien, el rechazo a las pretensiones del programa de referencia. El conjunto dinámico de relaciones manifiestas ha sido definido como “juegos de implementación”.

Más adelante, los estudiosos mostraban la prevalencia de la concepción jerárquica, donde prevalecen patrones de autoridad subordinados y decisionalmente centralizadas, lo que conduce a suponer que el mal se encuentra en las organizaciones y sus formas burocráticas. Esta situación conduce a mirar lo que ocurre en el nivel de la operación, ámbito alejado de las elucubraciones teóricas y las teleologías de los altos funcionarios públicos. Para mostrar que los programas se operan en niveles distintos: en los ámbitos centrales de gestión y en los ámbitos locales de operación. En ambos territorios se juegan las posibilidades de éxito de los programas públicos.

Esta nueva forma de ver a la implementación pone de manifiesto que la operación de las actividades de gobierno y sus logros en la conducción de poblaciones no son una tarea sencilla, simple y lineal; por el contrario, la complejidad y la heterogeneidad son los sellos distintivos de lo social, lo que demanda contar con estructuras organizativas acordes a las formas de relación con las que deben interactuar³. El Estado se reconfigura no para

³ Aunque el trabajo de Moreno y colaboradores muestra la falta de articulación entre los diferentes programas de gobierno encargados de la implementación, lo que se traduce en la necesidad de desarrollar las capacidades de implementación, al estilo de lo que se busca realizar con las poblaciones objetivo a las

de dejar de gobernar, dejar de regular, como algunos han supuesto, tal como hacía en la etapa previa al régimen del Estado benefactor, lo hace, se reorganiza para organizar y dirigir a distancia a la sociedad tan diversa y contradictoria, por ello es menester desplegar estrategias para cada uno de los sectores y grupos de la sociedad, entre ellos, como notable ejemplo, los pobres, categoría reinventada en torno a divisiones geográficas y sociales como urbano/rural y reintroducida analíticamente por género, etnia, raza y clase. (Cruikshank, 2003) De esta manera el Estado, a través del gobierno, se reorganiza para garantizar que toda la población se conduzca de acuerdo con el nuevo régimen, proceso en el que son importantes las innovaciones técnicas y organizativas en todos los niveles de gobierno y, aún más, en el ámbito local, en los espacios micro de poder, los gobiernos locales. Pues en esos espacios y a partir de las innovaciones técnicas y organizativas se “definen los procesos de cambio y estos tiene como origen las prácticas innovadoras y/o las innovaciones a partir de la propia existencia de los procesos de adaptación que experimentan constantemente los gobiernos locales”. (Moreno, 2003, 17)

La redefinición del régimen de gobierno requiere la refuncionalización de sus estructuras ya no para dirigir en directo y hacer, sino para dirigir a distancia a través de la promoción y organización de las reglas del juego, es en el nivel local donde más necesaria es tal transformación para arrojar a toda la población a su propia responsabilidad sustentado en el supuesto de que cada persona, dotada de capacidades básicas, es responsable de su propio destino, además de responsable de la gestión de lo público. En este juego la novedad es que el Estado no es responsable de los miembros la sociedad, a la inversa,

que se busca dotar de capital humano. Este déficit es más notable, se indica en los niveles locales de gobierno, por lo que la acción es débil (Moreno, 2003-3).

cada miembro de la sociedad es responsable del Estado, que a la vez organiza a la sociedad.

En estas condiciones la implementación de los programas de gobierno es fundamental, en la medida de los resultados de cambio social que puede generar y autores como van Meter y Van Horn nos ofrecen un modelo para armar el proceso de implementación, que parte del diseño de políticas con sus previsiones y objetivos, además de los recursos para la acción. A partir del diseño se inician las tareas que implican directamente a la o las organizaciones de referencia (de acuerdo a su perfil específico) al involucrarlas y hacerlas corresponsables para lograr la eficiencia necesaria y lograr la legitimación ante los sectores a los que se dirige (Van Meter y Van Horn, 2000, 118). El punto es que la implementación es parte de esta nueva forma de acción gubernamental, que “encuentra en la administración y la tecnología sus elementos esenciales de organización económica y conducción social” (Motaño y Ibarra, 1992, 62).

