

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PIFI

Guillermo Ejea Mendoza
Enero de 2007

PRESENTACIÓN

La finalidad de estos apuntes es realizar una aproximación al proceso de implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) 2001-2006, con base en el marco teórico del Ciclo de las Políticas Públicas.

El trabajo se inscribe en la dimensión III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

Introducción.

La finalidad de estos apuntes es realizar una aproximación al proceso de implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) aplicado por las autoridades y desarrollado por las universidades de la educación superior pública mexicana en el período 2001-2006, con base en el marco teórico del Ciclo de las Políticas Públicas, una de cuyas fases es precisamente la implementación. En la primera parte del trabajo se discuten teóricamente los enfoques de la implementación, sus alcances y limitaciones. En la segunda se caracteriza el proceso de implementación del PIFI con base en lo anterior.

I. La implementación.

1. Sus enfoques

La implementación es la manera de ejecutar, instrumentar u operar las políticas y programas de gobierno. En el ciclo de las políticas públicas, sigue a la fase de formulación y precede a la de evaluación (desde el punto de vista analítico, que no siempre corresponde a los procesos reales). Se convierte en campo de estudio en los años setenta, cuando los analistas se preguntan porqué las políticas y los programas no están logrando los objetivos deseados. Hasta entonces se aceptaba la dicotomía entre la esfera de la política (toma de decisiones) y la esfera de la administración (ejecución de aquéllas).

Se reconocen dos grandes enfoques, el “top-down” y el “bottom-up”, aunque hay una amplia gama de aplicaciones que los corrigen, ajustan o amplían, hasta dar lugar a la intención de hacer una síntesis entre ellos.

a. El enfoque “top-down”

Este surgió primero. De modo simplificado, puede exponerse como una cadena racional de eslabones a través de la cual las decisiones de políticas se traducen de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas y los resultados previstos. Sin

embargo, un eslabón defectuoso reduce la eficacia de la implementación. Por esta rigidez, enfatiza los dispositivos de mando y control. Los agentes de la implementación sólo responden a las órdenes emitidas desde arriba (o contenidas en el manual). La implementación es un mecanismo, en el sentido más puro del término.

Entre los autores más destacados se encuentran Pressman y Wildawsky (1973), cuya obra clásica sobre el Programa de Desarrollo Económico de Okland contribuyó a la fundación tanto de los estudios sobre implementación como del enfoque “top-down”. En dicho análisis proponen cuatro condiciones para la implementación eficaz:

“Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas” (Parsons y Martínez¹: 7).

Un ejemplo extremo de este enfoque es el de Andrew Dunsire (1978a, 1978b, 1990). Este autor plantea, en el trabajo de la última fecha, un modelo racionalista que excluye todo factor emotivo entre los agentes, por lo cual éstos son como autómatas y la implementación se convierte en un mero diseño de ingeniería que configura programas y rutinas. Aunque este autor reconoce la dificultad de alcanzar el éxito al cien por ciento, considera que los procesos de implementación deben guiarse por el modelo ideal para errar menos (citado por Parsons y Martínez: 8).

Hood (1976), Gunn (1978), Van Meter y Van Horn (1975) y Edwards (1980) propusieron modelos con diferente número de variables.

Christopher Hood (1976) plantea cinco condiciones de la implementación perfecta:

- La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo “militar”, con líneas de autoridad claras;
- Las normas se observan y los objetivos se expresan;
- Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide;
- Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización;

¹ La traducción y adaptación no está fechada.

- No hay presiones de tiempo. (citado por Parsons y Martínez, sf: 8).

En cambio, Gunn (1978) propone diez:

- Las circunstancias externas a la agencia implementadora no imponen limitaciones paralizadoras.
- El programa dispone de un tiempo adecuado y suficientes recursos.
- No sólo no hay limitaciones en términos de los recursos en general; además, en cada etapa del proceso de implementación se dispone efectivamente de la combinación necesaria de recursos.
- La política que se implementará se basa en una teoría válida de causa y efecto.
- La relación entre causa y efecto es directa y hay muy pocos enlaces de intervención, si es que los hay.
- Hay una sola agencia implementadora que no necesita depender de otras para su éxito. Si la participación de otras agencias es indispensable, las relaciones de dependencia son mínimas en número e importancia.
- Los objetivos por cumplir son comprendidos cabalmente y fueron acordados; estas condiciones se mantienen a lo largo del proceso de implementación.
- Al avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos convenidos es posible especificar, con todo detalle y en una secuencia perfecta, las tareas que realizará cada participante.
- Comunicación y coordinación perfecta entre los diversos elementos o agencias implicadas en el programa.
- Quienes detentan la autoridad pueden exigir y obtener una obediencia perfecta.

