

Investigación sobre implementación y gobernanza

Direcciones y retos para el futuro*

*Implementation Research and Governance:
Directions and Challenges for Future Research*

Guillermo M. Cejudo, Peter J. May,
Harald Sætren, Peter Hupe y Søren Winter

En febrero de 2016, el CIDE fue sede de un simposio doctoral sobre “Gobernanza e Implementación de Políticas Públicas”. Durante cuatro días, los profesores Harald Sætren (Universidad de Bergen, Noruega), Peter J. May (Universidad de Washington), Peter Hupe (Universidad Erasmo, Róterdam) y Søren Winter (Centro Nacional Danés para la Investigación Social) dieron conferencias magistrales y discutieron textos presentados por estudiantes de doctorado y académicos en la fase inicial de su carrera; todos presentaron su investigación en curso. El simposio, coordinado por los profesores Guillermo M. Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge Laguna (todos de la División de Administración Pública del CIDE), cerraron con un panel sobre “Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro”. Lo que sigue es una versión editada de esa discusión de clausura.

Guillermo M. Cejudo: Esta semana hemos discutido los retos prácticos y teóricos para el futuro de la implementación tanto en la teoría como en la práctica. También hemos analizado un conjunto de cosas que es necesario hacer para entender mejor cómo funciona la implementación, y cómo se debería manejar, evaluar o incluso analizar la implementación. La mejor forma de iniciar esta conversación probablemente sea con algunas ideas que recapitulen lo que hemos logrado, y sobre lo que aún se necesita lograr para entender la investigación de la implementación en una era de gobernanza. Al inicio de este simposio de una semana, quizá pensamos que ésta era sólo una forma elegante de decir que la implemen-

*Traducción del inglés de Ana Inés Fernández Ayala.

tación “sigue siendo relevante”. Pero en la semana aprendimos que pensar en la implementación en una época de gobernanza significa entender la lógica de la implementación de una forma completamente distinta; también significa plantear preguntas sobre cómo se desarrollan e implementan las políticas públicas.

Me gustaría empezar preguntándoles a todos ustedes: ¿qué creen que hemos logrado en términos de discusión durante esta semana, y qué debemos poner en la lista de pendientes para el futuro cercano? No sólo para los investigadores, sino para todos los estudiantes, dado que ustedes leyeron su trabajo y saben lo que están investigando en este momento.

Peter J. May: Como ya platicamos con los que fueron parte del simposio, creo que, colectivamente, hemos conseguido tratar de alcanzar una mejor y más amplia comprensión de lo que es la implementación, y ahí es donde entra la palabra un tanto ambigua de “gobernanza”. Conduce a una apreciación de la implementación en un contexto más amplio. Ya no es una cuestión del viejo gobierno central dando órdenes a los gobiernos estatales y locales y bajar por la cadena de mando. En realidad es el involucramiento de una variedad de entidades diferentes, horizontal y verticalmente, y de organizaciones no gubernamentales, entidades privadas, etc. Ampliar la visión nos lleva a una perspectiva más amplia sobre política, pero también sobre implementación, lo que plantea algunas preguntas fundamentales sobre cómo se estudia eso. Y son retos que los estudiantes han enfrentado en sus proyectos y que nosotros enfrentamos como investigadores.

Lo segundo, que es una misión personal, es que hemos hablado del papel de la política y de la implementación. Las perspectivas tradicionales sobre implementación, recientes pero históricas, se remontan a la separación de las autoridades políticas y los administradores públicos. Las autoridades políticas lidian con el mundo político, los administradores públicos lidian con el mundo técnico, administrativo. Mientras que todos sabemos que, para cualquiera que está en las trincheras en cualquier nivel de gobierno u otra organización que lidie con la implementación de políticas públicas, ese abismo, esa división, no existe. Todos están involucrados e influidos en cierto grado por algún aspecto de las dimensiones políticas. Y eso no significa sólo Política electoral “P”, significa una gama de cosas que tienen que ver con política burocrática y otras cosas por el estilo.

Y, en tercer lugar, creo que hemos puesto énfasis (y, otra vez, esto muestra mis sesgos) en el papel de la política pública como instrumento para gobernar y en

el papel de la implementación al gobernar. Las políticas públicas están proponiendo compromisos políticos, lidiando con ciertos problemas, tratando de resolverlos, lográndolo rara vez, tratando de mejorar distintas situaciones, etc. Pero las políticas públicas no se detienen al anunciarlas. Avanzan hasta la fase de implementación, mientras se van adaptando, evolucionando conforme surgen nuevos grupos de interés mediante la retroalimentación; todo eso dice mucho de las políticas públicas como instrumentos para gobernar. Y lo que significa desde una perspectiva política es que realmente se necesita pensar en la fase de implementación y en lo que significa para gobernar y el uso de esos instrumentos.