Respecto a los tipos, al carácter de las organizaciones públicas y su importancia para la implementación Richard Elmore nos ofrece cuatro modelos de organizacionales para conocer cómo trabajan y tener elementos que nos permitan distinguir a partir de qué instancia conduce poblaciones a través de una política. Elmore parte de las propuestas más significativas y conocidas sobre organizaciones, asumiendo que el campo de conocimiento es blando, heterogéneo y conceptualmente anárquico, como las descripciones sobre el diablo en los que cada una de ellas enfatiza características y/o aspectos de un mismo proceso. Veamos a grandes rasgos la descripción y caracterización de los modelos.

CUADRO II
Modelos organizacionales para el análisis de la implementación

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MODELO				
MODELO	Principio central	Posición frente al poder	Definición sobre la toma de decisiones	Bosquejo del proceso de Implementación
I ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS	Organizaciones funcionan como maximizadoras racionales de valores	Estructura de control jerárquica	Asignación óptima por tarea a las unidades	Implementación. a. definición de objetivos, b. asignación de responsabilidades y parámetros de desempeño.
II. PROCESO BUROCRÁTICO	Atributos: autonomía-rutina	Disperso y fragmentado	Decisiones dirigidas a controlar autonomía y modificar rutina.	Implementación se dirige a: a. ubicar concentración de autonomía; b. establecer que rutinas requieren modificaciones, poniendo especial atención en el aspecto principal de la política.
III. DESARROLLO ORGANIZACIONAL	Satisfacer necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos (autonomía, control, participación, compromiso)	Deben estructurarse para: maximizar control, participación, y compromiso individual en todos los niveles.	Decisiones consensuales para lograr grupos de trabajo eficaces.	Creación de consensos y adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de implementarlas.
IV. CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN	Arenas de conflicto. Competencia por la obtención de ventajas derivadas del ejercicio del poder y la distribución de recursos escasos.	Distribución del poder nunca estable derivada de la capacidad de movilizar recursos (jerarquía, conocimientos, control de recursos y capacidad de movilización de apoyos del exterior)	Decisión derivada de la negociación dentro y entre las unidades.	Implementación derivada de la negociación entre preferencias y recursos.

León Corona: Elaboración propia a partir de Elmore.

Como evidencia el cuadro y afirma Elmore, establecer unívocamente qué es una organización y cómo opera es un trabajo difícil e incluso inútil, por la diversidad de formas de definir y de abordar este tema. Como las descripciones del diablo, tal vez no sirvan para nada; sin embargo, una cuestión es clara, existen y a partir de ellas se lleva a cabo la acción y en este terreno el trabajo de Foucault se considera una opción interesante, como veremos.

Foucault y el análisis organizacional.

La combinación del ejercicio del poder con el desarrollo del conocimiento y las capacidades expertas, hicieron posible pensar de una nueva manera las tareas y el ejercicio de gobierno (Hunter, 1998, 70). La reflexión y el cálculo gubernamental alcanzaron un desarrollo, que aún continúa, a través de un entramado institucional, que se manifiesta como pericia en la ejecución de procedimientos. Se trata no de pensar las mejores formas de gobierno, sino de pensarlas y llevarlas a la práctica. Una de las formas más avanzadas en el ejercicio de las tareas de gobierno se encuentra, como muestra Ian Hacking, en el análisis estadístico⁴, al afirmar que:

“Los Estados naciones volvieron a clasificar, a contar y a tabular a sus súbditos. (...) La impresión de cifras fue un efecto superficial. Detrás de este fenómeno estaban las nuevas técnicas de clasificar y de enumerar y estaban las nuevas burocracias con la autoridad y la continuidad necesaria para instrumentar la tecnología. En cierto sentido muchos de los