Poco antes, Van Meter y Van Horn (1975) habían propuesto un modelo que “emplea seis variables [...] pensadas para formar el enlace entre política y ejecución”. Las variables son:

“(1) estándares de política y objetivos; (2) los recursos de la política (es decir, fondos u otros incentivos); (3) comunicación interorganizacional y actividades de ejecución; (4) características de los organismos de implementación (por ejemplo, tamaño del personal, grado del control jerárquico, vitalidad organizacional, etc.); (5) condiciones económicas, sociales y políticas (por ejemplo, recursos económicos dentro de la jurisdicción de implementación, naturaleza de la opinión pública, naturaleza que sostiene el interés de grupo, etc.); y (6) disposición de los implementadores” (Van Meter & Van Horn, 1975, políticas públicas. 462-474, citado por Lester, 1987).

Otro modelo fue desarrollado por George C. Edwards (1980), que redujo los factores a cuatro, dos de impacto directo: los recursos y las disposiciones de los encargados de la implementación; y dos de impacto indirecto: la comunicación y la estructura burocrática (Lester, 1987).

Más tarde, Sabatier y Mazmanian (1980; Sabatier, 1986a) construyeron un modelo que identificaba diecisiete variables independientes dentro de tres grandes categorías: (1) la extensión del problema; (2) la capacidad de los estatutos para estructurar la implementación; y (3) variables no estatutarias que la afectan. Esas variables inciden en cinco etapas o variables dependientes del proceso (ver también Lester, 1987).

Luego, para hacerlo más manejable, agruparon las variables en seis:

- 1) Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia;
- 2) Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio;
- 3) Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas;
- 4) Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;
- 5) Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo;
- 6) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas. (Parsons y Martínez: 24 y Sabatier, 86a: 3 y 4).

Cabe mencionar que entre aquellas variables se encuentran algunas que toman en consideración el contexto (como las condiciones socioeconómicas) y la reacción tanto de los agentes como de los grupos “focales” y “constituidos”. Como puede verse, el enfoque “top-down” tuvo que matizar su mecanicismo para tomar en cuenta los factores de contexto, las estructuras de las agencias y organizaciones y las reacciones de los actores involucrados en la implementación.

De hecho, Wildavsky, en trabajos posteriores con otros autores (Majone y Wildavsky, 1978; Browne y Wildavsky, 1984, 1987), reconceptualiza la implementación como un proceso de evolución, adaptación mutua y exploración, en el que los agentes implementadores se involucran en misma formulación de las políticas y el diseño y operación de la ejecución, por lo que ocurre un proceso de aprendizaje. Así mismo, el modelo de Sabatier y Mazmanian (1980), constituido por etapas, también origina un proceso de aprendizaje entre los agentes involucrados.

Estos matices al enfoque “top-down” fueron resultado de las críticas y del surgimiento paralelo del enfoque “bottom-up”.

b. El enfoque “bottom-up”

El enfoque “bottom-up” surge como cuestionamiento al enfoque “top-down”. Uno de los primeros críticos, Lipsky (1971, 1976), señala que los agentes situados al final de la implementación, en el trato directo con el público, los “burócratas de ventanilla”, no aplican las órdenes tal cual se les indica porque están sujetos a las presiones del entorno y de la estructura y, por tanto, la formulación racionalista no es tan eficaz como el modelo predice.

Tiempo antes, ya Davis (1969) había anotado que los agentes encargados de ejecutar las políticas, como todos los funcionarios, cuentan con algunos márgenes de decisión “independientemente del modo de implementación”: “Un funcionario público actúa con discreción siempre que los límites efectivos a su poder le den la libertad de elegir de entre varias formas de proceder o no proceder” (Davis, 1969: 4, citado por Parsons y Martínez: 11). Esto es así porque “Las políticas, las normas, las leyes y los procedimientos contienen un elemento interpretativo” (íb.) Dunleavy (1981, 1982) añadió que la presencia de profesionales (profesores, médicos) tiende a imponer un sesgo en las cadenas de implementación.

Una contribución importante fue la del mapeo regresivo (Elmore, 1979, 1985), según el cual la implementación debe comenzar por el final, esto es, por el análisis de los patrones de conducta y posibles conflictos que puedan presentarse durante el proceso de

implementación. Para ello, el autor recomienda hacer “una declaración” que los provoque (¿una especie de sondeo previo del análisis post-decisional?), y luego, ya medidas, considerarlas en la implementación para su mayor eficacia.

Quizá el modelo arquetípico del enfoque “bottom-up” sea el desarrollado por Hjern y otros (Hjern et al., 1978; Hjern y Porter, 1981; Hjern y Hull, 1985), que partieron del análisis de redes. Este procedimiento

“empieza por identificar la red de actores involucrados en la [entrega] de servicios en una o más áreas [locales], y los cuestiona acerca de sus metas, estrategias, actividades y contactos. Luego utiliza los contactos como un vehículo para desarrollar una técnica de red para identificar a los actores locales, regionales y nacionales involucrados en la planificación, el financiamiento y la ejecución de los programas gubernamentales y no gubernamentales relevantes. Esto provee un mecanismo para desplazarse de los burócratas de bajo rango (‘abajo’), hasta los forjadores de políticas (‘arriba’), tanto en el sector público como en el privado” (Sabatier, 19986a: 13).

