

LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS COMO FUENTE DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: PROMESAS Y RIESGOS

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk

London School of Economics and Political Science

El trabajo analiza las complejidades de los procesos de transferencia de políticas como fuente de innovación en la gestión pública. Se argumenta que si bien los gobiernos pueden recurrir a los ejemplos internacionales para innovar (y por lo tanto mejorar) sus procesos de política y gestión pública, la innovación basada en la transferencia de experiencias de otros países se encuentra atada a una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas que más vale tener en cuenta.

Palabras clave: innovación, transferencia de políticas, mejores prácticas, gestión pública.

POLICY TRANSFER AS A SOURCE OF GOVERNMENT INNOVATION: PROMISES AND RISKS

The article analyses the complexities of policy transfer processes as a source of public management innovation. It argues that, while governments might look at international examples to innovate (and thus improve) their policy and public management processes, innovations based in the transfer of other countries' experiences are inevitably linked to a series of cognitive, organizational, and politico-administrative constraints, which should be taken into account.

Keywords: innovation, policy transfer, best practices, public management

*Para Sebastián,
pequeño gran innovador de todos los días.*

*“Mirar un programa en un entorno no familiar
expande las ideas de lo que es posible,
y puede inspirar ideas frescas
acerca de lo que se puede hacer en casa”*

Richard Rose

*“La habilidad de los hacedores de políticas para innovar
con frecuencia depende más de su destreza
para emplear modelos ya existentes
que en inventar soluciones nuevas”*

Giandomenico Majone

INTRODUCCIÓN¹

En el transcurso de las últimas décadas, el tema de la “innovación en el sector público” ha adquirido un lugar preponderante. En la agenda política, la bandera de la innovación gubernamental ha sido impulsada por diversos gobiernos nacionales, lo mismo de derechas que de izquierdas. Por ejemplo, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se creó en México una “Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental”, desde la cual se coordinaron diversas actividades de modernización administrativa (Muñoz, 2004). En el caso del Reino Unido, la necesidad de promover la “innovación” en la provisión de servicios públicos fue un tema recurrente en los trabajos de la “Performance and Innovation Unit” y, posteriormente, de la “Strategy Unit” del gobierno de Tony Blair (1997-2007) (Mulgan y Albury, 2003). Más recientemente, el gobierno de Barack Obama en los Estados Unidos ha impulsado el desarrollo de un “Open Innovator’s Toolkit”, vinculado a la agenda de “Gobierno Abierto”, que incluye una serie de recomendaciones sobre cómo los ciudadanos pueden contribuir innovadoramente a crear

¹ El presente texto forma parte de una investigación doctoral titulada: “Cross-National Policy Learning and ‘Management by Results’: Chile and Mexico in Comparative Perspective, 1990-2010”. El autor agradece a CONACYT y la Secretaría de Educación Pública del gobierno de México, a la London School of Economics and Political Science y al “Santander Travel Fund” por diversos apoyos financieros, así como a Alejandra Acevedo y Sergio Valdés (Santiago), y a las familias Vaca Baqueiro y Dussauge Laguna (México) por su entrañable hospitalidad durante el desarrollo de la investigación.

un “gobierno más listo y más responsable a las demandas del sector privado” (<http://www.whitehouse.gov/open/toolkit>).

En el ámbito académico, las discusiones sobre innovación en el sector público también han ido ganando importancia. Aunque en muchos sentidos el tema no es del todo “novedoso” (Pollitt, 2011), sí resulta posible observar un aumento considerable en el número de publicaciones dedicadas a estudiar dicho fenómeno. En una revisión reciente de la literatura, Mark Mathews y sus colegas (2009:13) destacan que entre 1971 y 2008 se produjeron 167 textos académicos, 70% de los cuales se publicaron tan sólo a partir del 2003. Más aún, la importancia del tema puede notarse en la creciente variedad de tópicos estudiados. Así, cualquier interesado puede actualmente encontrar desde estudios dedicados a conceptualizar la “innovación” (Hartley, 2005), a comprenderla mejor (Ramírez, 2010), o a justificar su importancia como ingrediente necesario de la tarea de gobernar (Bekkers *et al.*, 2011), hasta reportes dedicados a describir numerosas experiencias empíricas (Borins, 1998), o a recomendar factores críticos para promoverla (Borins, 2006). Y en el medio, por supuesto, pueden encontrarse investigaciones más o menos serias sobre los distintos tipos de innovación (Moore, 2005); el papel que diversos actores político-burocráticos desempeñan en los procesos de innovación (Considine y Lewis, 2007); las diferencias en materia de innovación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo (Borins, 2001), o entre las innovaciones en el sector privado y las del sector público (Moore y Hartley, 2008); los aspectos organizacionales que pueden facilitar/constreñir la innovación (Brannan *et al.*, 2008); los dilemas asociados a la innovación (Behn, 1997); y los retos por superar en futuras investigaciones en la materia (Osborne y Brown, 2011). Ante tal abundancia, resulta fácil entender por qué Christopher Pollitt y Peter Hupe (2009) han incluido el término “innovación” en su listado de “conceptos mágicos”, es decir conceptos muy populares, que cuentan con un alto nivel de abstracción, que poseen una enorme carga positiva en términos normativos y que son ampliamente usados lo mismo por académicos que por *practitioners* (personas involucradas en la práctica).

