

Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas

MARIANA BECERRA PÉREZ



Hoy en día los problemas de política pública a los que debe resolver un país en un momento particular no son únicos, es muy probable que ya otra nación se haya enfrentado o esté enfrentando problemas similares. Por ello, resulta conveniente revisar y estudiar la experiencia internacional especialmente cuando el país tenga características similares —léase lenguaje, costumbres, situación socioeconómica o ideología, y con

ello aprender de las políticas exitosas y de las que enfrentaron dificultades—. Esta revisión es muy útil también ya que los costos de instrumentar una política pública nueva se reducen si se conocen otras experiencias. Son siete los elementos que se pueden revisar y eventualmente transferir: objetivos de política, de contenido y estructura; instrumentos de política o técnicas administrativas; instituciones ideológicas; ideas;

actitudes y conceptos. Este proceso de revisión se le conoce como *Transferencia de políticas*, cuya definición de acuerdo con Dolowitz y Marsh (1996) es la siguiente:

*Proceso en el cual los conocimientos acerca de política, disposiciones administrativas, institucionales etc. en un momento o lugar, se usan en el desarrollo de la política, disposiciones administrativas e institucionales en otro momento o lugar.*¹

El hecho que una política pública haya funcionado con éxito en otro país no necesariamente implica que pueda transferirse como tal a otro país. Por ello, mencionaremos a continuación una serie de supuestos que deben cumplirse para que una transferencia sea más exitosa. Describiremos también las diferentes modalidades de transferencias que existen, para así señalar cuáles son más convenientes transferir y bajo qué circunstancias. Por último, plantearemos cuáles son las restricciones a las que se enfrenta este proceso de transferencia de políticas que impiden que una política pública inspirada en otros países pueda ser adoptada por otros.

En el contexto de México y América Latina el estudio de la transferencia de políticas es muy relevante, en particular respecto a la política ambiental. Esto se debe a que los países industrializados se enfrentaron a problemas ambientales agudos mucho antes que los nuestros: experimentaron niveles altos de contaminación y rebasaron la capacidad de carga de sus ecosistemas hace ya varias décadas. Esto debido a que su densidad de población y tamaño de sus economías habían llevado a rebasar umbrales de sustentabilidad. El debate sobre cuestiones ambientales en países más industrializados comenzó con unos años de ventaja respecto a países como México, que han tenido más tiempo para experimentar, cometer errores y encontrar mejores prácticas. Ese caudal de experiencias de política acumuladas se ha aprovechado

por aquellos países con economías emergentes que comienzan a enfrentar problemas ambientales similares. Para aprovechar este capital de experiencias acumuladas sistemáticamente, la herramienta de análisis es el estudio de transferencias de políticas, cuyos modelos se discuten a continuación.

TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS

La transferencia de políticas a diferentes tiempos y espacios ha sido una práctica común realizada en mayor medida en los últimos años. Hoy en día, es llevada a cabo por partidos políticos, burócratas, grupos de presión, expertos, así como por instituciones supranacionales (Dolowitz y Marsh 1996). Ello se debe al rápido crecimiento de las comunicaciones desde la Segunda Guerra Mundial (Evans 1999), así como a la mayor interdependencia entre los Estados. Esto ha facilitado el proceso, así como acelerado el uso del modelo de transferencia de políticas en el mundo. Es así como su uso se ha difundido entre las democracias occidentales en las últimas dos décadas. Los especialistas Dolowitz y Marsh encabezan los esfuerzos de la ciencia política británica para estudiar este modelo de transferencia de políticas desarrollado a partir de la obra de Rose (1991, 1993), Bennett (1991), Robertson (1991) y Wolman (1992).

Esta práctica de transferencia de políticas ha sido común y ha ido aumentando en los últimos años. Hogwood y Peters (1985) argumentan que la primera respuesta lógica de quien elabora una política para resolver un problema es buscar ejemplos similares en otros niveles. El obtener enseñanzas de otros ámbitos tanto nacionales como internacionales es un camino corto para quienes elaboran políticas que buscan la seguridad de hacer lo que ha funcionado con anterioridad. Debido a que por lo general no existen los problemas «únicos» sino que, por el contrario, hay un conjunto de elementos de estos problemas que son comunes entre Estados o regiones, existe un incentivo para buscar soluciones y experien-

cias de otros lugares por parte de los formuladores de política; es decir, obtener información sobre programas de agencias públicas que han lidiado con el mismo tipo de problemas (véase recuadro en esta página).