⁴ Ejemplos sobran, pero nos podemos referir a dos más o menos recientes sobre la relevancia que tienen la reflexión y el análisis en relación con la pobreza, además del peso del análisis estadístico como medio de conocimiento de las poblaciones a gobernar. El primero, es la publicación de dos números de la Revista Comercio Exterior, dedicados al tema de la pobreza, el primero de ellos sobre temas teórico-analíticos muestra la gran variedad de formas de abordar esta cuestión, enfatizando aspectos necesarios para establecer quienes son y cuántos son los pobres; el segundo número, atiende aspectos prácticos de políticas, es decir, posibles prácticas de gobiernos, además de cifras sobre las poblaciones pobres. (Comercio Exterior, 5 y 6, 2003) El segundo ejemplo lo constituye un documento firmado por el Subsecretario de Planeación de Sedesol, Miguel Székely dirigido a indagar la concepción que sobre sí mismos tienen los pobres, además recordemos que en el encuentro Internacional sobre pobreza promovido por el Gobierno del estado de Tamaulipas, la organización tenía una forma similar a la que presentan los números de la Revista Comercio Exterior, es decir, teórico-analítica y práctica. En fin, el tema no va a perder vigencia se amplía. (Székely, 12-2003)

hechos contemplados por las burocracias ni siquiera existían en el tiempo futuro. Hubo que inventar categorías para que la gente entrara convenientemente en ellas y pudiera ser contada y clasificada” (Hacking, 1995, 19).

Clasificación que permite generar escalas para hacer más preciso, productivo y comprensivo el gobierno de poblaciones, como se hace evidente en las actividades puestas en marcha en relación con los pobres. Organizar formalmente las actividades dirigidas a la conducción de poblaciones como sucede, por ejemplo, con los de programas de combate a la pobreza. En México, desde la década de los setentas los diferentes gobiernos han asumido que es necesario conocer y atender a la población pobre, aun cuando sean notables las diferencias en el régimen de gobierno. Las pretensiones de los programas son dar atención a los pobres y, cada uno pretende ser superior a su antecesor, una práctica muy frecuente entre los gobiernos en México. En afirmaciones como la siguiente se puede apreciar lo anterior:

“El Progreso vino a significar una gran innovación en materia de combate a la pobreza en nuestro país, pues se constituyó en el primer programa institucional que, desde *criterios científicos* (en el original), el de la localización de la marginación en términos de municipios pretendía atacar desde una perspectiva mayormente integral los aspectos más crudos de la pobreza extrema” (Favela, et. al, 2003, 25(las cursivas son mías)).

Al parecer ningún otro es científico en comparación con él que se encuentra vigente (aun cuando todos son hijos de gobiernos con la misma intención, tener claridad sobre la necesidad de contar y clasificar esta población para intervenir en ella), a pesar de la falta de reconocimiento e importancia de la herencia de los programas previos, lo que sigue es ponerlos en práctica, operarlos, y como nos dice Hunter, son la gran posibilidad para representar la realidad en términos de dominios cuantificables y manipulables, como la que ofrece la tecnología de la estadística al convertirse en un medio para cambiar la realidad en un campo de gobierno (Hunter, 1998, 71). Es lo que para Favela y

compañeros significa superioridad de unos sobre otros. Aquí es donde radica la importancia de las burocracias al convertirse en actores destacados en los procesos de gobierno, al igual que las organizaciones especializadas donde se aglutinan. De ahí la importancia de realizar el análisis de una organización o de varias, la intención es tratar de comprender como se despliegan prácticas concretas, dirigida a dar sentido, formar sujetos concretos, lo que implica, igualmente, definir formas específicas de sociedad.

Esta fue una de las preocupaciones intelectuales de Michael Foucault, inmersas en el análisis genealógico, al buscar dar respuesta a relaciones sociales de poder específicas, ubicadas en espacios bien delimitados, relaciones que traen como consecuencia las modificaciones en las conductas particulares, generadoras del cambio social más amplio. Por medio del análisis organizacional es posible ubicar cómo saberes y prácticas concretas modifican y son modificados.

Una de las tareas más significativas de las organizaciones es la de generar efectos, a través de conocimientos ex profeso, resultado de prácticas institucionales y organizacionales, que el conocimiento genera y posteriormente son asumidas como marcos de regulación organizacional.

