



El proceso de implementación de las políticas públicas desde una mirada Foucaultiana: análisis y perspectiva

The process of implementation of public policies from a Foucaultian perspective: analysis and perspective

Miguel Guerrero Olvera *

Recibido: 29 de junio de 2020
Aceptado: 11 de agosto de 2020

Resumen:

Aunque son muy diversos los modelos que dan razón de la dificultad para llevar a cabo una implementación exitosa de las políticas públicas, e incluso prescriben acciones para su logro exitoso, ninguno de ellos se manifiesta suficiente para tal fin. Por tal motivo, y partiendo de la pregunta sobre las fortalezas teóricas de estos modelos para lograr una interpretación suficiente de dicha dificultad, y en consecuencia de la viabilidad de sus prescripciones, acudimos al paradigma de la política crítica de Foucault para analizar los alcances y restricciones de estos modelos, así como para formular las líneas generales de un proceso de implementación de políticas públicas sobre el supuesto de que su éxito derivará de los mecanismos de poder instrumentados, es decir, de la forma de conducir la conducta de la administración pública y de quienes a su interior participan.

Palabras clave:

Políticas públicas; implementación; Michel Foucault; poder; burocracia.

Abstract:

Although the models that explain the difficulty in carrying out a successful implementation of public policies are very diverse, and even prescribe actions for their successful achievement, none of them is sufficient for this purpose. For this reason, and starting from the question about the theoretical strengths of these models to achieve a sufficient interpretation of this difficulty, and in consequence of the viability of their prescriptions, we turn to Foucault's critical policy paradigm to analyze the scope and restrictions of these models, as well as to formulate the general lines of a

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública. Maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), nivel 1. Profesor Investigador de tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico: <mguerreroolvera_2002@yahoo.com.mx>

process of implementation of public policies on the assumption that its success will derive from the mechanisms of power implemented, that is, from the way of conducting the conduct of the public administration and who participate within it.

Keywords:

Public policies; implementation; Michel Foucault; power; bureaucracy.

1. Introducción

El supuesto del que se parte en el presente documento son las insuficiencias de los diversos modelos que al respecto del proceso de implementación de las políticas públicas se han venido presentando desde las últimas décadas del siglo pasado. Las insuficiencias referidas con respecto a estos modelos están relacionadas con su explicación sobre la falta de éxito para convertir en resultados los objetivos pretendidos con las políticas públicas, así como sobre las prescripciones presentadas para alcanzar tal cometido, por lo que la pregunta obligada es sobre la debilidad de sus fundamentos teóricos para la interpretación de dichas insuficiencias y de las prescripciones formuladas.

La variedad de los modelos analizados transita desde el modelo burocrático, pasando por el modelo organizacional o del comportamiento, hasta aquellos enfoques de naturaleza política. Sin embargo, y no obstante que estos últimos parten del conflicto en las organizaciones y del ejercicio del poder, su propuesta de atención a la deficiente implementación de las políticas públicas no se percibe exitosa, derivado de las insuficiencias teóricas en la caracterización del poder por su interpretación sustantivamente institucional y organizacional, y no como un ejercicio que requiere para su éxito de instrumentos que trasciendan el terreno normativo y prescriptivo para conducir la conducta de los involucrados en el proceso de implementación de las políticas públicas.

Por lo anterior, y considerando las aportaciones teóricas del pensamiento de Michel Foucault en torno al ejercicio del poder como conducción de conductas o de una acción de gobierno, y sin que esté de manera explícita en el pensamiento Foucaultiano una propuesta de implementación de las políticas públicas, su interpretación del poder, ejercido bajo los mecanismos que él llama de seguridad, por estar sustentados en el ejercicio del poder como un dejar hacer que se corresponda con la forma natural de los fenómenos y de los procesos sociales, nos permite la elaboración de las líneas generales de una propuesta de implementación que tiene como base la fortaleza teórica alcanzada en el pensamiento de Michel Foucault.

Una fortaleza derivada de la consideración de que el ejercicio de poder exitoso y menos costoso, no necesariamente por costos financieros, se ha de lograr bajo mecanismos no normativos ni reglamentarios, sino regulativos que deriven en un dejar hacer acorde con la naturaleza de los comportamientos colectivos e individuales de quienes en el proceso de implementación de las políticas públicas participan, flexibilizando el ejercicio de poder y haciéndole transitar de una consideración de dominio a un ejercicio de libertad y de compromiso de los sujetos conducidos bajo la búsqueda de su interés propio. Como habremos de verlo más adelante.

Por tal motivo, se considera la necesidad de transitar de un modelo burocrático de naturaleza disciplinaria y de altos grados de resistencia por parte de aquellos en quienes se aplica, a un modelo sustentado en la libertad del servidor público que sea acorde con la búsqueda de su interés propio, al que habrá de acceder como resultado de alcanzar lo convenido con los responsables administrativos del proceso de implementación de las políticas públicas, lo que si bien no es novedoso, pues encontramos su referente en la administración por resultados y en la llamada relación contractual, consideramos que la propuesta derivada del pensamiento Foucaultiano adquiere fortaleza por realizarse en consonancia con una teoría y un modelo sólido sobre el ejercicio del poder.

El restringir el análisis del poder al pensamiento de Michel Foucault, no obstante existan muy diversas aportaciones teóricas, incluso relacionadas con el proceder de la administración pública, es porque consideramos que es en el pensamiento Foucaultiano en donde se refieren mayores y más efectivos ejercicios de poder en correspondencia con el ejercicio de la libertad por parte de los conducidos, que es lo que, consideramos, habrá de dotar de mayor efectividad al proceder de la administración pública y a quienes a su interior participan.

En la realización de este estudio se utilizó el enfoque metodológico de la perspectiva crítica, dado el uso del pensamiento de Michel Foucault para llevar a cabo el análisis comparativo, en sus alcances y consecuencias, de diversos modelos reflexivos y prescriptivos del proceso de implementación de las políticas públicas.