Así que esas son las tres cosas que subrayaría. Otros tendrán otras cosas que subrayar, pero quizá podríamos hablar más sobre lo que se necesita hacer.

Harald Sætren: En investigaciones previas he caracterizado la investigación de la implementación diciendo que, de cierta forma, ha llegado a la madurez, después de unos treinta o cuarenta años, quizá más, en términos metodológicos. Con eso me refiero a metodologías de investigación rigurosas, no tanto al propósito real de las metodologías de investigación más rigurosas: desarrollar teorías. Porque la implementación no es una teoría, es un foco de investigación. Más que nada es eso, pero también es una parte muy importante del proceso de políticas públicas. Además, veo dos factores que siguen siendo limitantes en la investigación internacional.

Uno tiene que ver con el enfoque regional de la investigación de la implementación. Empezó con un marcado predominio de los estudiosos norteamericanos. Hicieron un buen trabajo, pero no había muchos académicos europeos involucrados, ni de otras regiones del mundo. Afortunadamente, eso ha cambiado, y mi última opinión al respecto es que, en realidad, ahora Europa está llevando la delantera, cosa que es buena. Pero hay un tercer actor, el resto del mundo: Asia, África, por no mencionar Latinoamérica. (Y supongo que ésta puede ser una de las razones por las que estamos aquí). Lo único que estoy diciendo es que no sólo los estudiosos latinoamericanos, sino también los europeos y norteamericanos, necesitan poner más atención a lo que sucede en México o África o quizá incluso en Asia. ¿Por qué? Porque si quieres desarrollar una teoría sobre implementación, no puedes desarrollar una teoría simplemente analizando una parte del mundo, sin importar el contexto. Y muchos de nosotros hemos visto esto muy claramente. Incluso cuando vas de un país a otro. Así que el contexto sí importa. Eso significa que tenemos que ampliar el enfoque de investigación regional.

Lo último, que también es un reto, es lo que se llama el enfoque múltiple. Algunos de nosotros estamos trabajando mucho sobre la investigación de la burocracia a nivel de calle. Y eso es importante. Ahí es donde se están moldeando las políticas públicas: al reunirse con un cliente, con los grupos objetivo. Eso es importante, pero hay muchas capas por encima de los burócratas de nivel de calle. Así que mi ambición ha sido tratar de vincular algunas de esas capas, lo cual es más fácil de decir que de hacer. Así que necesitamos estos programas de investigación continua sobre temas como la burocracia a nivel de calle, que creo que es uno de los mejores y que realmente ha aportado mucho conocimiento. Pero no debemos olvidar que hay otras partes del proceso de implementación de políticas públicas, con los administradores, las macroinstituciones que, aunque no lo veamos, varían mucho en todo el país, y que definitivamente varían entre países.

Peter Hupe: Tengo tres respuestas posibles además de lo que ya dijeron mis colegas a la pregunta del profesor Cejudo sobre lo que hemos logrado. Primero diría: el significado del lenguaje. Si hay algo que pueda verse como un logro de la investigación de la implementación, y quizá también un poco de esta semana, es entender que el lenguaje es muy importante. Palabras. Todos usamos palabras todos los días. Y creemos que usamos las mismas palabras. Por ejemplo, cuando usamos la palabra implementación, creemos que tenemos el mismo significado para la palabra. Pero en realidad eso difícilmente es cierto. Lo mismo sucede con las redes, con la innovación, la transparencia, la responsabilidad. Al mismo tiempo, esas palabras son muy importantes en el discurso político, lo que significa que siempre deberíamos tratar de especificar a qué nos referimos. Esa sería mi primera respuesta a la pregunta del profesor Cejudo. ¿Qué hemos aprendido? Hemos aprendido lo importantes que son las palabras al estudiar la implementación.

Mi segunda respuesta sería, siguiendo con este primer punto: estudiar políticas públicas en papel no es lo mismo que estudiarlas en la práctica. Es una declaración muy obvia, ya sé, pero por más importantes que sean las palabras, los números, los documentos políticos, no son lo mismo, no coinciden con lo que está pasando en las bases del gobierno. Eso significa que en muchos casos, dependiendo de tu pregunta de investigación, claro, tienes que estudiar tanto el mundo de las palabras como el mundo de la acción.