“Con la aparición de los enfoques de redes se acepta que la hechura e implementación de las políticas públicas no ocurre en un mundo simple y jerárquico, sino en [uno] complejo. Esto reforzó la creencia de que era un error pensar en la implementación como un mero asunto de mando y control, o algo que se da fácilmente ‘de arriba hacia abajo’” (Parsons y Martínez: 3).

En general, el enfoque “bottom-up” considera que la implementación implica negociación y consenso en tres contextos: el ámbito gerencial, la cultura organizacional y el entorno político (Parsons y Martínez: 11).

c. Las variantes y los puentes entre los dos enfoques

Diversos ajustes al enfoque “top-down”, como consecuencia de la necesidad práctica de perfeccionar su eficacia y considerar las variables de contexto en aplicaciones concretas, ampliaron el campo de estudio de la implementación a temas relacionados directa o indirectamente con la elaboración y ejecución de las políticas. A la vez, esta apertura de horizontes tendió lazos con el enfoque “bottom-up”. Los temas abordados pueden agruparse del siguiente modo: las perspectivas de la interacción y el juego político; el

carácter evolutivo de la implementación; el encuadre gerencial; el tipo de políticas; el análisis interorganizacional, y el paradigma autorregulatorio.

Desde la óptica de la acción, la implementación no puede concebirse como un despliegue automático de los objetivos acordados, ya que se trata de un “proceso interactivo [e iterativo] y de negociación entre aquellos que buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos de los que depende la acción” (Barrett y Fudge, 1981: 25, citado por Parsons y Martínez: 13). En consecuencia, este enfoque “se concentra en los factores que afectan el alcance de las acciones y el comportamiento de los individuos y las agencias, y en la forma en que se forman las percepciones de ese alcance” (Parsons y Martínez: 13).

Ahora bien, si se acepta que toda negociación implica diferencias, la interacción puede verse como un conflicto entre las partes involucradas. Para los modelos del enfoque “top-down”, el conflicto es un problema disfuncional que se soluciona mediante la coordinación o el control (Pressman y Wildavsky, 1973; Dunsire, 1978a, Parsons y Martínez: 12), bajo un esquema de metas compartidas. Así, el propio modelo de implementación “dispone de métodos y sistemas para controlar el conflicto y alcanzar el cumplimiento” de los objetivos (Dunsire, 1978a, Parsons y Martínez: 12). En cambio, si se considera que los agentes –organizaciones e individuos– buscan conservar o imponer su influencia, el conflicto es un proceso político y, como tal, “implica estrategias para adquirir y mantener el poder” (Parsons y Martínez: 12)². Por su parte, Bardach propuso un modelo en el que la implementación es un juego de “negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre” (Bardach, 1977: 56, citado en Parsons y Martínez: 12). En este modelo

“Los actores de la implementación juegan para ganar tanto control como sea posible y tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar sus propias metas y objetivos. El modelo de Bardach es, básicamente, un modelo que sugiere que la política va más allá de las instituciones “políticas” formales. La política no termina cuando un proyecto de ley se convierte en ley; no termina en el proceso político ni en el proceso de toma de decisiones. Los modelos del tipo que propone Bardach constituyen un exhorto a redefinir las fronteras entre la política y la burocracia, y entre el proceso de toma de decisiones y la implementación y los resultados de esas decisiones. Así, la implementación no es sino otra forma de política que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo” (Parsons y Martínez: 12).

² Este énfasis es puesto por dos autores ya mencionados (Barrett y Fudge, 1981).

La perspectiva de la acción, tanto en su versión simple como en su interpretación política, evidencia que la implementación, como todo el ciclo de las políticas públicas, no es algo dado e inmutable, sino que cambia a lo largo de sus etapas³. En las palabras de Majone y Wildavsky (1984: 116): “La implementación siempre tendrá un carácter evolutivo; inevitablemente, las políticas públicas se reformulan al tiempo que se ponen en práctica” (citados por Parsons y Martínez: 13). No obstante, cabe precisar aquí una (aparente) distinción entre las fuentes de la evolución. En efecto, para los dos últimos autores citados, como para Sabatier y Mazmanian (1980), el reconocimiento del carácter evolutivo de las políticas públicas y la implementación se deriva del proceso de aprendizaje que tiene lugar durante su formulación y realización, mientras que para Barrett y Fudge y Bardach obedece a la interacción de factores políticos. Dicho de otro modo: para los primeros se trata de un aprendizaje racional –acumulativo- que ocurre *dentro* del ‘plan’, en tanto que para los segundos se trata de una racionalidad política que está *dentro y alrededor* del mismo, condicionando su dirección y viabilidad.