Este aprendizaje es relevante ya que permite conocer experiencias pasadas; aprender de ellas y, según sea el caso, tratar de adoptarlas o prevenirlas, minimizando así algunos costos propios del proceso de políticas públicas. El aprendizaje no necesariamente proviene de lecciones internacionales. En muchos casos se puede seguir el ejemplo a escala nacional, intraorganizacional o estudiar el pasado reciente del ámbito de la política pública en cuestión.

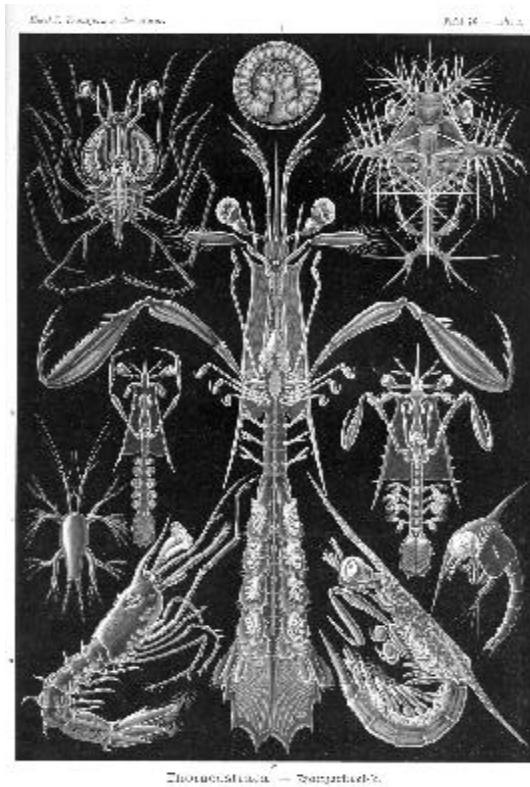
De acuerdo con Rose (1995), uno de los supuestos básicos en la transferencia de políticas es que las similitudes entre un mismo programa son mayores entre diferentes países que entre distintos programas en un mismo país. Por ello, la obtención de información, el conocimiento de casos exitosos o de fracaso y la asimilación de ideas conducen a que la política pública objeto de diseño cuente con mayores posibilidades de éxito e incurra en menores costos.² Lo que este aprendizaje aporta es un entendimiento mejorado, ello nos da herramientas para poder juzgar si el curso de acción que se está llevando a cabo es preferible a otra posible alternativa.

El caso del Reino Unido y sus políticas ambientales

La búsqueda de soluciones y experiencias de otros países es una herramienta utilizada comúnmente en el Reino Unido, en particular en lo que se refiere al control de emisiones de carbono por parte de la industria. Para autores como Smith (2002) es muy claro que el concepto de cambio climático ha tenido fuertes dimensiones internacionales, por ello no es raro que la formulación de políticas en el Reino Unido sea cosmopolita. Este autor encontró que los antecedentes del Programa de Cambio Climático del Reino Unido mostraban señales de haber sido transferidos del exterior, por ejemplo, a través de visitas de servidores públicos del Departamento de Medio Ambiente a otros países en busca de información sobre otros asuntos. Halló a su vez que este proceso de formulación de políticas se vio influido por los debates internos sobre políticas, inspirados por publicaciones realizadas por el Instituto de Investigación de Políticas

Públicas que tomaba como ejemplo varios países de la Unión Europea.

Smith se pregunta en su análisis en qué momento la transferencia de políticas termina y cuando comienza el desarrollo de políticas. Responde señalando que estos dos momentos están muy interrelacionados ya que la mayoría de las políticas internas se inspiran en otras experiencias. Pero en el momento en que comienza el ciclo de diseño de política, la nueva política se adapta radicalmente a las circunstancias internas. Concluye que es muy importante revisar las experiencias internacionales, sobre todo para evitar los malos diseños de política que no hayan sido probados; señalando que para el caso del control de emisiones de carbono en el Reino Unido existió influencia del exterior, con sus respectivas adaptaciones locales.



Dolowitz y Marsh (1996), argumentan que el primer lugar donde deben buscarse errores es en la propia organización. Sin embargo, para los especialistas, el buscar en el pasado de la organización involucra una evaluación subjetiva, ya que el pasado es constante y está sujeto a múltiples interpretaciones. Por otro lado, el buscar posibles soluciones en diferentes organizaciones provee una oportunidad para transferir tanto técnicas administrativas como procedimientos. Esta búsqueda puede darse de programa a programa dentro de un mismo país o bien de experiencias internacionales.