Mi tercera y última respuesta: creo que es muy valioso observar que sabemos cada vez más sobre lo que sucede a nivel de calle, y hay una inclinación a decir “bueno, todo depende de lo que los burócratas individuales a nivel de calle hagan,

de cómo lidien con esta cuestión, y así sucesivamente”. Al mismo tiempo, hay algo llamado contexto, algo llamado relaciones de poder o escenarios institucionales, y creo que es tanto un logro como un reto para la futura agenda de investigación de la implementación ser más específicos sobre la relación entre la calle y el Estado. Cómo regresar la investigación de la burocracia de nivel de calle a todo el contexto, al panorama más amplio.

Søren Winter: Estoy de acuerdo en que es muy importante estudiar a los burócratas de nivel de calle en su contexto. También creo que hay algunos problemas con respecto al control y la rendición de cuentas de los mismos y que deberíamos saber más sobre las influencias de los burócratas de nivel de calle, así como de sus superiores, tanto políticos como administradores. Así que ésta es un área importante.

También creo que necesitamos saber mucho más sobre las poblaciones objetivo. Creo que es un poco raro; Peter May aún tiene una posición dentro de la investigación regulatoria donde estudian mucho, por un lado, cómo se aplican las regulaciones y, por el otro, cómo los reguladores de los grupos objetivo cumplen con la política y cuáles son los factores que los hacen cumplir. Y eso es un poco raro porque no tenemos un conocimiento similar sobre cómo piensan, reaccionan y responden las poblaciones objetivo a las políticas sociales, ni sobre su influencia en las interacciones, por ejemplo, con los burócratas de nivel de calle. Así que necesitamos saber mucho más sobre las poblaciones objetivo, e incluir también una nueva área de investigación llamada coproducción de servicios entre, por ejemplo, burócratas de nivel de calle, o las organizaciones públicas, y los usuarios. Creo que éstas son algunas áreas que necesitan enfatizarse.

También voy a hablar sobre métodos. ¿Qué tipo de métodos necesitamos en el futuro? En mi opinión, necesitamos fuerte investigación cualitativa que tome mucho más en cuenta lo que hemos dicho hoy: cómo elegir los casos y hacer buena investigación cualitativa. Porque hacer buena investigación cualitativa no es sólo escribir historia. Necesitas estar tan enfocado en la investigación cualitativa como en la cuantitativa. Pero también es importante desarrollar buena investigación cuantitativa. En Dinamarca probablemente tengamos los mejores registros administrativos del mundo, por lo que sabemos casi todo sobre cada ciudadano del país. Eso es ideal para estudiar implementación, porque sabes algo de los resultados y también tienes cierto control de los problemas que sufren los ciudadanos a escala individual. Por lo tanto, tienes información sobre la población objetivo. Sin embargo, tengo la impresión de que eso es algo que se tiene que desarrollar en México. Necesitan tener mucha más información sobre los resul-

tados y quizá también sobre la situación de los ciudadanos para poder estar seguros de estar midiendo los efectos correctos.

Creo que necesitamos seguir avanzando para tener investigación cuantitativa más calificada. Uno de los problemas es que la mayor parte de los estudios que se han hecho sobre implementación cuantitativa hasta ahora se pueden llamar estudios transversales; esto es, donde mides la relación entre una variable y quizá alguna variable resultado, al mismo tiempo. A veces hay problemas de causalidad, y tenemos que hacer algo para fortalecer el análisis. Algunas soluciones serían operar más con diseños longitudinales o de panel, donde haces sondeos durante varios años para seguir, por ejemplo, el comportamiento de gestión o la implementación, o el comportamiento burocrático de nivel de calle, durante algunos años. Entonces, puedes examinar los impactos en términos de cambios en resultados durante esos años.

También creo que, si queremos avanzar en este campo, tenemos que usar más datos experimentales, que pueden ser muy baratos. Por ejemplo, hay experimentos en encuestas donde puedes alterar la información que les das a los encuestados sobre un caso ficticio pero realista en un contexto determinado y analizar cómo responden a la información dada en términos de sus comportamientos o actitudes. También se trata de hacer experimentos de campo. Necesitamos avanzar más para tener mejores métodos para estudiar relaciones causales.