El encuadre gerencial provee métodos operativos a la implementación desde el ámbito administrativo. Pueden distinguirse cuatro vertientes (Parsons y Martínez: 14-18). En la primera se encuentran la investigación de operaciones, la administración de proyectos y el análisis de sistemas, marcados por un elevado grado de racionalidad eslabonaria y énfasis en el control (por ejemplo, el Método de la Ruta Crítica y la Técnica de revisión y evaluación de programas -PERT- estuvieron en boga en México en los años setenta). En la segunda se ubica la administración por objetivos, que deja de lado la rigidez del encadenamiento de actividades a cambio de la convergencia de las acciones del personal -cada quien a su modo- hacia las metas establecidas (ilustra esta corriente la técnica de la Calidad Total de origen japonés, de moda en México en los noventa, conformada horizontalmente por ‘círculos de calidad’ que tienen la tarea de supervisar y en su caso decidir las acciones que mejor encaminen la organización hacia los objetivos de la misma). La tercera corresponde a las escuelas de la gestión corporativa, entre las que destaca el método FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas), por medio del cual se involucra al personal en el diagnóstico de la situación, la definición de la filosofía organizacional (la misión), la fijación de las metas que deben alcanzarse (la

³ “Se desenvuelve”, se dice en Parsons y Martínez, hegelianamente.

visión) y el compromiso de dar seguimiento colectivo a las acciones (monitoreo) para ratificar o rectificar (retroalimentar) el plan acordado. Este método es la adaptación operativa de la planeación estratégica, de amplia difusión en México en el último decenio, y tiene efectos sobre la adaptación de las organizaciones. Finalmente, algunos autores se han fijado en las cuestiones culturales que favorecen u obstruyen el desarrollo de las empresas.

El modelo racionalista de implementación también ha sido cuestionado en relación con el tipo de políticas, el área y el subsistema. Ripley y Franklin (1986), por ejemplo, aplicando la clasificación de Lowi (1964, 1972), “afirman que las dificultades relativas para efectuar una implementación exitosa son menores cuando se trata de políticas distributivas, moderadas cuando las políticas son normativas y mayores cuando se trata de políticas redistributivas” (Parsons y Martínez: 20), dependiendo del grado de conflicto, consenso y magnitud del cambio que impliquen (también Van Meter y Van Horn, 1975; Ingram, 1978). Por otro lado, Chase (1979) resalta la peculiar complejidad e incertidumbre que caracteriza el ámbito de los servicios sociales. En el mismo sentido, Mayntz (1993), siguiendo a Sabatier (1986a), señala que la eficacia de la implementación está ligada al grado de estructuración interorganizacional del “subsistema” de que se trate.

En general, la implementación no es un proceso que involucre a una sola organización sino a varias y, además, asimétricas. En consecuencia, es importante analizar el problema de las relaciones entre las organizaciones. Esto puede hacerse desde el ángulo de los vínculos de dominio y dependencia que hay entre ellas (Aldrich, 1972, 1976; Kochan, 1975; Yuchtman y Seashore, 1967), o bien, como acciones de cooperación con base en sus intereses mutuos (Levine y White, 1961; Bish, 1978; Tuite, 1972; White, 1974). Más aún, puede pensarse que la “estructura de la implementación” es algo más que la simple “estructura de las organizaciones” (Parsons y Martínez: 24). El análisis de redes desarrollado por Hjern y Porter (1981) es un ejemplo de ello.

Por último, la reconceptualización del Estado y la administración pública, ligadas a las reformas económicas de los años noventa (expansión de las relaciones de mercado en las economías y sociedades), han introducido diversos esquemas de autorregulación tanto a nivel macro como micro en las acciones de gobierno, sus instrumentos y sus

relaciones con la sociedad. Así, el dispositivo de control depende menos de las jerarquías que de los mecanismos de competencia, satisfacción del cliente y autoevaluación del desempeño (Parsons y Martínez: 18 y 19).

2. Fortalezas, debilidades y (pretensiones de) conciliación entre los enfoques

a. Fortalezas y debilidades

Según Sabatier (1986a), el enfoque “top-down”, y especialmente su modelo (Sabatier y Mazmanian, 1980), ha demostrado su eficacia en casi todas las condiciones que considera. Su mayor debilidad radica en que la definición de objetivos no es tan clara ni consensada como se pretende. En general, el proceso de implementación se conforma con una multitud de objetivos por la diversidad de agentes que intervienen. Esto está relacionado también con el carácter más o menos focalizado o ambicioso de las reformas que se emprenden. Reconoce, en este sentido, que el enfoque es excluyente en cuanto que no toma en cuenta las estrategias e intereses de otros agentes en la determinación del ‘plan’ y, por otro lado, subestima el papel de los burócratas de ventanilla y los grupos de atención.

El mismo autor, analizando sobre todo el modelo de Hjern y otros (por ejemplo: Hjern et al., 1978; Hjern y Porter, 1981; Hjern y Hull, 1985), admite las ventajas del enfoque “bottom-up”, aunque le cuestiona que subestime la fuerza del ‘centro’ y no defina la graduación de los factores que determinan las percepciones y acciones de los grupos que intervienen en el proceso de implementación.