Para lograr tal fin, se presentan en el primer apartado los rasgos y supuestos generales de la reflexión teórica de Michel Foucault sobre el poder y los diversos mecanismos que se han venido implementando para su ejercicio como conducción de conductas. En el segundo apartado se realiza una presentación muy sucinta de los modelos de implementación burocrática, organizacional y política, analizando sus alcances en la explicación que realizan sobre las restricciones presentes para lograr el éxito en la implementación de políticas públicas, así como su propuesta que, a decir de sus autores, podrá resultar exitosa para tal cometido. En su apartado tercero, utilizando el pensamiento Foucaultiano sobre el poder, se caracteriza al momento

de la implementación de políticas públicas como una acción de conducción de gobierno sobre la administración pública y sobre los servidores públicos, resaltando, como consecuencia del pensamiento de Michel Foucault, la necesidad de que en este proceso se respete el ser y hacer natural y libre de los servidores públicos, atento a que será a partir de él como logrará satisfacer su interés propio, por depender él de los resultados alcanzados. Finalmente, se presenta el apartado de conclusiones.

2. El paradigma Foucaultiano

El que Michel Foucault nos diga que toda relación es una relación de poder implica que no podemos pensar ningún campo de interacción social en el que no esté presente el poder. El poder como un acto de conducción, que es como lo define Foucault. Como una acción que recae sobre la acción del otro para propiciar en él el comportamiento pretendido. El poder como una conducción de conductas que se manifiesta en una relación de fuerzas al recaer una fuerza sobre la otra, lo que no implica que el poder tenga una connotación de violencia, pues mientras que ésta última destroza, abate, quiebra o cierra la puerta a toda posibilidad de acción, el poder significa el reconocimiento de la persona que actúa, lo que nos induce a pensarlo como:

Una estructura total de acciones dispuestas para producir posibles acciones: incita, induce, seduce, facilita o dificulta: en un extremo, constriñe o inhibe absolutamente; sin embargo, es siempre una forma de actuar sobre la acción del sujeto, en virtud de su propia acción o de ser capaz de una acción. Un conjunto de acciones sobre otras acciones (Foucault, 2001:253).

Si bien el poder se manifiesta como una relación, no es posible pensarla en un solo sentido, de arriba hacia abajo, sino como una relación que va y viene, como un juego de estrategias en el que ambos jugadores pondrán en marchas estrategias encaminadas a lograr ventaja el uno sobre el otro, y en la que quien presente e implemente la estrategia triunfadora, será quien conduzca la conducta del otro.

Foucault niega el atributo al poder de ser una esencia, un algo que exista en sí mismo fuera de toda relación entre los sujetos, por lo que niega la existencia de “El Poder”, de un poder que sujetaría a los individuos a partir de la acción institucional o de la presencia de reglas que determinarían el comportamiento de los sujetos. Por tal motivo, Foucault afronta el tema de las instituciones de forma distinta a como generalmente se les piensa, por concebirlas como fuentes de poder. Foucault nos dice que en realidad ellas son el resultado del poder:

Sugiero que uno debe analizar las instituciones desde el punto de vista de las relaciones de poder, antes que a la inversa, y que el punto de anclaje fundamental de las relaciones, aun si están corporizadas y cristalizadas en una institución, debe encontrarse fuera de la institución (Foucault, 2001:255).

Es así que una relación de poder, en tanto juego de poder, implica una acción dinámica y la participación de los sujetos involucrados, quienes manifiestan estrategias encaminadas a determinar la conducta del otro, sin que ello implique la ausencia de una relación agónica, es decir, “de luchas y enfrentamientos incesantes que las trasforma, las refuerza, las invierte” (Foucault, 1979:112), lo que implica que el juego de poder es dinámico y que su resultado derivará de la calidad de las estrategias implementadas por ambos participantes; estrategias sustentadas en el cálculo y la intención de los sujetos por obtener el triunfo.

Cabe señalar que Michel Foucault también caracterizó al poder como una acción de gobierno, por considerar que el gobierno “no se refiere sólo a estructuras políticas o a la dirección de los Estados; más bien designa la forma en que podría dirigirse la conducta de los individuos o de los grupos: el gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias, de los enfermos.” (Foucault, 2001:253-254); por lo que, mediante el gobierno, lo que se busca es estructurar el campo posible de acción del gobernado, pero siempre manteniendo un amplio margen de libertad, lo que nos ubica frente el tema de la resistencia como medio de confrontación contra el poder, y de la implementación de estrategias encaminadas a no ser conducido, sino a conducir, por lo que:

El verdadero centro de las relaciones de poder es la reluctancia de la voluntad y la intransigencia de la libertad. Antes que hablar de una libertad esencial, sería mejor hablar de un “agonismo”, de una relación que es al mismo tiempo recíproca incitación y lucha; menos una confrontación cara a cara que paraliza a ambos lados que una permanente provocación (Foucault, 2001:254).

Es así como el poder, en tanto relación, implica necesariamente un elemento confrontador: la resistencia, que no se presenta de forma regular u ordenada, sino diseminada en forma irregular a lo largo de toda la relación de poder, en tiempo y espacio, y se manifiesta en una diversidad de comportamientos. Estos puntos de resistencia no son estáticos y permanentes, sino móviles y transitorios, por lo que remodelan y reformulan la relación de poder, convirtiendo en móviles los puntos u objetivos pretendidos por ambos participantes (Foucault, 1979:117).

Es el propio Foucault quien establece un punto de distinción entre dominación y poder, por la consideración de que la dominación es una acción que pretende ser inmóvil, estática, sin dar cabida a situaciones de resistencia ni de reversibilidad de la situación vigente y, contrariamente

a ello, el poder es móvil, dinámico, reversible y da lugar a situaciones de lucha y de resistencia, por lo que lejos de pensar que el poder se manifiesta en absoluto orden, lo característico de él es la inestabilidad como resultado de la permanente resistencia y de la libertad del gobernado, así como de su capacidad para establecer sus propias estrategias encaminadas a no ser conducido, sino a ser él quien conduzca.

Es por ello por lo que toda acción de gobierno que busca regular la conducta deberá reflexionar sobre las técnicas pertinentes para el crecimiento de las fuerzas propias (Foucault, 2006:364), convirtiendo al arte de gobernar en una acción política; en una acción de pensar, razonar y calcular (Foucault, 2006:328), es decir, convirtiendo a la política en una forma racional del arte de gobernar.