Guillermo M. Cejudo: Voy a continuar con un comentario del profesor Sætren y ligarlo con algo que sucedió esta semana. Junto con las presentaciones de nuestros invitados, hubo presentaciones de estudiantes y profesores que inician su carrera. Así que obligamos a nuestros invitados a leer y a aprender sobre implementación de políticas públicas en países en desarrollo, no sólo en México, también en otros. La investigación sobre implementación es uno de los campos de estudio donde el contexto se menciona más como un factor importante. No puedes decir nada sobre implementación de una política específica a menos de que entiendas el contexto. Es obvio, pero es algo que se repite constantemente. Al mismo tiempo, una de las cosas que hemos aprendido esta semana es que para que la investigación de la implementación avance, necesitamos más comparaciones, entre casos y entre países. Tenemos ejemplos muy interesantes de comparaciones de la misma política en tres países distintos, o la implementación de la misma política en diferentes organismos o diferentes regímenes de políticas públicas.

¿Cuál es su opinión después de leer todos esos textos de nuestros estudiantes y profesores jóvenes sobre implementación de políticas públicas en países en desarrollo, donde los contextos son distintos, pero hay aspectos específicos pecu-

liarmente diferentes; por ejemplo, las capacidades administrativas que a veces se dan por hecho y luego, en algunos casos, resultan ser un factor que tiene un fuerte poder explicativo? ¿Cuál piensan que sería un estudio futuro interesante para vincular la implementación de políticas en los países en desarrollo con el tipo de investigación que ustedes hacen en países desarrollados?

Harald Sætren: Son muy buenas preguntas. Tengo un alumno de doctorado de Ghana que está por terminar su tesis doctoral sobre implementación de políticas públicas relativas a la reforma de salud en el norte de Ghana. Está comparando dos hospitales, uno privado y uno público, y dos clínicas. Es interesante por varias razones. Primero, porque en Ghana tienen asociaciones público-privadas para el suministro, y los hospitales y clínicas privados tienen que atravesar un proceso de acreditación que los públicos no. He estado leyendo esto las últimas semanas, pues nos acercamos a la presentación del trabajo, y me asombran algunas de las diferencias que veo entre organismos públicos y privados, no sólo en el contexto nacional, sino también entre las organizaciones públicas y privadas en la misma región y área, que tratan con el mismo público.

Así que tiene razón sobre el contexto. Pero el contexto puede ser un microcontexto o un contexto institucional amplio. Sin embargo, aquí nos referimos al contexto cultural más amplio, nacional. Y yo no soy experto en esto, pero tengo una idea sobre muchas de estas observaciones, sobre retos de los cambios políticos. Y quizá sobre algunos otros que no vemos mucho en nuestra parte del mundo porque los damos por hecho, algo que tiene que ver con instituciones maduras y bien establecidas, con rendición de cuentas, con muchas cosas que se asocian bajo el paraguas de la buena gobernanza. Así que, a veces me pregunto, al leer esos reportes: ¿acaso éste es principalmente un problema de implementación, o es reflejo de un problema político más grande que está imbricado en las instituciones y culturas?

Por otro lado, creo que el marco analítico del profesor Winter, que tiene cinco o seis grupos de variables, es muy útil. Pero ese marco, por más que me guste, no dice nada sobre los factores macroinstitucionales. ¿Por qué? Porque creo que alrededor de 90 por ciento de la investigación sobre implementación se hace dentro de un solo país. Esto significa que no hay comparación con otros países. He estado reprendiendo a Søren al respecto, porque su modelo tiene contexto socioeconómico, sí, pero hay algo que agregar a eso. Así que, absolutamente, se necesita mucho más enfoque. Ahora veo que Asia se ha acercado mucho a la bibliografía de la implementación en los últimos años. Veo un poco de desarrollo positivo en Latinoamérica. Pero Latinoamérica está más o menos en los mismos niveles que África.

En mi opinión, hay ciertos retos únicos para algunas zonas del Tercer Mundo que difieren de los de nuestra parte del mundo, y por eso creo que es importante no generalizar demasiado a partir de las experiencias europea y estadounidense. Así que oigamos lo que dice un estudioso de otro continente, Norteamérica.

Peter J. May: Voy a hacer un par de comentarios rápidos sobre lo que dijo el profesor Sætren y lo que mencionó Guillermo Cejudo. Diré algo en términos de leer artículos y lo que aprendí de ellos y mi tiempo limitado tratando de ponerme al corriente en ciertas reformas importantes en México.