Su conclusión es que el enfoque “top-down” busca la efectividad, mientras que el enfoque “bottom-up” pone más atención a los procesos de interacción de la implementación. Así, el primero es más recomendable cuando se trata de un programa predominante y hay pocos actores, y es más útil cuando debe hacerse una valoración preliminar de la situación.

b. Los intentos de síntesis

Lester cita tres ensayos de síntesis: el de Elmore (1985), que combina el mapeo regresivo con el progresivo, el de Sabatier (1986, 1987) y el propio (Lester y otros, 1987), según el cual, refiriéndose a gobiernos de distinto nivel, “no hay ninguna explicación unicausal para diferenciar la implementación” sino que depende de la “naturaleza e intensidad de las preferencias de algunos [de] los participantes clave en diferentes puntos del tiempo” (Lester, 1987).

Sabatier (1986a) cita tres: el de Elmore, el de Knoepfel y Weidner (1982a), del cual afirma que es muy complicado y difícil de entender, y el suyo. Este modelo reconstruye la forma en que los actores se añaden al proceso de implementación, aprenden e influyen en el cambio de políticas en plazos amplios de 10 a 20 años. Para facilitar el análisis, los actores se agrupan por sistemas de creencias, que pueden ser de fondo, medias o coyunturales, configurando coaliciones que se expresan en y frente a la legislación y los programas de gobierno. Así, el enfoque “bottom-up” se incorpora al enfoque “top-down”. Sin embargo, la idea no es ofrecer pautas prácticas sino bases teóricas.

c. La viabilidad de la conciliación

Para Parsons (Parsons y Martínez) no hay manera ni necesidad de alcanzar una síntesis. Tomando ideas de Khun, Elmore (1985) y Gareth Morgan (1986/1993) afirma, en primer lugar, que los autores que pretenden “construir un modelo exhaustivo”, como Sabatier, “están tratando de combinar [...] paradigmas inconmensurables” (Parsons y Martínez: 25). Pues, más allá del arreglo analítico que pudiera lograrse, los diseños (uso normativo) del enfoque “top-down” y del enfoque “bottom-up” parten de puntos opuestos. El primero ve a la implementación como un problema de control efectivo por parte de las élites, forzosamente, de arriba hacia abajo; el segundo, como un conjunto (en principio informe, por lo demás) de interacciones y un proceso de empoderamiento de los grupos objetivo, es decir, inevitablemente, de abajo hacia arriba.

En segundo lugar, en lugar de ambicionar un modelo exhaustivo o una teoría general bajo un solo punto de vista, deben aceptarse la diversidad de la realidad y “la distorsión inherente al conocimiento y el discurso humanos”. Lo adecuado es considerar los

diferentes marcos propios de los distintos actores involucrados en la implementación, ya que cada marco es un modo de interpretar -una parte de- la realidad, es una metáfora de la misma. Los modelos pueden ser utilizados como lentes, esto es, formas de “mirar y no mirar” determinadas dimensiones de la realidad, que es en sí misma compleja e inabarcable. Así, cada enfoque es, precisamente, sólo una perspectiva de la implementación y, como tal, proporciona una visión incompleta del proceso. “No hay metáfora capaz de contener todas las respuestas” (Parsons y Martínez: 27).

En tercer lugar, lo anterior remite a los mapas contextuales de Lasswell: “Trazar un mapa del contexto de los problemas brinda la posibilidad de comprender las múltiples dimensiones del conocimiento, las creencias, el poder, los significados y los valores que definen la formulación de las políticas y su implementación” (Parsons y Martínez: 27).

d. Comentarios

Me parece que la pretensión de *sintetizar* –volver uno- los enfoques “top-down” y “bottom-up”, parte de un problema falso ya que responden a preguntas distintas. En todo caso, pueden *combinarse* –sin perder su propia unicidad-. Pero creo, con Sabatier (1986a: 12), que es necesario no confundir los procesos de formulación e implementación. Si toda política es un conjunto intencional de acciones hacia uno o varios objetivos, su diseño debe contener una racionalidad inicial. De otra manera, las políticas no tendrían sentido. Visto así, el desarrollo de la teoría de la formulación parece tener elementos suficientes para atender, en el diseño, el problema de la incorporación de los marcos desde abajo, la negociación y el aprovechamiento de las redes, incluso en un horizonte de largo plazo. Por lo mismo, el enfoque “top-down” *clásico* es rígido e ineficaz.

Pero la aplicación planeada puede modificarse si las circunstancias cambian, incluso si el cambio de circunstancias obliga a un ajuste de los objetivos no primordiales. La realidad, además de compleja, es dinámica. En este sentido, la implementación debe estar atenta a la diversidad de actores y la variedad de reacciones que provoca, tener flexibilidad e irse adaptando a las nuevas condiciones. Involucra, sin duda, un proceso

de aprendizaje, retroalimentación y negociación en condiciones de incertidumbre, como dice Bardach (1977).

II. El caso del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)

1. Descripción.

En 2001 la Subsecretaría de Educación Superior de México puso en marcha el PIFI con el propósito de inducir en la mayoría de las universidades públicas procesos de mejora de la calidad educativa. Cabe advertir que, en realidad, el PIFI es a la vez una estrategia gubernamental y un modelo de cambio institucional. Siguiendo sus lineamientos, cada universidad tenía que realizar anualmente (durante 2001-2006) procesos de autoevaluación y (re)definición de metas, a cambio de recursos extraordinarios etiquetados. Se exigía que tales procesos incluyeran la participación amplia del personal académico y se centraran en ciertas variables⁴. Se pedía también que las instituciones revisaran y adecuaran sus estructuras de gestión.