Dentro de estas estrategias de poder encontramos diversos mecanismos, también llamados dispositivos¹, que tienen como función controlar el comportamiento de los sujetos. El primero de ellos se manifiesta por la vía del derecho, es decir, mediante la ley que prohíbe y establece las sanciones a que se ha de hacer acreedor quien las infrinja; el segundo tipo se hace presente mediante la disciplina, es decir, vigilando y corrigiendo a quien no se comporte como se le indica, y finalmente, como tercer tipo, tenemos a los mecanismos de seguridad, quienes cuidan de la presencia de una forma natural en el ser de los sujetos y de sus diversos procesos y comportamientos (Foucault, 2006:20):

La ley prohíbe, la disciplina prescribe y la seguridad, sin prohibir ni prescribir, y aunque eventualmente se dé algunos instrumentos vinculados con la interdicción y la prescripción, tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limite, la frene o la regule. Esta regulación en el elemento de la realidad es, creo, lo fundamental en los dispositivos de la seguridad (Foucault, 2006:69).

El poder soberano, propio de los mecanismos jurídicos, detiene y limita ciertos comportamientos. A menudo, esta forma de poder implica una demostración dramática de fuerza, el uso de ejemplos, castigos violentos e incluso dolor extremo. Es el tipo de poder que no acepta ninguna disidencia pública, ni ninguna muestra de lealtad a ningún otro centro de mando. Es la forma de poder que, si la gente lo acepta, hará posible la soberanía al reclamar el monopolio del gobierno. El poder transforma a uno en alguien que hace lo que dicen los gobernantes por temor a ser atrapados y castigados. Crea sujetos subordinados. Dado que el poder soberano

¹ Como resultado del juego de poder surgen los dispositivos, entendidos como “unas estrategias de relaciones de fuerza soportando unos tipos de saber, y soportadas por ellos” (Foucault, 1985:130-131). Estos dispositivos constituyen la red que se establece en elementos como los siguientes: “discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho” (Foucault, 1985:128).

trata de reclamar el monopolio para reprimir violenta o violentamente cierto comportamiento y/u ordenar otro comportamiento, es que exige obediencia absoluta.

Por su parte, los mecanismos disciplinarios, en tanto segundo tipo de dispositivos de poder, reglamentan todo para impedir cualquier desviación en el comportamiento de los sujetos; pretenden determinar su proceder diciendo qué es lo que no se debe hacer, o bien, diciendo has esto, has lo otro, es decir, diciendo tanto lo que no debe de hacerse, como lo que se debe hacer; buscan conducir la conducta de los otros mediante prohibiciones y prescripciones.

Los mecanismos disciplinarios más que sobre el resultado, cuidan el cumplimiento del proceso, pretendiendo el mayor grado de proximidad del tiempo, el espacio y los movimientos esperados, con lo logrado; implican un ejercicio de dominación y esperan una sujeción estricta a lo prescrito (Foucault, 2002:134), por lo que estos mecanismos se manifiestan a través de reglamentos minuciosos, inspecciones puntillosas y sujeciones a controles intensos (Foucault, 2002:137).

En los mecanismos disciplinarios las desviaciones a lo prescrito se castigan de manera correctiva, por lo que se presenta la modalidad de premio y castigo. Las desviaciones que se presentan se miden con referencia a la norma, de forma tal que dichas desviaciones han de ser juzgadas como anormales y, por lo tanto, castigables (Foucault, 2002:178).

Por su parte, en el tercer tipo de dispositivos, llamados de seguridad, el comportamiento no será ni prohibido ni prescrito, sino considerado como un acontecimiento probable, por lo que se deberá realizar un cálculo de los costos que este comportamiento representa, pero no en referencia al comportamiento deseable, sino al comportamiento posible, no hacia lo óptimo, sino hacia lo aceptable, por lo que este comportamiento deberá ser objeto de vigilancia que permita saber cuándo se ha rebasado el límite de lo aceptable y se haya hecho necesario intervenir sobre él para su atención.

A diferencia de los mecanismos prescriptivos o disciplinarios que buscan lo óptimo, lo perfecto, con los mecanismos de seguridad se busca maximizar los elementos positivos para que fluyan y circulen, en tanto que aquellos elementos negativos deberán ser atendidos buscando su mínima manifestación, no su eliminación, ya que la generalidad de ellos es de imposible supresión. Foucault refiere como ejemplo de estos elementos al robo, las enfermedades y la pobreza (Foucault, 2006:39).

En estos dispositivos de seguridad se parte del hecho de que los fenómenos de la realidad van a producirse, por naturales, sean deseables o no, por lo que la conducción de conductas

deberá proceder de manera natural, a partir de lo que es la realidad y no de pretender que ella sea algo distinto a lo que siempre ha sido; de ahí que:

Lejos de reglamentar o prohibir los comportamientos de los sujetos, los mecanismos de seguridad al dejar hacer permitirán que la realidad se manifiesta tal y como es y siga su curso natural, de acuerdo con sus propias leyes y principios (Foucault, 2006:70).

De acuerdo con estos mecanismos, a diferencia del ejercicio de autoridad que pretende fijar el curso que han de seguir las personas y objetos, lo que se debe hacer es dejarlos ser, dejarlos hacer, es decir, dejar que las cosas y las personas fluyan de manera natural (Foucault, 2006:396), por lo que toda práctica de gobierno debe respetar el estado y curso natural de los fenómenos, no alterarlos, o de lo contrario, esta intervención resultara contraproducente (Foucault, 2007:33). Por tal motivo, la intervención de gobierno sólo debe darse cuando las cosas no suceden de acuerdo con la mecánica general del comportamiento de los sujetos y de los procesos, por lo que el gobierno sólo deberá estar vigilante, cuidando la presencia de ciertos indicadores que den cuenta que las cosas están transcurriendo conforme a su mecánica natural (Foucault, 2007:89).

En suma, toda relación de poder tiene límites por darse a su interior la presencia de formas de resistencia y de confrontación del uno contra el otro, y viceversa, en donde tanto el uno como el otro han de formular e implementar estrategias en el juego del poder, por lo que toda relación de poder, como ya se dicho, bien puede entenderse como un juego de estrategias encaminadas a convertir al estratega vencedor en ser él quien conduzca la conducta de otro, por lo que ninguna relación de poder es estable, sino dinámica, ya que siempre ha de existir la posibilidad del éxito o fracaso en las estrategias implementadas (Foucault, 2001:258); de ahí que Michel Foucault nos diga que:

La idea de resistencia al poder encerraba entonces un contrasentido: no hay resistencia más que en el poder, pero nada es tan exterior al poder que pueda oponerse a él. En cambio, se puede resistir a formas de gobierno. Es posible negarse a ser gobernado de tal modo o de tal otro, y oponer a formas de saber o de subjetividad articuladas con ciertos procedimientos de gobierno, otros discursos teóricos o maneras de relacionarse consigo mismo (Gros, 2007:112).