Quedé impresionado en muchos sentidos al ver que algunos de los problemas de varias de las reformas de políticas públicas no eran tan distintos de lo que se ve en muchos otros países: asuntos sobre seguridad social, educación y medio ambiente. Quizá algo único en México sean los graves problemas de seguridad, de seguridad personal, que difieren de lo que enfrentamos en Estados Unidos en términos de hipersensibilidad al terrorismo, nacional o externo. Así que, en ese sentido, no hay tantas diferencias. Cuando se trata de reformas de políticas públicas, por supuesto que varían las particularidades del diseño de las reformas; pero en cierto sentido, desde una perspectiva política más amplia, no hay diferencias abismales. Sí, las particularidades son distintas, pero la diferencia en realidad se reduce a retos de implementación que dependen del contexto. Pero es menos un contexto nacional y más un contexto en términos de diferentes estilos administrativos, diferentes historias administrativas, diferentes culturas administrativas, y algo que yo no aprecio o no entiendo tan bien es el papel histórico del clientelismo, la corrupción y cosas por el estilo. Esto regresa a las variables que llamamos rendición de cuentas y autoridad. Entonces, son cuestiones de grados y creo que las identificamos. Sin embargo, como personas que venimos de fuera, no las apreciamos suficientemente bien, y son difíciles de estudiar.

Otro punto que me gustaría enfatizar es que, de forma demasiado simplista, decimos: “estudios internacionales comparados, necesitamos más comparaciones”. Lo que olvidamos es cuánta variación hay dentro de países grandes, como México. Hay mucho que puede hacerse al estudiar la variación en México entre estados, entre municipios e intergubernamentalmente. Logro apreciarlo más con algunos de los proyectos que la gente estaba haciendo aquí, que analizan algunas comparaciones clave entre diferentes estados en México y otras cosas por el estilo. Así que no debemos olvidar eso. Una de las cosas que aprendes en Estados Unidos es que hay enormes variaciones dentro del país y entre estados y municipalidades. Hay enormes diferencias culturales. No tengo una apreciación de esas diferencias

en México, pero tengo que asumir que hay variación y que algo se puede aprender de eso. Pero esto también trae obstáculos para la implementación, porque hay diferentes historias, diferentes capacidades, diferentes compromisos entre estados, entre municipios. Así que no lo perderé de vista y alentaré a la gente a no sólo pensar, “Ay, tenemos que hacer comparaciones entre países”, que son muy difíciles de hacer, sino comparaciones dentro del país. Creo que mejorar la comprensión de la implementación se puede hacer tanto dentro de este país como comparándolo con otros.

Peter Hupe: Primero, suscribo todo lo que dijeron los profesores Sætren y May. Mi consejo sería: no sobreestimar las diferencias entre los llamados países desarrollados y subdesarrollados. Con esto dicho, tengo una sugerencia. Estoy trabajando con unos colegas para tratar de partir el pastel de otra forma al hacer investigación comparativa. Estamos tratando de enfocarnos en una labor pública específica, como otorgar beneficios sociales o enseñarles el alfabeto a los niños. Sería una forma, podría decirse que todavía muy exploratoria, de partir el pastel en sentido comparativo enfocándose inmediatamente en el nivel de calle y luego encontrando todo tipo de diferencias institucionales. La pregunta entonces sería cómo se está cumpliendo esa labor específica en diferentes escenarios institucionales.

Søren Winter: También concuerdo con lo dicho. Me gustaría poner atención en algo. No he llegado a eso todavía, pero me da la impresión de que si analizamos cuánta de la investigación sobre implementación es comparativa entre países, veríamos que es muy poca. Diría que quizá no sea más de dos por ciento o algo así. Aunque todos pensemos que es bueno tener más investigación sobre implementación entre países, concuerdo con lo que se ha dicho sobre las enormes posibilidades de hacer valiosa investigación sobre implementación en México con todas sus variaciones internas. También me impresionó el hecho de que, en la mayoría de los textos que hemos estado analizando, observamos factores de implementación que podrían estar presentes en México, en Estados Unidos, en Escandinavia. Así que pienso que hay muchas oportunidades para hacerlo.

También creo que aunque no haya duda de que, por ejemplo, mi propio modelo se creó en el contexto de Escandinavia, Europa y Estados Unidos, tanto éste como otros modelos podrían ser relevantes para la investigación en otras partes del mundo. Sé que mi modelo se ha usado tanto para hacer investigación en Estados Unidos, con sus relaciones intergubernamentales, como en algunos países en desarrollo. Creo que lo más importante es que busquen inspiración y

luego creen sus propios marcos. Si los marcos existentes no son ideales para su investigación, entonces cámbienlos y hagan lo que quieran hacer. Creo que podría haber un gran futuro para la investigación de la implementación en México.