2. Análisis crítico.

Aunque el PIFI se autodefinía como un modelo de planeación estratégica y participativa, que dejaba a cada universidad en libertad de determinar sus objetivos y estrategias de desarrollo, reconociendo –en teoría– la diversidad institucional de la educación superior mexicana, la verdad es que constituyó un ejemplo claro de implementación tipo “top-down”. Puede decirse que el esquema PIFI atendía la sugerencia de Dunsire (1978a, 1978b, 1990) de que más vale guiarse por un modelo ideal. En particular: 1) tanto su concepción como sus objetivos y su instrumentación se diseñaron sin tomar en cuenta la opinión de los grupos afectados (las instituciones y las comunidades académicas), es decir, se impuso desde arriba; 2) su vinculación al otorgamiento de recursos extraordinarios configuró un estricto mecanismo de control, sucedáneo de la norma y de la convicción de los operadores (rectores y directores de las instituciones y dependencias universitarias).

⁴ Como eficiencia terminal; proporción de profesores de tiempo completo y con posgrado; constitución de cuerpos académicos; evaluación externa y certificación de los programas educativos, y opinión de egresados y empleadores sobre los mismos.

a). El enfoque desde arriba o ¿cómo podría ser el PIFI un modelo flexible ante la diversidad de instituciones existentes?

No obstante, el modelo PIFI no cumple cabalmente con las condiciones impuestas por Pressman y Wildawsky (1973) y por Sabatier y Mazmanian (1980; Sabatier, 1986a)⁵.

Según los primeros, las cuatro condiciones de la implementación eficaz son:

- 1) Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente,
- 2) los recursos deben estar disponibles,
- 3) la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y
- 4) el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons y Martínez⁶: 7).

Las metas de la primera condición no se entendieron de manera adecuada y oportuna por parte de todos los directivos universitarios debido a que tampoco funcionó la comunicación efectiva que se menciona en la condición cuatro. Esto, a su vez, fue consecuencia de que el programa (sus objetivos, metodología y alcances) no se discutió previamente con los directivos institucionales, sino que se explicó sobre la marcha, una vez implementado. Además, las instituciones no sabían cuál era la disponibilidad de los recursos presupuestales (condición segunda)⁷.

Las seis grandes variables señaladas por los segundos son:

- 1) Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia;
- 2) Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio;

⁵ Tampoco cumplen varias de las condiciones establecidas por Hood (1976) y Gunn (1978) que hacer eferencia, por ejemplo, a la disponibilidad de tiempo y la inexistencia de puntos de veto.

⁶ La traducción y adaptación no está fechada.

⁷ De hecho, las asignaciones anuales a las instituciones y las dependencias universitarias no concordaron con los resultados de las evaluaciones.

- 3) Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas;
- 4) Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;
- 5) Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo;
- 6) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas. (Parsons y Martínez: 24 y Sabatier, 86a: 3 y 4).

A mi juicio, durante la implementación del PIFI se registró una subversión de la teoría causal implícita⁸ (condiciones segunda y sexta), ya que ésta supuso, precisamente, que el programa operaría mediante ‘una cadena racional –y mecánica- de eslabones a través de la cual las decisiones de política se [traducirían] de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas y los resultados previstos’.

Quizá el primer problema del riguroso modelo del PIFI se originó en el supuesto de la racionalidad. Este problema tiene dos dimensiones. La primera se relaciona con la creencia de que los directivos y los académicos de las instituciones universitarias *pensaban de manera análoga o semejante* que los funcionarios estatales responsables del diseño y la ejecución del programa *por el hecho simple* de que éstos habían sido en su momento académicos y directivos de aquéllas. Es decir, se está suponiendo una racionalidad idéntica o similar entre individuos diferentes derivada de su pertenencia a un mismo grupo (en este caso, el gremio académico), sin considerar que los miembros de este grupo pudieran pensar de modo distinto. Cuestiones claves como la necesidad de un cambio *en* la forma de operar de las instituciones para alcanzar las metas educativas, no fueron puestas sobre la mesa sino una vez que se inició el proceso. La urgencia misma del cambio no se percibía igual en todas partes. Si bien existía un consenso previo acerca de los grandes problemas del sistema en su conjunto y, por tanto, de los grandes propósitos de la política (ANUIES, 2000), no se había discutido siquiera que su

⁸ Sabatier (1986a) atribuye este concepto a Pressman y Wildawsky (1973).

consecución implicara la transformación de las instituciones, menos que la estrategia fuese compulsiva y comandada severamente por la autoridad estatal.