Finalmente, hemos de señalar que al no existir “el poder” como esencia, sino diversas formas de manifestación del poder, también habrán de existir diversas formas de resistencia, por estar siempre dirigida esta resistencia contra el poder, de forma tal que si el poder prohibitivo se manifiesta mediante la ley, la violencia, la soberanía, entonces la resistencia a él se manifestará de manera desafiante a este poder, mediante rebeliones, huelgas, desobediencias e incluso, en su sentido macro, mediante revoluciones políticas.

En el caso del poder disciplinario, que se manifiesta mediante el entrenamiento y control de los sujetos, haciendo uso de las instituciones, castigos, vigilancia, el discurso científico y la recompensa ante su obediencia, la resistencia a él se ha de presentar rearticulando discursos y desestabilizando a las instituciones mediante la deslealtad, la calumnia, el robo, o bien mostrando cumplimiento externo mientras se mantiene la agresión interna hacia los valores y las normas de disciplina, e incluso negociando la aplicación de castigos y recompensas, con lo que se logra socavar su funcionamiento; resalta también como forma de resistencia al poder disciplinario, la imitación del comportamiento dominante, de los valores y de los discursos, para ser reproducidos en sus relaciones con los otros.

Finalmente, el llamado poder regulador que se dirige al comportamiento general y a la productividad de la vida mejorando su calidad para garantizar el crecimiento de la vida social y el bienestar de la población, es un poder que acepta de forma limitada un comportamiento desviado, en tanto gestión del riesgo, y se preocupa por la productividad general mediante el uso de las tendencias y las estadísticas, y por lo tanto sólo intervendrá de manera creativa cuando lo que suceda tienda a poner en riesgo la forma natural del ser de las cosas y los procesos, la resistencia presente se ha de encaminar hacia el impulso de tecnologías individuales de automodificación, de autoayuda y de autogobierno que conviertan al sujeto en empresario de sí mismo² mediante el desarrollo de competencias individuales.

Corresponde a estas modalidades de resistencia ser el referente que descalifica las posibilidades de éxito de modelos teóricos sustentados en una visión institucional y organizacional del poder, tanto de su interpretación del fracaso en la implementación de las políticas públicas y de las prescripciones formuladas para su atención mediante la acción administrativa del gobierno. Es esta la naturaleza y lógica del modelo tradicional o burocrático de la administración pública, así como de los diversos modelos de los que pasaremos a ocuparnos a continuación, para continuar, en el apartado siguiente, con el análisis y formulación en líneas generales, de un proceso de implementación sustentado en el ejercicio de poder mediante dispositivos de seguridad en la connotación Foucaultiana hasta aquí presentada. El supuesto del que se parte es que este modelo tendrá mayores posibilidades de éxito por la ausencia de la dominación propia de los modelos normativos y prescriptivos, es decir, jurídicos y disciplinarios, en la conducción de conductas, de lo que pasaremos a ocuparnos a continuación.

² El *homo oeconomicus* es un empresario, y un empresario de sí mismo. Y esto es tan cierto que, en la práctica, va a ser el objetivo de todos los análisis que hacen los neoliberales: sustituir en todo momento el *homo oeconomicus* socio del intercambio por un *homo oeconomicus*, empresario de sí mismo, que es su propio capital, su propio productor, la fuente de [sus] ingresos (Foucault, 2007:265).

3. Modelos tradicionales de implementación de políticas públicas

Es importante señalar que la presentación y análisis de estos modelos corresponde a la intención de resaltar sus insuficiencias teóricas para interpretar las deficiencias en el proceso de implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, las debilidades manifiestas en sus prescripciones formuladas para superar dichas deficiencias.

Uno de los modelos que presenta una propuesta para el proceso de implementación de las políticas públicas es el llamado modelo científico de la administración pública, cuya naturaleza es eminentemente jurídica por partir de la consideración de que será suficiente la promulgación de “buenas leyes” y del diseño técnico procedimental de una política pública para garantizar su éxito, sin ninguna consideración de los factores que en la implementación pudieran distorsionar la naturaleza y sentido de las leyes y los programas, por ejemplo, los factores y estrategias de poder.

De acuerdo con este modelo, la conducción de conductas de los sujetos involucrados en el proceso de implementación de una política pública se deberá adecuar a los siguientes rasgos estructurales:

1. Jerarquía. La jerarquía entraña principios y niveles de autoridad graduados que aseguran un sistema de supraordenación y de subordinación firmemente dispuesto, en el cual los funcionarios superiores controlan a los inferiores. dicho sistema formal de relaciones entrecruzadas de subordinación y de supraordenación tiene por objeto proveer dirección, cohesión y continuidad.
2. Diferenciación o especialización. La especialización en la organización es resultado de la división del trabajo, lo cual a su vez es un requisito para que el esfuerzo humano cooperativo domine el medio y alcance objetivos complejos.
3. Idoneidad o competencia. La idoneidad se aplica a las funciones o papeles y requiere que la persona que desempeñe dicho papel sea idónea para ello mediante una preparación y adecuación y educación adecuadas (Heady, 2000:114-115).

Adicionalmente, en este modelo se menciona de manera frecuente la necesidad de un cuerpo de reglas que gobiernen la conducta de los sujetos, un sistema de registro y un sistema de procedimiento para tratar las cuestiones laborales.

Ante el fracaso en la implementación de políticas públicas de acuerdo con los supuestos del modelo de la administración científica, y por la distancia entre los objetivos y los resultados

alcanzados, han surgido diversos paradigmas que han cuestionado el enfoque científico y burocrático de la administración pública bajo la consideración de que sus perspectivas jurídica, economicista y de ingeniería contables tendrían que ser sustituidas por enfoques organizacionales y políticos de la administración pública.

El enfoque organizacional o del comportamiento considera que es necesario el hacer partícipe al servidor público en el proceso de decisión y de formulación de los diversos procesos o actividades que se deberán de llevar a cabo para la implementación de las políticas públicas, lo que habrá de minar su resistencia al proceso y al cambio organizacional, debiéndose para ello proporcionarle información necesaria para que esté en conocimiento de los cambios, rutas y comportamientos involucrados en dicho proceso.