De acuerdo con Bennett (1992), existen tres tipos de argumentos del porqué un mismo programa se instrumenta en varios países. Primero, los Estados que se encuentran en un mismo nivel de desarrollo se enfrentan a problemas similares, para los cuales existe un número limitado de soluciones. Segundo,

la adopción de una política por un Estado trae consigo externalidades originadas por la interdependencia, lo que implica ciertos costos como la poca aceptación de una política. Por último, el fenómeno de adopción secuencial en términos de comunicación transnacional se traduce en exportación de conocimiento (véase recuadro en la página 79).

Bennett (1992) señala la importancia de distinguir entre *conocimiento* de un programa externo, la *utilización* de ese mismo conocimiento y la *adopción* de ese programa. Para este especialista las motivaciones e intereses del país receptor, determinan si el programa a utilizar será usado como un ejemplo a seguir, como una alternativa, como un mecanismo, o meramente como un reforzamiento de valores. Para él la motivación política es el principal determinante del modo en que una política vaya a ser utilizada, pero existen también otros aspectos. En primer lugar, un factor importante es la intensidad con que la política fluye mediante los canales de comunicación. Estos pueden ser contactos bilaterales entre gobiernos, medios de comunicación, grupos de interés, expertos en la materia así como conferencias internacionales. Un segundo factor importante es la existencia de consensos acerca de los valores del programa a instrumentar, ya que la falta de ellos puede generar resistencia por parte de las burocracias. Un tercer factor lo constituyen las propiedades inherentes de cierta política, es decir, su complejidad, su funcionalidad y su susceptibilidad a una evaluación precisa. Por último, los intereses del país receptor no son el único determinante del origen de la evidencia de la política.

Para entender bien este modelo de transferencia de políticas es necesario hacer una distinción entre dos términos: transferencia de políticas y lecciones obtenidas. Por un lado, la transferencia de políticas puede ser tanto voluntaria como coercitiva. Es voluntaria cuando la decisión es tomada libremente. En cambio, la transferencia de políticas es coerciti-

La influencia estadounidense en la regulación ambiental de Canadá

La influencia de las políticas estadounidenses sobre la regulación canadiense en materia de contaminación de aire y del agua, pesticidas y regulación ambiental ha sido evidente (Hoberg 1991). Lo que se presenta con mayor frecuencia es la emulación, es decir, cuando cierta política se ajusta a las diferentes circunstancias de un programa en uso en otro país a las necesidades del propio, es decir cuando se transmiten conocimientos y se adaptan a circunstancias locales. Este proceso es claro cuando Canadá toma prestado innovaciones de política de los Estados Unidos de América, que se traduce en importación de conocimiento. En palabras de Trudeau (1969):

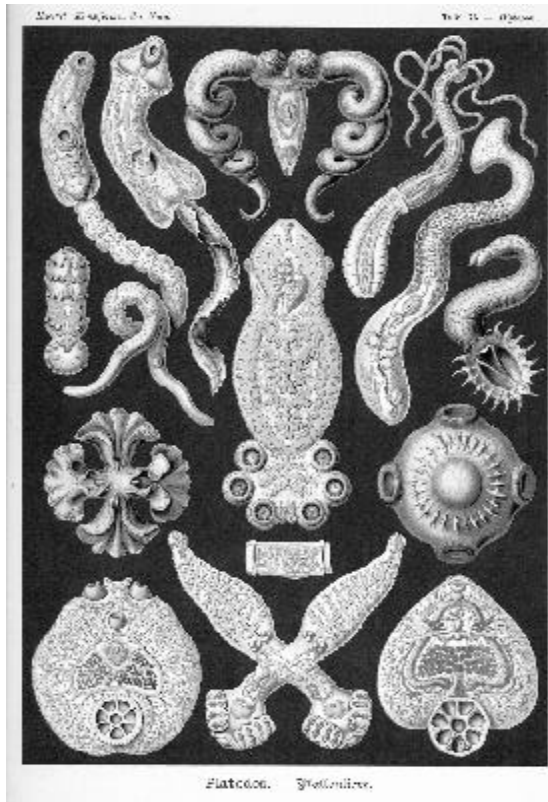
No debería sorprender que las políticas canadienses en muchos casos tomen en consideración o reflejen las políticas estadounidenses debido a su proximidad; es como dormir con un elefante, no importa que tan amigable o gruñón sea el animal, cualquier gruñido o tirón afectará a su vecino del norte.