En segundo lugar, si atendemos a la existencia de una racionalidad limitada o una racionalidad social (Marx Ferre, sf), que depende del contexto y el marco cultural, resulta que la forma de razonar de los académicos, directivos universitarios y funcionarios del sector ha de diferir al menos por los siguientes motivos: 1) disponen de información asimétrica sobre las opciones de solución para los problemas; 2) sus ámbitos de acción laboral –y vital- son disímbolos, por lo cual se encuentran sujetos a presiones de distinto tipo (Lipsky, 1976); y 3) discrepan en sus intereses y preocupaciones⁹. Además, hay que tomar en cuenta la heterogeneidad de las instituciones en muy diversos aspectos. En consecuencia, *sería razonable pensar* que habría reacciones variables frente a las intenciones de cambio, es decir, que la cadena no funcionaría mecánicamente.

En consecuencia, el PIFI debió considerar los siguientes elementos:

- 1) El sistema es complejo ya que se compone de instituciones heterogéneas.
- 2) Cada institución es una organización compleja.
- 3) Tanto a nivel de sistema como de cada institución hay objetivos múltiples con diferente prioridad¹⁰.
- 4) Las comunidades académicas están constituidas por académicos que realizan funciones diferenciadas y pertenecen a numerosas disciplinas, por lo que sus valores y hábitos son variables. En consecuencia, los indicadores de desempeño tendrían que recoger esta diversidad¹¹.

⁹ Los sistemas de creencias (Sabatier, 1986a).

¹⁰ El educativo es uno de los sectores sociales complicados (Chase, 1979). En este caso también podría decirse que el “sesgo de los profesionales” (Dunleavy,) es un factor muy importante en la implementación.

¹¹ Por ejemplo, el ámbito principal del ejercicio profesional de las llamadas profesiones libres (administración, derecho, medicina, ingeniería) se encuentra fuera de las universidades y la experiencia profesional de los profesores es tan valiosa, o más, que sus grados académicos; en consecuencia, es deseable que una porción significativa de ellos tenga contrato de tiempo parcial. En cambio, en el medio científico es más importante la formación académica de posgrado y la dedicación de tiempo completo a la universidad por la mayor parte de los profesores (dado que la investigación científica en el país se localiza principalmente en las instituciones de educación superior). Por esto, las dependencias universitarias no pueden valorarse equitativamente con base en el número de profesores con posgrado.

- 5) La importancia otorgada a indicadores de evaluación relacionados con la competitividad y la satisfacción del cliente choca con la forma tradicional de pensar la universidad pública.
- 6) El cambio institucional en las universidades exige un proceso de aprendizaje de acción-reflexión que no puede ocurrir súbitamente. Además, hay medidas que requieren de un plazo amplio para su instrumentación¹².

En suma, la propuesta de cambio organizacional contenida en el PIFI podía flexibilizarse (idealmente) si consideraba:

- 1) un plazo más amplio para su instrumentación;
- 2) una primera etapa de análisis y discusión con las instituciones para condensar objetivos y estrategias, incluyendo la comunicación con las comunidades académicas; en este punto, el diagnóstico tenía que apuntar a modificar el marco conceptual;
- 3) una fase de formación de implementadores capaces y de construcción de sistemas de información apropiados¹³;
- 4) la incorporación y articulación de las metas propias de cada institución con las del sistema, es decir, distinguir y armonizar los objetivos de reforma *focales* y los *ambiciosos* (Sabatier, 19986a), y
- 5) la garantía de que los recursos se asignarían de manera transparente y justa conforme a los resultados alcanzados y las necesidades previstas.

En términos de implementación, el esquema de ‘arriba hacia abajo’ flexibilizado hubiera permitido hacer una *valoración preliminar* de la situación, dado un *programa predominante* y la existencia de *multitud de actores* (Sabatier, 19986a). Hubiera sido útil un mapeo regresivo (Elmore, 1979, 1985) para estimar el contexto político, las culturas organizacionales y las aptitudes gerenciales sobre las que podía desarrollarse la estrategia.

¹² Por ejemplo, remover a los profesores de mayor edad o antigüedad que fueron contratados únicamente para impartir clases.

¹³ Muchas instituciones no contaban con ellos; tuvieron que improvisar (y simular).

b. El enfoque desde abajo y el problema de los mecanismos de control.

Paradójicamente, el esquema postulaba, al interior de las universidades, un modelo “bootom-up”, es decir, la formulación y desarrollo de objetivos y estrategias a partir de las redes (cuerpos académicos) que debían constituirse y fortalecerse a lo largo del propio proceso. Además, esta forma de construir la implementación en el ámbito interno de las instituciones también era válida en el conjunto del sistema, es decir, de abajo (las instituciones) hacia arriba (el gobierno).

En el enfoque de abajo hacia arriba, las políticas se forjan desde los grupos objetivo y los agentes ‘locales’ involucrados. En consecuencia, los mecanismos de control de la implementación debieran ser en realidad mecanismos de autocontrol, bajo una coordinación eficaz establecida mediante el consentimiento, lo que incluye la definición acordada de indicadores de resultados y/o desempeño, así como de los criterios de asignación de recursos.