En la aplicación de este modelo se tiene en consideración las necesidades de autonomía del trabajador y de su demanda de control sobre sus actividades, por lo que sugiere se restrinja el control jerárquico y se le asignen responsabilidades y capacidad de decisión a los servidores públicos, independientemente del nivel que ocupen en la organización, con lo que, además de integrar grupos de trabajo eficaces, se logrará construir un consenso sobre el proceso y forma de implementación.

Los rasgos característicos de este modelo son los siguientes:

1. La mayor parte de la responsabilidad de las decisiones recae en los niveles inferiores de la organización.
2. El énfasis de la actividad organizacional es el grupo de trabajo, que se compone por personas comprometidas en una labor común.
3. La información, los juicios de evaluación y la expresión de los cambios necesarios se transmiten con agilidad y sin temer que estos acarreen consecuencias sociales negativas (Elmore, 1993:224).

Pese a la idealidad de este modelo, no se encuentra dentro de él la explicación del porqué no se logra el éxito pretendido con las políticas públicas, lo que induce a Richard F. Elmore (1993:232) a señalar lo siguiente:

Sorprendentemente, la crítica más poderosa que se ha lanzado contra el modelo del desarrollo organizacional proviene de sus partidarios más fervientes, la tendencia del modelo a subrayar el consenso, la cooperación y los vínculos interpersonales intensos implica el riesgo de ignorar o restar importancia al papel que juega el conflicto en las organizaciones.

Lo señalado por Richard F. Elmore nos induce a pensar en las insuficiencias de la aplicación de este modelo para lograr el éxito en el proceso de implementación de las políticas públicas, lo que ha dado lugar al surgimiento de otros modelos que, partiendo de supuestos de naturaleza política, adquieren otros alcances en la explicación del porqué del fallo en este proceso.

Corresponde al conflicto, ser el eje central de reflexión de dos modelos más que reflexionan en torno a las restricciones que se presentan para volver exitoso el momento de la implementación de una política pública, y con ello dificultar la consecución de los resultados esperados.

El primero de dichos modelos es el formulado por Eugene Bardach, en su libro “El juego de la implementación” (1977), en el que, partiendo de la afirmación de que el fracaso de la implementación de las políticas públicas corresponde a los burócratas y a las burocracias (Bardach, 1977:43), aterriza su reflexión señalando que el proceso de implementación de las políticas públicas es un juego que:

Se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semi autónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control (Bardach, 1977:51).³

La naturaleza del juegos implica que cada uno de los participantes debe considerar las apuestas, sus estrategias y tácticas, sus recursos para jugar las reglas del juego, la naturaleza de las comunicaciones entre los participantes y el grado de incertidumbre que se manifiesta ante los resultados; ahora bien, en realidad el proceso de implementación no es un juego único, sino diferentes juegos que interactúan entre sí, por lo que el resultado de un juego generará las condiciones para la reproducción de otros juegos, y los resultados alcanzados y la participación de los diversos jugadores han de afectar positiva o negativamente su participación en otros juegos que se desarrollan simultáneamente; por esta razón, el comportamiento de los sujetos se manifiesta condicionado por diversos efectos, por lo que a decir de Eugene Bardach:

Nuestra preocupación es sólo para aquellos juegos de implementación que tienen efectos adversos en el proceso de ensamblaje del programa. Estos efectos adversos son de cuatro tipos generales: (1) la desviación de los recursos, especialmente el dinero, que debe utilizarse adecuadamente para obtener o crear ciertos elementos del programa, (2) la desviación de los objetivos de política estipulados en la fecha original, (3) resistencia a los esfuerzos explícitos, y generalmente institucionalizados, para controlar el comportamiento administrativo, y (4) la disipación de las energías personales y políticas en el juego que de otro modo podría canalizarse hacia una acción programática constructiva. Sin embargo, debe enfatizarse que un juego puede tener más de un tipo de efecto adver-

³ La traducción es propia.

so. La agrupación de juegos es, en última instancia, por lo tanto, algo arbitraria (Bardach, 1977:66).⁴

Si bien este modelo representa un avance para reflexionar en torno a las restricciones que manifiesta el proceso de implementación de una política pública, tanto con respecto al modelo burocrático como al del comportamiento, más particularmente por los rasgos y características que adopta el proceso de conducción de los servidores públicos involucrados en la implementación, y por las desviaciones o resistencias que éstos realizan para no ser acordes con lo esperado, no deja de manifestar también restricciones importantes para volver exitoso el proceso de gobierno, ejercicio de poder o conducción de conductas de los servidores públicos involucrados y, en consecuencia, del proceso de implementación que, como ya se ha señalado, consiste en un ejercicio de conducción de conductas.

Las restricciones que manifiesta este modelo se reflejan en el hecho de que:

Para llevar a puerto la implementación se requiere reparar los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, averías, distorsiones, retrasos... que los juegos provocan. Ello significa ajustar ciertos elementos del sistema de juegos (intereses, personalidades, poderes, contribuciones, tiempos...). Se requiere, entonces, un *fixer*, un político de altura, comprometido enteramente con el éxito de una determinada política, por convicción más que por interés (Bardach, 1977:278).⁵

Si bien, lo hasta aquí señalado implica la presencia de un Gobierno de hombres no de leyes, es difícil pensar en la presencia de un empresario político que no tenga intereses, por lo que la alternativa de atención al proceso de implementación como un juego, resulta poco factible en la realidad administrativa.

Un segundo modelo que transita del ámbito organizacional al terreno político, para explicar las restricciones o insuficiencias de la implementación de políticas públicas corresponde al llamado modelo la implementación como conflicto y negociación, referido por Richard F. (1993) Elmore en su documento titulado "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". Mismo que refiere las siguientes proposiciones:

1. Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos.
2. La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. Depende exclusi-

⁴ La traducción es propia.

⁵ La traducción es propia.

vamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar recursos suficientes, con el propósito de manipular el comportamiento de otros.

3. El proceso de la toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales.
4. La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que refleja las preferencias y los recursos de los participantes (Elmore, 1993:233).

Lo característico de este modelo es señalar y resaltar al conflicto que, como resultado de las estrategias puestas en juego por los diversos actores, llegará a un punto en donde será a través de la negociación como se genere un acuerdo, por manifestarse el conflicto como un juego de estrategias en donde se analizan los movimientos y fortalezas de los contrincantes.