Guillermo M. Cejudo: Una de las cosas que me parecen fascinantes sobre la investigación de la implementación es que se ven las diferentes disciplinas realmente en colaboración. En esta conversación hemos ahondado en explicaciones de ciencia política, sociología y, por supuesto, administración pública y análisis de políticas públicas, porque el tema lo requiere. No es una premisa metodológica, no es algo que simplemente quieras hacer. Pero al tratar de explicar cómo se está implementando una política, se necesitan explicaciones de administración pública sobre las capacidades, coordinación, etc.; se usan estudios, descripciones, categorías de políticas públicas, y se acude a la ciencia política para cuestiones más extensas sobre regímenes políticos, interacciones entre poderes, intereses, ideas, instituciones.

Pensemos en el futuro. ¿A qué otras disciplinas debería voltear a ver la investigación sobre implementación para explicaciones adicionales, para teorías, ideas, categorías o conceptos complementarios que podrían enriquecer o proporcionar mejores explicaciones para implementar políticas públicas? Por ejemplo, oímos mucho sobre economía, hablamos mucho sobre comportamiento, sobre cosas que necesitamos hacer para cambiar el comportamiento de los burócratas de nivel de calle o administradores de niveles bajos. ¿Entonces, la economía del comportamiento es una fuente para más ideas, conceptos, categorías, etc.? ¿O cualquier otra idea sobre otras disciplinas que deberíamos tratar de llevar a la investigación sobre implementación?

Søren Winter: Creo que hay un terreno común entre, por ejemplo, los politólogos y los estudiosos de políticas públicas y administración pública que hacen ese tipo de investigación. Quizá Peter May tenga una visión más matizada al respecto en el escenario estadounidense, pero creo que somos una comunidad de investigadores haciendo más o menos el mismo tipo de investigación. En términos de inspiración de otras partes, debo confesar que, aunque yo venga de un instituto interdisciplinario, creo que debemos estar muy conscientes de lo que hacemos al hacer investigación. Si haces investigación, al escribir un artículo para una buena revista internacional, diría, en la mayoría de los casos, que te apegues a tu propia teoría y a tu propio trasfondo profesional. He visto muchos artículos fracasar porque tratan de ser interdisciplinarios. Pero eso no es lo mismo que tomar inspiración.

Por supuesto que podemos obtener inspiración de otras áreas al hacer investigación. Los economistas lo han hecho mucho y ha sido inspiración no sólo sobre incentivos económicos y lo que podríamos llamar motivaciones extrínsecas y cosas por el estilo. También, especialmente en relación con algunas de las cosas de las que hablaron, el papel de los administradores y demás, debemos aprender más de la gente que está trabajando con psicología social para desarrollar estas cosas. En especial si queremos aprender más sobre los mecanismos que están detonando cosas. Por ejemplo, cuando un director logra influir en un maestro, ¿qué está haciendo? Debemos buscar conceptos como autoeficacia y confianza, y otras cosas que se han desarrollado más dentro de la psicología social. Creo que podríamos aprender algo de esa área también.

Harald Sætren: En uno de mis últimos artículos, “Implementing the third-generation research paradigm in policy implementation research” (Implementación del paradigma de investigación de tercera generación en la investigación de implementación de políticas públicas), analicé artículos de revistas nodales sobre políticas públicas, administración-gestión pública y ciencia política. Hay ciertos desarrollos interesantes que he visto ahí en los últimos veinte o treinta años. Uno de ellos, que me sorprendió, es que la investigación sobre implementación de políticas públicas nunca tendrá realmente un bastión dentro de la ciencia política. Hablo en términos de las revistas donde se publican estos artículos. Probablemente pueda contar con una mano los artículos publicados en la *American Political Science Review*. Y es muy pronto, quizá tenga algo que ver con eso. Pero están más relacionados con políticas públicas. Pero incluso eso está cambiando, en los últimos diez o veinte años, hay cada vez más revistas sobre administración y gestión pública. ¿Eso es bueno o malo?, no estoy seguro. Creo que es lamentable que los politólogos se hayan casi rendido antes de empezar. ¿Por qué lo digo? Porque creo que teorizar sobre implementación de políticas públicas no puede estar desligado de teorizar sobre cómo funciona el sistema político administrativo. Y los politólogos tienen la obligación especial y la dedicación para entender cómo funciona el sistema político, incluido el sistema administrativo. Así que me preocupa un poco este péndulo hacia la administración pública. No sé, pero me pregunto si eso implica un enfoque más introspectivo hacia la implementación de políticas públicas, más en el sistema de administración pública desligado del sistema político, del que es parte.

Lo último que diré también es en términos de teorías o marcos teóricos y enfoques que analicé. Diría que los utilizados en esos artículos, si es que tenían

alguno —y la mayoría, diría que 80 por ciento, no tenía—, reflejaban bastante el tipo de teorías que se encuentran en ciencias sociales, ciencia política más generalmente, y tendencias hacia, por ejemplo, redes, gobernanza, teorías neoinstitucionales, etcétera.