En el ámbito intraorganizacional, el método FODA y el de círculos de calidad pueden tener dicha función y servir de base a la planeación estratégica y participativa. De hecho, el modelo PIFI proponía esquemas semejantes para que las dependencias e instituciones universitarias definieran sus metas y estrategias.

En el ámbito interorganizacional, la debilidad del mando vertical entre ‘el centro’ y las instituciones universitarias apunta, por un lado, a una estructura de “redes de dependencias” en la cual éstas disputan espacios (los mercados educativos) y recursos (principalmente estatales) y, por tanto, deben saber funcionar, sobrevivir, ser autosuficientes y tener un alto grado de profesionalización (Cabrero, 2000); y por el otro lado, a un modelo contractual (el PIFI) entre ellas y las autoridades centrales (Garnier, 2004). Hay, pues, una tensión entre el poder desconcentrado de hecho en el conjunto del sistema y la pretensión de conducir centralizadamente el proceso de cambio simultáneamente en todas las instituciones y sus dependencias. Esto plantea problemas a nivel de visión estratégica y coordinación en el sector (Cabrero, 2000; Garnier, 2004; Lynn, 2004), es decir, de una posible dispersión por parte de las entidades universitarias. Por ello, el control burocrático se reforzó mediante la asignación discrecional de los recursos presupuestales. Paralelamente, en consonancia

con la perspectiva de la gestión democrática modernizadora, se puso énfasis en variables de competitividad¹⁴ para apuntalar los mecanismos del sistema que presionaran a las entidades para ser más eficaces y eficientes. En el fondo, se está a la expectativa de que a la larga operen los mecanismos de la ‘elección pública’. ¿Cuál es la alternativa a esta visión desde arriba?

Desde abajo, el problema del control es también un problema de coordinación, aunque auto-asumida por los agentes involucrados. Supongo que este punto de vista se acerca a un modelo autogestionario, pero no puedo dar ningún ejemplo. Hace unos meses se propuso en ANUIES la creación de un Consejo Nacional como entidad rectora de la educación superior del país, que integrara tanto a las autoridades gubernamentales como a las instituciones. Quizá sería una opción.

Dos líneas de reflexión en este sentido me parecen interesantes. Una sería la conformación de un sistema de redes con base en lazos significativos, que no se subordinan ni a la directriz del centro ni a los intercambios derivados del mercado, a la manera de Myra Marx Ferree. La otra, complementaria, tiene que ver con el planteamiento de Granier (2004) según el cual los objetivos de las políticas en nuestros países deben considerar tanto costos como calidad y cobertura. En otras palabras, la construcción de un sistema desde abajo permitiría definir la estructura de prioridades, la división del trabajo y los mecanismos de control.

c. Conclusiones.

A mi juicio, el PIFI tuvo dos deficiencias principales: a) el modelo se construyó con base en una racionalidad mecanicista y, por tanto, inflexible ante la diversidad de condiciones institucionales que tocaba su aplicación; y b) los tiempos fueron apremiantes (revisiones anuales en un plazo de seis años) para un proceso que requiere períodos más amplios. Estos factores ocasionaron: a) que los propósitos no bajaran con la claridad y profundidad suficientes para ser apropiados por las comunidades; b) que se excluyeran el reconocimiento y procesamiento de las diferencias existentes al interior de las comunidades, es decir, los procesos de identificación y negociación de los grupos de

¹⁴ Las preferencias del usuario (Cabrero, 2000).

poder e interés para alcanzar consensos sólidos y estrategias eficaces hacia el cambio; y
c) que se generaran mecanismos de simulación.

Está pendiente todavía la evaluación de los resultados. Parece que el cambio de gobierno ha mandado el PIFI al cajón de las reformas incompletas.

BIBLIOGRAFÍA

GUNN, L.A. (1978) “Why is Implementation so Difficult?”, *Management Services in Government* 33: 169-176. Traducción de FLACSO-México.

LESTER, J.P., A. BOWMAN, M. GOGGIN, Y L.J. O'TOOLE (1987) “Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research”, *Policy Studies Review* 7(1): 200-216. Traducción de FLACSO-México, sin fecha.

PARSONS, W. y MARTÍNEZ B., Argelia (sf), *Guía del curso Ciclo de las Políticas Públicas*, FLACSO-México, enero de 2007, traducción y adaptación de PARSONS, WAYNE (1995) “Implementation” en *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar. En la traducción del inglés al español colaboró Atenea González.

SABATIER, P. (1986a) “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48. Traducción de FLACSO-México, sin fecha.

ANUIES (2000) *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2000), “Estudio Introductorio”, en *Gestión Pública su situación actual*. México: FCE. pp. 19-36.

GARNIER, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: FCE, pp. 91-138

LASSWELL, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. AGUILAR VILLANUEVA (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.

LYNN, Laurence E. Jr. (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen PARDO (coord.). México: Colegio de México. pp. 105-128

MARX FERREE, Myra (s.d) “The Political Context of Rationality. Rational Choice Theory”, en MORRIS Aldon y Mc CLUG MULLER, Carol (eds): *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven. Traducido por Carlos Mello para la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO, Sede México