Al interior de este modelo, poca relevancia tienen los objetivos generales de la organización, dado que, por el proceso de conflicto y negociación, estos objetivos se definen y redefinen de manera permanente, por lo que el éxito de los participantes es resultado de los beneficios que les proporcionan los diversos programas y los procesos de negociación realizados en la implementación.

Finalmente, presentamos el modelo referido a los llamados burócratas a nivel de calle, quienes son nombrados así por Michael Lipsky (2018), por ser ellos quienes entran en contacto directo con los ciudadanos, y por ser por su conducto, como los ciudadanos experimentan la presencia del gobierno. De acuerdo con Lipsky (2018), el rasgo característico de estos burócratas es que hacen de la discrecionalidad un atributo fundamental de su desempeño, además de que sin ellos la implementación de las políticas públicas no podría ser llevada a cabo. Un ejemplo de estos servidores son los profesores, los trabajadores sociales y los agentes de policía, entre muchos otros. El ejercicio de esta discrecionalidad es debido al carácter general de las políticas públicas, ante lo cual les resulta imposible su aplicación a casos particulares que resultan ser sumamente heterogéneos:

En segundo lugar, la discrecionalidad se vuelve inevitable porque las políticas públicas, como las leyes, están pensadas para la generalidad y la igualdad: todos los alumnos, todos los beneficiarios, todos los juzgados deben ser atendidos de la misma forma, con base en los mismos criterios, de acuerdo con los mismos plazos, etc. El problema es que todos y cada uno de los ciudadanos son distintos. (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018: s/p)

Tal es la importancia y la presencia de estos burócratas a nivel de calle, que con su desempeño y discrecionalidad se convierten, de hecho, en reformuladores de políticas públicas. Indu-

dablemente, este desempeño, las más de las veces, poco tiene que ver con estructura formal y el cúmulo de funciones formalmente asignadas.

En este mismo sentido, Rosemary O'Leary (2010) introdujo el concepto "empleados de la guerrilla" para referirse a:

Las acciones de los servidores públicos de carrera que trabajan en contra de los deseos, ya sea implícita o explícitamente comunicados, de sus superiores. El gobierno de guerrilla es una forma de disensión que generalmente llevan a cabo aquellos que no están satisfechos con las acciones de las organizaciones, programas o personas públicas, pero generalmente, por razones estratégicas, eligen no hacer públicas sus preocupaciones en su totalidad o en parte (O'Leary, 2010:8).⁶

Los motivos que impulsan a los servidores públicos a adoptar este tipo de comportamiento pueden ser buscando hacer lo correcto o intereses perversos. Las estrategias y tácticas instrumentadas por estos servidores públicos son las siguientes:

- Obedecer a tus superiores en público, pero desobedecerlos en privado.
- Cartas de fantasmas, testimonios y estudios para grupos de interés de apoyo.
- No corregir los errores de los superiores: déjelos caer.
- Descuidar las políticas y directivas con las que no está de acuerdo: detener.
- No se implementan las órdenes que considera injustas.
- Celebrar reuniones clandestinas para trazar una estrategia unificada del personal que contacte secretamente a miembros del Congreso y otros funcionarios electos, así como a su personal, en un esfuerzo por cultivarlos como aliados.
- Construir asociaciones público-privadas.
- Crear alianzas entre entidades en todos los niveles de gobierno.
- Forjar vínculos con grupos externos: otros profesionales, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos interesados.
- Cultivar relaciones positivas con los medios de comunicación; filtrar información a los medios, desde consejos informales hasta comunicados de prensa formales.

⁶ La traducción es propia.

- Cultivar relaciones positivas con grupos de interés (O'Leary, 2010:12).⁷

Este último modelo manifiesta una naturaleza eminentemente política del proceso de implementación de las políticas públicas; sin embargo, lejos se encuentra de reflexionar en torno a las posibilidades de éxito de dicho proceso, induciendo a un resultado de intereses particulares o de perversiones administrativas por el hecho de que el burócrata a nivel de calle o de comportamiento de guerrilla, tiene un sentido eminentemente pragmático, contrario a todo tipo de regla, lo que bien puede derivar de comportamientos exentos de las habilidades indispensables para un desempeño eficaz o de un desempeño maximizador del ocio y minimizador de todo tipo de carga de trabajo, lo que llevado a sus últimas consecuencias bien pudiera dar lugar a una anarquía organizacional.

Las insuficiencias manifestadas por estos modelos para dar cuenta de alternativas de comportamiento que deriven en el éxito en la implementación de las políticas públicas, nos inducen a la consideración del proceso de implementación desde una perspectiva Foucaultiana.

4. La implementación como ejercicio de poder

Si consideramos la definición de poder de Michel Foucault como conducción de conductas, como una acción que recae sobre otra acción, resulta significativa la definición, de entre muchas otras, que nos dice que la administración pública es el gobierno en acción, y lo es por considerar que desde la definición de poder de Foucault al gobierno le ha de corresponder conducir conductas, siendo una de ellas la que corresponde a la conducción de la administración pública y la de todos aquellos que se desempeñan a su interior, es decir, definiciones que giran en torno al concepto de acción y, más específicamente, a la acción de conducción.

En este mismo sentido, la definición del qué hacer del gobierno, de sus acciones a implementar, nos acerca a la definición más general de política pública, que se define como aquello que el gobierno decide hacer o no hacer, es decir, como las acciones que decide realizar, o no, lo cual se define en el momento de la formulación de la política pública, en tanto que el hacer derivado de dicha definición ha de corresponder al momento de su implementación, lo que nos mueve a pensar a la implementación, desde la óptica hasta aquí construida desde el pensamiento Foucaultiano, como un acto de conducción de todos aquellos involucrados en el proceso de implementación de la política pública, por lo que el éxito de esta implementación

⁷ La traducción es propia.

en mucho ha de derivar del éxito en la acción de conducción de aquellos en quienes recae la responsabilidad de la implementación, es decir, bien podemos entender a la implementación como una acción sobre la que recae la acción de conducción: la implementación como una acción de gobierno. Recordemos que Foucault define al ejercicio del poder como el ejercicio de gobierno.