Comentario final

La labor de las organizaciones es desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados a las estrategias y objetivos de los programas y proyectos. La intención es operar lo construido y alcanzar la gran transformación, formar sujetos acordes con la modalidad de gobierno establecida. En general y como ejemplo, de los pobres se esperan ciertas formas de conducta y las organizaciones son las responsables de operar las modalidades de acción para lograr que los necesitados se conduzcan acorde con la definición establecida para ellos por los responsables del gobierno. El vínculo ocurre con las

organizaciones de gobierno, que son los espacios donde se establecen las relaciones que estructuran las interacciones de los comportamientos. La relación hace posible producir comportamientos, a través de la influencia en el otro, en sentido foucaultiano, es la forma en que el poder se expresa.

Para Richard Marsden el trabajo de Foucault resulta de gran utilidad para comprender cómo opera el poder de gobierno por medio del análisis organizacional, por ser los espacios organizacionales donde se despliegan las estrategias y se operan directamente. La base de todo esto descansa en el conocimiento del objeto que se desea gobernar. Y la organización es para Marsden el nombre de una abstracción y las disciplinas como principios organizadores, son:

“...técnicas que subdividen y organizan el tiempo, el espacio y el movimiento; mecanismos micropolíticos que exploran, descomponen y reestructuran el funcionamiento del cuerpo, materializados en la arquitectura de los edificios. Estas técnicas organizadoras se aplican mediante la aplicación jerárquica, las sanciones normalizadoras y el examen, que se combinan para determinar normas o reglas de conducta -actividad, comportamiento, lenguaje, sexualidad- y moldear (o “normalizar”) a las personas para que se ajusten a ellas” (Marsden, 1997, 316-317).

El carácter del régimen de gobierno, es la figura satánica que Bulgàkov nos muestra difícil de describir, pero que se puede definir como la entidad capaz de seducir.

Bibliografía

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

Bulgàkov, Mijaíl (1990) *El maestro y Margarita*, Editorial Debate, Madrid.

Criunckshanck, Susana (2003) “Desmitificación del desarrollo en las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo”, DECA-Equipo Pueblo, México, www.equipopueblo.org.mx (extraído 3 agosto de 2003)

Elmore, Richard (1992) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis, F. Aguilar (editor), *La implementación de las políticas*, Edit. M. A. Porrúa, México, pp. 185-249.

Foucault, Michel (1989) "Las relaciones de poder penetran en los cuerpos", en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

_____ (1989) "Poderes y estrategias", en *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

Guerrero, Omar (1994) "Los usos del análisis de implementación de políticas", en *Rev. Gestión y Política Pública*, Vol. III, N° 1, primer semestre, CIDE, México.

Hacking, Ian (1995) *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*, Edit. Dedicar, Barcelona.

Marsden, Richard (1997) "La política del análisis organizacional", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, n° 2, segundo semestre, CIDE; México.

Montaño, H. Luis y E. Ibarra, Colado (1992) "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", México, *Rev. Gestión y Política Pública*. Vol. 1, N° 1, julio – diciembre.

Moreno, Salazar, Pedro (2001) "Nuevos actores e implementación de la política social", en Cristina T. Penso e Isabel Font (Coords.) *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM-Azcapotzalco, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Administración, México, pp. 51-66.

Moreno Pedro (2003) *Análisis de la participación de los municipios seleccionados en la implementación de programas federales de desarrollo social*, Primer Producto del Convenio SEDESOL-INDESOL-UAM Xochimilco, Capacidades de Gobierno Local

para la Implementación de Programas Federales de Desarrollo Social, México D. F., 30 de septiembre.

Peeters R, y F. Nieto Morales (2020) *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costes y las causas de la burocracia de baja confianza*, México, CIDE, col. Gobierno y Políticas Públicas.

Van Meter y Van Horn (2000) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis, F. Aguilar (editor) *La implementación de las políticas*, Edit. M. A. Porrúa, México, pp. 97-146.