Hoberg señala en su análisis el patrón de influencia entre ambos países, el cual se ha dado básicamente de dos maneras: la exportación de costos y la exportación de tecnología. El primer caso se da cuando ciertas políticas estadounidenses generan externalidades para Canadá. En otras palabras, cuando acciones de política de EE.UU. crean problemas para Canadá. El caso más claro de lo anterior es la lluvia ácida y la contaminación de agua de los Grandes Lagos. A este fenómeno se le llama «dependencia ambiental», donde Canadá depende en gran parte de EE.UU. para mejorar la calidad de su entorno. En el segundo caso, EE.UU. exporta conocimiento a su vecino del norte. En este caso no es obligado sino como modelo a seguir, en donde Canadá emula políticas según le convenga. El autor concluye que esta influencia entre estos dos países en la mayoría de los casos ha sido positiva pero ha generado cierta dependencia. Asimismo, la proximidad de estos países ha vuelto muy vulnerable a Canadá de la influencia estadounidense.

va cuando tiende a imponer los costos de la alternativa de política a quien la adopta y los beneficios son para el agente que las transfiere.³ Puede ser tanto directa como indirecta, y ambas son resultado de una distribución de poder desigual. Es directa cuando un gobierno obliga a otro a adoptar una política en específico e indirecta cuando factores como el consenso internacional, cambios tecnológicos y restricciones económicas obligan a un agente a transferir cierta política. Las lecciones obtenidas en cambio son aquéllas que permiten recuperar el aprendi-

zaje de otros países y se aplica al propio sistema político de manera voluntaria únicamente.

De acuerdo con Evans y Davies (1999) el proceso de transferencia de políticas puede dividirse en una serie de etapas. Primero, el reconocimiento de que existe una necesidad de cambio y que se requiere buscar ideas sobre políticas a escala internacional, nacional, regional o local. Segundo, buscar contacto con las élites políticas que permita la movilización de conocimientos para así dar surgimiento a una red alimentadora de información, cognición y recepción.



Tercero, el surgimiento de una red de transferencias, movilización cognoscitiva y de élite, mediante seminarios, conferencias e intercambio de documentos. Por último, una evaluación en donde se decida entrar en la corriente de políticas, en la instrumentación del proceso y del resultado. Estas etapas nos demuestran que el proceso de transferencia de políticas es un proceso complejo, que requiere de mucho esfuerzo e involucra a múltiples actores.

Como resultado de estos procesos, la política puede ser transferida en por lo menos cinco formas (Rose 1991):

1. Copia: la adopción casi exacta de un programa en uso en otra jurisdicción.
2. Emulación: la adopción con ajustes a las diferentes circunstancias de un programa en uso en otra jurisdicción.

3. Híbrido: combinación de elementos de dos programas de diferente lugar.
4. Síntesis: combinación de elementos de dos o más programas de diferentes lugares.
5. Inspiración: programas utilizados en otros lugares que sirven como estímulo intelectual para desarrollar nuevos programas.

Estos cinco tipos de transferencias determinan el grado de intensidad de una política nueva. Lo ideal es que la transferencia sirva como una mera inspiración para que otros países puedan formular políticas propias basándose en sus necesidades y características. El uso de la emulación y de híbridos es positivo ya que aporta conocimientos ya utilizados para formular una política nueva que se enfrenta a dificultades similares. Sin embargo, una copia exacta no sería deseable ya que las circunstancias entre dos países no resultan por lo general exactas, y por ende, los efectos y resultados de cierta política no se pueden copiar tal cual.

Para Bennett (1992), los motivos políticos para utilizar experiencias de otros países se debe a lo siguiente: 1) interés por colocar cierto asunto en la agenda institucional; 2) presión política; 3) copiar o emular acciones ejemplares; 4) optimizar la búsqueda de la mejor política y, por último, 5) para legitimizar conclusiones ya alcanzadas. Estos motivos determinan el tiempo, naturaleza y alcance geográfico de la política que se desee transferir.

¿CÓMO ELEGIR UNA POLÍTICA?