Como ya se ha señalado, en Michel Foucault encontramos diversos argumentos que rechazan la viabilidad del modelo burocrático para conducir exitosamente la conducta del otro, dado que con este modelo se está de manera inmediata en el mundo de reglamento y de la disciplina, lo que, como también ya se ha señalado, da lugar a formas de resistencia por querer ser conducidos de otra manera, por otros métodos y procedimientos, lo que da lugar a la preocupación por “escapar a la conducta de otros y definir cada uno la manera de conducirse” (Foucault, 2006:225).

Es en esta última frase que encontramos el posicionamiento de Michel Foucault respecto a la presencia de mecanismos exitosos para el ejercicio del poder y la conducción de conductas, en un contexto en donde la libertad va a desempeñar un papel relevante para la construcción y práctica de estos mecanismos llamados de seguridad para la conducción de la conducta.

La propuesta de Michel Foucault para conducir conductas de manera exitosa está inmersa en una explicación antropológica que considera que el hombre es un sujeto de intereses, un sujeto cuyo comportamiento siempre estará dirigido a buscar la satisfacción de su propio interés:

La idea de un sujeto de interés, y me refiero a un sujeto como principio de interés, como punto de partida de un interés o lugar de una mecánica de los intereses [...] lo importante es que el interés aparece, y por primera vez, como una forma de voluntad, una forma de voluntad a la vez inmediata y absolutamente subjetiva. (Foucault, 2007:313).

Es por ello por lo que cualquier comportamiento que actúe en contra de su interés deberá ser considerado contra natura, como es el caso del modelo burocrático que por actuar en beneficio del interés del Estado puede propiciar que el servidor público desatienda su propio interés. No se olvide que el modelo burocrático cae en la clasificación de un ejercicio de dominación.

Para hacer acorde con su interés, el servidor público deberá actuar en pleno ejercicio de su libertad, por lo que esta libertad se torna una condición indispensable para el desempeño correcto de un sujeto que en tanto empresario de sí mismo⁸ estará permanentemente generando

⁸ Recordemos que: El *homo oeconomicus* es un empresario, y un empresario de sí mismo. Y esto es tan cierto que, en la práctica, va a ser el objetivo de todos los análisis que hacen los neoliberales: sustituir en todo momento el *homo oeconomicus* socio del intercambio por un *homo oeconomicus*, empresario de sí mismo, que es su propio capital, su propio productor, la fuente de [sus]

formas de respuesta novedosas ante las condiciones dinámicas que le presente la realidad, lo que hace imposible que su decisión se encuentre condicionada por un saber estático y previo, derivado de procesos de planeación y del establecimiento de procedimientos fijos para la toma de decisiones, por lo que toda acción de conducción habrá de ser mediante la regulación, que lejos deberá de estar de todo intento de planificación como forma interventora en el comportamiento de los sujetos.

La sustitución de la disciplina por un ejercicio de la libertad, de un dejar hacer, será la propuesta de Foucault para conducir exitosamente el comportamiento de los servidores públicos en el proceso de implementación de las políticas públicas, por lo que se le deberá dejar que se comporte de acuerdo con su naturaleza, dado que ella siempre irá encaminada a la búsqueda de su propio interés, y si se hace depender la consecución de dicho interés por los resultados logrados con su comportamiento, se estará entonces en la posibilidad de lograr la eficacia pretendida con su intervención en el proceso de implementación de las políticas públicas, es decir, lejos de decirle qué hacer, se le deberá de permitir que, a través de la razón y el cálculo, defina el propio servidor público cuál es la conducta más acorde para lograr con ello la pretendida satisfacción a su propio interés.

En el pensamiento de Foucault el criterio económico se hace extensivo a todo tipo de relación social, lo que da lugar a que toda relación deberá estar sustentada en la presencia de un contrato que posibilite su funcionamiento correcto, por ser en sus cláusulas en donde se señale, en forma e intensidad, el comportamiento esperado; si bien el contrato particulariza lo esperado en todo tipo de relación social, el marco normativo que proporciona el derecho es un marco de carácter general que establece leyes impersonales y abstractas no vinculadas de manera directa con un objetivo particular, por lo que un rasgo característico de estas leyes es que no hacen referencia a situaciones de carácter personal, por lo que no tienen como finalidad condicionar el comportamiento del servidor público.

Resalta en este sentido el que todo acuerdo contractual encuentre su origen en el interés de los sujetos, por lo que la formulación de un contrato es para garantizar la consecución de dicho interés, implicando para ello una acción calculada y razonada:

Es decir que sí se respeta el contrato, no es porque hay contrato sino porque hay interés en que lo haya. Esto es: la aparición y el surgimiento del contrato no sustituyen al sujeto de interés por un sujeto de derecho (Foucault, 2007:315).

Por lo anterior es que Foucault afirma que el interés es un elemento irreductible (Foucault,

ingresos (Foucault, 2007:265).

2007:215), es decir, no puede reducirse a una voluntad jurídica, por lo que, a diferencia del sujeto de derecho que acepta renunciar a sí mismo para el cumplimiento de la ley, el sujeto de interés, por actuar egoístamente, lejos está de renunciar a su propio interés:

Traté de mostrarles que ese *homo oeconomicus* constituía una suerte de átomo irremplazable e irreductible de interés. Procuré también mostrarles que ese átomo de interés no podía superponerse, ni identificarse, ni reducirse a lo que constituye, en el pensamiento jurídico, lo esencial del sujeto de derecho, que el *homo oeconomicus* y el sujeto de derecho no podían, por lo tanto, superponerse (Foucault, 2007:331).

Es así como encontramos que en un contrato el sujeto renuncia a sí mismo para cumplir con las cláusulas pactadas, pero en la lógica del proceso de implementación de las políticas públicas es distinto, pues en este proceso prevalece el interés y la no renuncia a él por parte del sujeto.