Una de las últimas cosas que revisé antes de venir fue que en los últimos cuatro o cinco años hubo muchos, muchos más marcos de elección racional. No digo necesariamente que sea malo, aunque yo no creo en la elección racional absoluta por ningún motivo, pero parece que eso está teniendo mucha fuerza ahora.

Peter J. May: Voy a responder menos en términos de disciplinas y más en términos de tipos de conocimiento necesarios para estudiar diferentes temas de implementación, para aconsejar sobre diferentes enfoques de implementación, y para hacer investigación. Me he dado cuenta de algo doloroso al estudiar diferentes áreas, en mi caso se trata de regulación ambiental, desastres y riesgos naturales, como suplemento para estudiar política de empleo y agroambiental y algunas otras cosas. En cada una de esas instancias, para ser creíble y tener elementos tanto para hacer la investigación como para entender las políticas públicas, fue importante invertir energía y tiempo suficientes leyendo bibliografía sobre esos campos y entendiendo lo que dicen los estudiosos que publican sobre esos temas. Así que me hice una idea de lo que se sabe sobre esos campos. A veces me confundí más y otras traté de aprender algo. Así que ésa es un área de conocimiento. Y también es importante en el grado en que todos brindan consejos, porque entonces no estarás diciendo algo que ya se dijo quinientas veces.

En términos de hacer investigación y de desarrollar teorías, los tipos de conocimiento que creo que necesitamos son del tipo de cosas de las que ya se habló. No es cuestión de encontrar la nueva teoría sobre esto o lo otro, sino que es conocimiento sobre difusión de políticas entre áreas geográficas y contaminaciones de un área a la otra. Por ejemplo, la crisis financiera. Empezó, al menos en Estados Unidos, como un problema de préstamos hipotecarios que se extendió a los bancos, que se extendió a las instituciones financieras y tuvo efectos en cascada. Así que entender todo eso es una agenda política, pero también una solución y un problema de implementación. Nos lleva a cómo pensamos ese tipo de efectos secundarios macro y efectos en cascada. No sé de dónde se saca ese conocimiento, hay gente que ha trabajado en ello en ciencias de la computación, en ecología, en geografía. Me interesan mucho esas cosas al entrar en este tipo de problemas complejos.

Así que, la respuesta corta es que no creo que haya una solución mágica. Podrías señalar hacia diferentes disciplinas: la sociología puede contribuir mucho en lo

que quizá nosotros no ponemos mucha atención, la antropología cultural y muchas otras áreas, como la geografía.

Peter Hupe: Sólo voy a tratar de hacer un complemento rápido a lo que ya se dijo. Hay algunos hechos: es un hecho que tenemos muchas disciplinas colindantes y es muy tentador mirar por encima de la barda. Pero incluso cuando ves dentro de una disciplina, tienes todo tipo de comunidades casi cerradas. No hablamos mucho con gente de otra comunidad. Así que mi consejo sería: hagan todas las conexiones que puedan, en cierto sentido, todas las que necesiten, empezando con sus propias preguntas de investigación. ¿Qué se necesita saber de otras disciplinas, otros temas de estudio, para que nuestra investigación vaya por el buen camino? Así que, hagan conexiones, yo diría, pero guiadas por un proyecto de investigación.

Guillermo M. Cejudo: Ahora voy a hacer una pregunta más sobre práctica de implementación, específicamente: ¿cómo les deberíamos enseñar a implementar lo que hemos aprendido de las comparaciones y de los estudios de caso profundos, a los creadores de políticas públicas? Porque tenemos un grupo de académicos jóvenes que ahora entienden y tienen nuevas preguntas y estrategias de investigación, pero ¿qué sucede con los creadores de políticas públicas? ¿Qué deberíamos enseñarles sobre implementación para que cuando hagan alguna política o se enfrenten a los administradores, que a su vez se enfrentarán al reto de implementarla, puedan estar en una mejor posición para llevar a cabo su labor?

Peter J. May: Estoy seguro de que todos tenemos ideas muy distintas al respecto y claramente es muy distinto hablar sobre investigación desde nuestra zona de confort, como resulta evidente por esta discusión. Surgen ciertas preguntas interesantes y muy importantes. Empiezo con el hecho de que el objetivo no debería ser convertir a los creadores de políticas públicas o a los administradores en investigadores sobre implementación, así, 90 por ciento de lo que hemos hecho en este curso sería irrelevante en términos de los detalles sobre investigación de la implementación. Así que le das vuelta a eso y dices, ¿qué necesitan saber los creadores de políticas públicas sobre implementación? ¿Qué necesitan saber los administradores sobre implementación? Eso lleva a un conjunto de respuestas sobre cómo puedes enfocararlo.