Existen varios criterios relevantes para la elección de una política. Uno de ellos es la factibilidad; es decir, las ideas tienen que poder ser instrumentadas. La pregunta crucial para Majone (1975) es si un programa o política que es exitosa en un lugar puede ser transferido a otro lugar. Los formuladores de política deben saber que cualquier idea derivada o inspirada

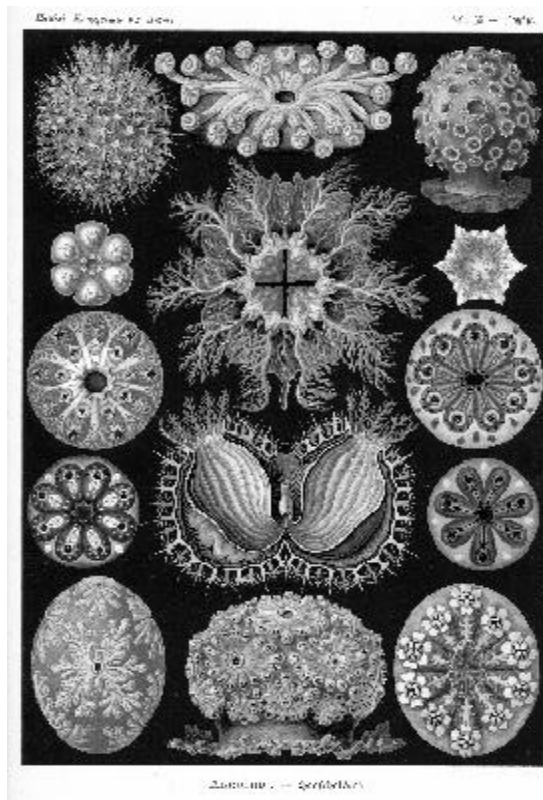
en otro programa va a ser modificada para cumplir con las condiciones políticas e institucionales del lugar. Lo que se busca es una guía general de la política a transferir, ya que ésta se someterá a modificaciones tanto políticas como institucionales para así poder operar en otro lugar (Majone 1975).

Majone introduce un concepto muy interesante para entender cómo se da esta transferencia de políticas entre dos países. Por un lado, existe una fuerza que empuja una política a ser adoptada por otros, y otra fuerza que jala esta política. La interacción de estas dos fuerzas ayuda a entender cómo el principio de reconocimiento mutuo opera en la práctica. Estas dos fuerzas deben de combinarse para producir resultados de política óptimos.

Para poder adoptar una política, se debe cumplir con requerimientos tanto técnicos como políticos (véase cuadro 1). En otras palabras, si un programa es deseable por parte de los políticos y técnicamente viable por parte de los expertos, es más factible que se transfiera. En cambio, si un programa en específico no es deseable por los políticos ni técnicamente viable según los expertos, su transferencia podrá ser rechazada por partida doble. La confrontación más interesante entre políticos y técnicos es cuando los políticos se ven atraídos por los éxitos que ha originado una política en específico y quieren adoptarla, pero la evaluación prospectiva indica que la transferencia fracasaría. O el caso contrario, cuando los expertos si creen que sea factible transferir cierta política, pero a los políticos no les parece atractiva (Rose, 1991).

LIMITACIONES DE LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS

El hecho de que existan similitudes entre políticas no significa que toda política se pueda aplicar en otro lugar. Es decir, cada problema público es único tanto en tiempo como en espacio (Rose 1991). Debe tomarse en cuenta la factibilidad técnica, económica y ad-



CUADRO 1. FACTIBILIDAD DE TRANSFERENCIAS DE POLÍTICA

		ASPECTOS TÉCNICOS	
		Viable	Inviable
ASPECTOS POLÍTICOS	Deseable	Factible	Poco factible
	No deseable	Poco factible	No factible

ministrativa así como el grado de aceptación que esta pueda tener ya que el éxito de un programa se debe tanto a su contexto específico como a sus atributos genéricos. Siguiendo el argumento de Rose respecto a las restricciones a las que se enfrenta la transferencia de políticas, destacan las siguientes:

- a) Si la ideología tanto política, económica y social es similar entre los países, la transferencia se da con mayor facilidad. Un ejemplo de lo anterior, se ilustra con las políticas económicas de los tiempos de Reagan y Thatcher, quienes poseían una ideología similar.
- b) El tamaño de las burocracias y su nivel de eficiencia son también elementos que determinan si un programa puede transferirse o no. Si el tamaño de la burocracia es muy grande e ineficiente, dificulta una transferencia exitosa.
- c) Algunos programas no se pueden transferir si rebasan las habilidades técnicas de un país.
- d) Por último, la instrumentación de nuevas políticas tiene un costo económico, lo que implica una restricción para su posible transferencia. Si no se logra cubrir el costo de contar con una nueva política, ésta no se puede transferir aunque sea una posible solución.