En suma, en el pensamiento de Foucault prevalece una sugerente propuesta de implementación de políticas públicas, en tanto proceso de conducción de conductas, que considera que es a través de una manifestación del poder mediante mecanismos de seguridad que lejos de condicionar el comportamiento de los sujetos, será responsable quien gobierna, de generar las condiciones para que sea el propio servidor público quién construya y defina las estrategias que ha de seguir para el cumplimiento de lo pactado en un contrato, lo que ha derivar en la satisfacción a su interés y a los beneficios pretendidos, es decir, es un ejercicio de poder que crea comportamientos no basado en la dominación, sino en el ejercicio de la libertad y en un dejar hacer sustentado en la naturalidad del comportamiento del servidor público, en el que, por estar vinculada a los resultados, alcanzado la satisfacción de su interés, sería de esperarse que así lo haga, o de lo contrario, el mismo servidor público estaría actuando contra su propio comportamiento natural e interés propio:

Ahora no se trata de ajustar el gobierno a la racionalidad del individuo soberano que puede decir “yo, el Estado”, [sino] a la racionalidad de quienes son gobernados, quienes lo son como sujetos económicos y, en términos más generales, como sujetos de interés —interés en el sentido más general de la palabra-, [a] la racionalidad de esos individuos en cuanto, para satisfacer esos intereses en el sentido general de la palabra, utilizan una serie de medios, y los utilizan como quieren; esa racionalidad de los gobernados es la que debe servir de principio de ajuste a la racionalidad del gobierno. Esto es, me parece, lo que caracteriza la racionalidad liberal: cómo regular el gobierno, el arte de gobernar, cómo [fundar] el principio de racionalización del arte de gobernar en el comportamiento racional de los gobernados (Foucault, 2007:357).

Si bien estas líneas generales sobre un modelo de implementación de las políticas públicas, derivado del pensamiento de Michel Foucault es una propuesta que cae en el terreno de lo político, no sólo nos permite entender el porqué del fracaso del modelo burocrático, sino que

también nos permite delinear un modelo de ejercicio de poder, de cómo conducir la conducta de los servidores públicos para lograr el éxito en su participación en el proceso de implementación de las políticas públicas, siendo conducidos exitosamente bajo el principio de libertad, del dejar hacer en su forma nutal, que es lo que compete a la acción de gobierno desde la perspectiva Foucaultiana.

5. Conclusiones

El pensamiento de Michel Foucault vinculado con el ejercicio del poder, en tanto conducción de conductas, así como los diversos mecanismos o dispositivos por él analizados para su éxito o fracaso, son un referente para comprender las deficiencias presentadas por los diversos modelos teóricos desde los cuales se analiza el proceso de implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, la viabilidad de sus prescripciones.

De acuerdo con este autor, los dispositivos jurídicos y disciplinarios, por su carácter normativo y prescriptivo, lejos se encuentran de ser fuente exitosa en el proceso de implementación de las políticas públicas. Ello por la intensidad y grado de resistencia a que dan lugar en quienes recae ese ejercicio no de poder, sino de dominación.

Tal es el caso del modelo burocrático, cuya lógica prescriptiva parte del supuesto de que será suficiente con formular leyes y procedimientos adecuados para conducir exitosamente el hacer de la administración pública y la conducta de los servidores públicos, lo que históricamente no ha manifestado éxito alguno.

En el mismo sentido se presenta el modelo organizacional o del comportamiento, por no considerar que el proceder de los servidores públicos se manifiesta en un campo de acción caracterizado por el conflicto de intereses, tanto para con la organización como para con los otros servidores públicos.

Finalmente, y no obstante su enfoque desde el poder, los modelos propuestos por Bardach y Elmore carecen de una propuesta específica sobre cómo lograr el éxito en la implementación, por limitarse al análisis del juego y del conflicto de intereses, séase mediante la presencia de un líder capaz y neutral, o bien y mediante procesos de conciliación y negociación permanentes.

Fueron estas insuficiencias en los modelos existentes las que nos llevaron a reflexionar desde el paradigma Foucaultiano sobre la necesidad de otros supuestos que otorguen mayores probabilidades de compaginación entre lo pretendido y lo logrado en el proceso de implemen-

tación de las políticas públicas, lo que en el lenguaje de Michel Foucault bien puede traducirse como el éxito en la conducción de conductas, no prohibiendo ni prescribiendo, sino considerando el comportamiento de los servidores públicos en su forma natural, por estar este comportamiento natural relacionado con la búsqueda de su interés propio.

Por tal motivo, la conducta de los responsables de la implementación al interior de la administración pública deberá manifestarse en un alto grado de libertad que otorgue a su comportamiento la flexibilidad requerida para un comportamiento natural que deberá ser objeto no de reglamentaciones normativas o prescriptivas, sino reguladas para garantizar el cumplimiento de un campo de responsabilidad construido desde un acuerdo de voluntades como mecanismo de conducción de conductas que posibilite la consecución no sólo del interés de las instituciones y organizaciones de la administración pública, sino también de quien actúa al interior de ella con la responsabilidad de implementar las políticas públicas.

Lo hasta aquí señalado en modo alguno pretende ser un modelo suficiente y acabado para el proceso de implementación de las políticas públicas, sino las líneas generales que han de dar lugar a la formulación de este modelo.

6. Fuentes de información

Aguilar, Luis (1993), *La implementación de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, Eugene (1977), *The The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, London: MIT Press.

Dussauge, Mauricio, Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo (2018), *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Elmore, Richard (1993), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Aguilar, Luis, *La implementación de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Foucault, Michel (1979), "Las relaciones de poder penetran en los cuerpos", en Varela Julia y Álvarez-Uria, Fernando (editores), *Microfísica del poder*, España: La Piqueta.

Foucault, Michel (1985), "El juego de Michel Foucault", en Varela Julia y Álvarez-Uria, Fernando (editores), *Genealogía del poder*, España: La Piqueta.

Foucault, Michel (2001), "El sujeto y el poder", en Dreyfus, Hubert y Rabinow, Paul, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Foucault, Michel (2002), *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Argentina: Siglo XXI.

Foucault, Michel (2006), *Seguridad, territorio, población*, México: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel (2007), *Nacimiento de la biopolítica*, México: Fondo de Cultura Económica.

Gros, Frédéric (2007), *Michel Foucault*, Buenos Aires: Amorrortu.

Heady, Ferrel (2000), *Administración pública. Una perspectiva comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lipsky, Michael (2018), "Dilemas del individuo en el servicio público", en Dussauge, Mauricio, Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo, *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

O'Leary, Rosemary (2010), "Guerrilla Employees: Should Managers Nurture, Tolerate, or Terminate Them?", en *Public Administration Review*, January | February, EEUU: University of Texas at Dallas.

Pardo, María del Carmen, Mauricio Dussauge y Guillermo Cejudo (2018), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

36° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2020

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora Interina: *Dra. Carola García Calderón*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Rosa Merlín Rodríguez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 11, No.36, septiembre-diciembre 2020, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 04 septiembre de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.