Como hemos dejado claro, no hay solución mágica en términos de una lista de cosas que hacer. No hay eso de que “aquí está tu manual de bolsillo que pue-

des abrir cuando dirijas un nuevo programa para revisar con el equipo cómo van o no van las cosas”. Eso no existe. Pero hay varios factores que entran en juego y creo que aclarar cómo entran en juego e ilustrar eso en diferentes contextos mediante estudios de caso es útil. Y por eso el trabajo que ustedes hacen desarrollando esos estudios de caso en México puede ser muy importante en el contexto mexicano. Son historias, por un lado, pero historias informadas y les podemos introducir el tipo de variables y factores de los que hemos estado hablando. Pueden ayudar a educar a la gente, y ya no son cosas estilo los libros de texto áridos que estamos acostumbrados a producir y leer y que hacen que la gente se duerma.

Así que ese tipo de conocimiento no es folclor, es lo que determina dónde estamos en términos de investigación sobre implementación en comparación con hace veinte años, cuando era más folclor. Es un entendimiento informado y fundado en casos del mundo real. Así que cuanto más se pueda traducir de esa forma, más significativo será para los creadores y administradores de políticas públicas, y más fácil de entender. Creo que es un pendiente importante.

Entonces, ¿qué están haciendo en el camino? ¿Qué tipo de conocimiento están tratando de impartir? Es parte de los factores que entran en juego, pero realmente están sensibilizando a la gente. Y una forma en que lo he puesto es: lograr que la gente piense en hacer las preguntas correctas. Ya sea en diseño de políticas, pensar sobre las preguntas que deben hacerle a su personal, a sus consultores, a otros que están llevando información a la mesa; no sólo sobre la calidad de la información o el grado del problema, sino otro tipo de cosas que tratan de prever la vía a seguir y pensar en los problemas de implementación potenciales. Y hacerlos pensar y analizar el futuro y sensibilizarlos sobre cómo pueden hacer las cosas, anticipar el tipo de cosas que sabemos que suceden comúnmente. Sensibilizar a la gente sobre lo que hemos hablado: implementación como política, el proceso y cómo pueden avivar eso creando grupos en torno a programas, movilizando acción con organismos y una variedad de cosas así.

Søren Winter: Yo también estoy de acuerdo. Es un poco raro, porque cuando empecé a hacer investigación de la implementación, hace muchos años, ningún político ni ningún burócrata sabía de qué se trataba. Y ahora es raro porque no sé si sea un fenómeno internacional común, pero he visto mucha atención, en casi todos los ministerios daneses, puesta en cuestiones de implementación. La mayoría de los ministerios tendrán un área de implementación. No sé si eso tenga algo que ver con que a la mayoría de los burócratas jóvenes les enseñaron sobre implementación cuando empezaron; al menos si estudiaron ciencias polí-

ticas y administración pública en Dinamarca. Así que no sé si a veces esos temas tomen mucho tiempo para alcanzar ese tipo de influencia. Pero también veo un peligro, porque esas áreas de implementación están buscando soluciones fáciles, recetas. Y algunas de esas recetas no están basadas en ningún tipo de investigación empírica, en lo que realmente está pasando cuando se implementan las cosas.

Hay un marco que compite con la implementación de políticas públicas, sobre el cual no hemos hablado, que se llama ciencia de la implementación. Es muy popular en los ministerios daneses porque ofrece una especie de receta para implementar algo en varios pasos. Es increíblemente normativo, pero no ofrece buena información sobre el contexto en que funcionan esos instrumentos ni sobre por qué son necesarios, ni qué problemas van a resolver. Creo que los ministerios por lo general están asustados de decir cómo pueden salir mal las cosas; más bien dicen lo que se debería de hacer, pero no cuentan las experiencias sobre los problemas que podrían surgir. Esto también es un tipo de reto: deberían tratar de dar mejores consejos, de no ser tan prescriptivos ni de ofrecer recetas simples para implementar cosas.

Guillermo M. Cejudo: Déjeme decirle, profesor, que México no es una excepción a esa tendencia de políticos que de pronto analizan la implementación y al menos usan la palabra. El presidente mexicano, en su segundo informe de gobierno, dijo: OK, ya reformamos la Constitución, tenemos las reformas de telecomunicaciones, de educación, de salud, de energía; así que ahora sólo tenemos que implementarlas. Y el resto es implementación...