Bennett (1992) agrega que una política contará con menos limitaciones para su transferencia y su instrumentación si no existen dificultades lingüísticas ni ideológicas. Es decir, por razones culturales, ciertos países tienen una tendencia natural a revisar políticas de ciertos países.⁴ Esto se debe a que naciones con similitudes culturales y lingüísticas, así como con proximidad geográfica, tienden a presentar problemas similares, y por ello es lógico que exista esta tendencia a revisar políticas entre ellos. Además existen patrones de comunicación más fuertes entre ellos (Wolman 1992).

Por otro lado, para Dolowitz y Marsh (1996) existe una serie de limitaciones a las que se enfrenta el

modelo de transferencia de políticas, ya que entre más complejo sea un programa más difícil es su transferencia. Las seis hipótesis son las siguientes:

1. Los programas con una meta individual son más transferibles que los programas que cuentan con múltiples metas.
2. Entre más simple es el problema, existe mayor posibilidad de que se transfiera.
3. Entre más directa es la relación entre el problema y la solución, mayor posibilidad de que se transfiera.
4. Entre menos efectos secundarios, mejor.
5. Entre más información de cómo opera la política, mejor.
6. Entre más se puedan predecir los resultados, será mejor.

Podemos concluir que en la etapa de diseño de políticas públicas, el estudio del modelo de transferencia de políticas es una herramienta de análisis utilizada para aprovechar el capital de experiencias acumuladas. Veíamos que para el caso de México y América Latina, es muy útil revisar experiencias de política de países que ya se hayan enfrentado a problemas ambientales similares. Lo anterior, permite que el formulador de políticas cuente con la información necesaria para elaborar políticas que tengan mayor probabilidad de éxito. Por último, es importante señalar que el objetivo de una transferencia no es hacerse experto sobre el otro país ni adoptar con exactitud un programa o una política en específico, sino extraer únicamente lo que pueda utilizarse. El traer nuevas ideas y brindar inspiraciones para los formuladores de política del lugar es importante en este proceso de aprendizaje mutuo.

NOTAS

1 Definición tomada de Evans y Davies 1999.

2 Se reducen costos económicos, de aprendizaje, etc.

3 Los préstamos que exigen ciertas obligaciones: por

ejemplo los del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial a países latinoamericanos. Fuente: Mireya Vilar.

«An Alternative Approach to Coercive Policy Transfer» .

4 Un ejemplo muy claro es la similitud cultural e ideológica que existe entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido. Para México la proximidad ideológica y cultural sería más con los países latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bardach, Eugene 1999. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.
- Bennett, Colin 1992. «How States Utilize Foreign Evidence». *Journal of Public Policy* 11(1). Número especial Lesson-Drawing Across Nations. Enero-marzo.
- Dolowitz, David y David Marsh 1996. «Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature». *Political Studies* Vol. XLIV.
- Evans, Mark y Jonathan Davies 1999. «Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples». *Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, No. 2, segundo semestre.
- Hoberg, George 1991. «Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation». *Journal of Public Policy*, Vol. 11. No.1.
- Hogwood, Brian W. y B. Peters 1985. *The Pathology of Public Policy*. Oxford Clarendon Press, Gran Bretaña.
- Majone, Giandomenico 1975. «On the Notion of Political Feasibility». *European Journal of Political Research*, Vol. 3.
- Robertson, David 1991. «Political Conflict and Lesson-Drawing». *Journal of Public Policy* Vol. 11, No. 1.
- Rose, Richard 1991. «What is Lesson Drawing?». *Journal of Public Policy* Vol. 11, No. 1, 1991.
- Smith, Adrian 2002. «Policy Transfer in the Development of UK Climate Policy for Business». *Science and Technology Policy Research*. Electronic Working Paper Series 75.
- Vilar, Mireya s/f. «An Alternative Approach to Coercive Policy Transfer».
- Wolman, Harold 1992. «Understanding Cross National Policy Transfers: The case of Britain and the US». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 5(1), enero.

MARIANA BECERRA PÉREZ ES subdirectora de Investigación y Análisis de Política Ambiental de la Dirección de Investigación y Análisis de Políticas Públicas. Dirección General de Investigación en Economía y Política Ambiental. Instituto Nacional de Ecología. Correo-e: pbecerra@ine.gob.mx.

ILUSTRACIONES: Ernst Haeckel. *Kunstformen der Natur* (1899-1904).