Si bien muchos de estos temas cruzan los artículos incluidos en este número especial, el presente ensayo intenta acercarse al tema de la innovación en el sector público desde una perspectiva ligeramente distinta: la innovación como resultado de procesos de transferencia de políticas. Por supuesto, antes de iniciar la discu-

sión, resulta pertinente ofrecer algunas claves de partida respecto, primero, de qué se entiende aquí por “innovación”; y, segundo, cuál es el significado del término “transferencia de políticas”. En el primer caso, vale la pena citar como referencia la definición de innovación propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Kattel *et al.*, 2011:61-62; Ramírez, 2010):

Una innovación es la implementación de un producto (bien o servicio) nuevo o significativamente mejorado, de un proceso, de un nuevo sistema de mercadeo, o de un nuevo método organizacional en las prácticas de gestión, en el ambiente de trabajo organizacional o en las relaciones externas.

Ésta definición sintetiza la acepción más común del término en la literatura especializada: la innovación como un método, sistema, producto, procedimiento, política, instrumento de gestión “nuevo”, o por lo menos mejorado de manera tan radical/significativa que en poco se parece a lo previamente existente. Innovación pues como “creación” o “invención”. Sin embargo, como señala James Iain Gow (1994: 1-2), existe otro tipo de innovación igualmente genuino, que se relaciona con el proceso mediante el cual una organización “adopta, toma prestada, imita, por completo o en parte, una idea o un instrumento que ha sido inventado en otro lugar”. En esta acepción del término, la innovación se entiende como algo relativo: la adopción de un método, sistema, producto, procedimiento, política, instrumento de gestión que no es necesariamente nuevo en un sentido absoluto, pero que resulta tal para la entidad receptora. Se habla además de innovación “sin importar qué tan viejo sea el programa o cuántos estados [o países] lo hayan adoptado”, como señaló Jack Walker (1969:881) en su estudio clásico sobre difusión de innovaciones. Es esta segunda acepción, la usada tradicionalmente en los estudios sobre difusión/transferencia de políticas (Rogers, 2003; Wolman, 2009), la que se toma aquí como punto de partida.

En cuanto a la transferencia de políticas, valga simplemente anotar el concepto de un proceso mediante el cual los gobiernos usan de forma intencional ideas/lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países para informar el (re)diseño/implementación de sus propias políticas públi-

cas (Rose, 1991, 1993; Wolman, 2009). Si bien la “transferencia de políticas” ha sido sujeta a diversas críticas conceptuales/semánticas más o menos válidas (Dussauge, en prensa, a), aquí se mantiene por la sencilla razón de que se ha convertido ya en parte del vocabulario académico internacional. Ahora bien, aunque en la literatura sobre el tema se ha discutido que la “transferencia” puede ser resultado de imposiciones/condiciones de organismos internacionales (Dolowitz y Marsh, 2000; Evans, 2009), o de fenómenos más amplios de integración regional (*e.g.* Unión Europea; Page, 2003), cabe aclarar también que en este ensayo se privilegia la visión de la transferencia como un proceso autónomo, voluntario, en el que el aprendizaje transnacional por parte de los hacedores de políticas desempeña un papel fundamental (Page y Mark-Lawson, 2010; Dussauge, 2011).

Una vez aclarados las bases conceptuales del texto, valga simplemente indicar su estructura e ideas centrales. En la siguiente sección se presentará la idea general de los procesos de transferencia de políticas como fuente de innovación en materia de políticas y gestión pública. En términos concretos, la sección presentará una serie de razonamientos o “promesas” asociadas a esta visión, que son lo suficientemente persuasivas para justificar la búsqueda de nuevas ideas, soluciones, programas, políticas o instituciones en las experiencias de otros países. Posteriormente se discutirá una visión alternativa, sin necesariamente llegar a ser opuesta: la posibilidad de que la transferencia de políticas en realidad sea una trampa para la innovación. En este caso, la sección pondrá el acento en una serie de “riesgos” que inevitablemente acompañan a cualquier proceso de aprendizaje transnacional, por más racional y exhaustivo que haya tratado de ser. En su conjunto, ambas secciones buscan sostener la idea de que si bien los gobiernos pueden (¿deben?) recurrir a los ejemplos existentes en otros países para innovar (y por lo tanto tratar de mejorar) sus procesos de política y gestión pública, la innovación basada en la transferencia de experiencias internacionales se encuentra atada a una serie de restricciones cognitivas, organizacionales y político-administrativas que más vale tener en cuenta. El apartado final simplemente sintetiza la discusión y concluye con algunas ideas generales.

I. LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS COMO FUENTE DE INNOVACIÓN

La innovación en el sector público puede derivar de esfuerzos propios, pero también de la adopción de ideas, lecciones, procedimientos, instrumentos e incluso “innovaciones” provenientes de otros países. En términos más detallados, la idea de que la transferencia de políticas puede conducir a la innovación gubernamental puede entenderse mejor si se piensa en ella como un medio para encontrar “soluciones similares para problemas similares”; como una forma de acceder a “decisiones simplificadas”; como un “mecanismo de experimentación gratuita”; o como una “plataforma para el desarrollo”.

Por supuesto, esta diferenciación analítica no se sostiene necesariamente en la práctica. Los gobiernos que buscan ejemplos internacionales para afrontar innovadoramente sus retos suelen enfocarse en más de uno de estos puntos a la vez. Más aún, las diferencias entre estas distintas “promesas” o justificaciones no son tajantes, sino que existen traslapes entre las mismas. Por ejemplo, la necesidad de resolver un problema concreto de política/gestión pública no es incompatible con el deseo de impulsar el desarrollo político-económico de un país determinado. Sin embargo, la diferenciación resulta útil para guiar la discusión siguiente.

LA PROMESA DE ENCONTRAR

“SOLUCIONES SIMILARES PARA PROBLEMAS SIMILARES”

Quizás el argumento más simple para considerar la transferencia de políticas como una fuente de innovación es que todos los gobiernos, sin importar el país (localidad) del que se trate, en esencia enfrentan problemas similares. Éste es, de hecho, el punto de partida que Richard Rose resaltó al introducir el concepto de “aprendizaje de lecciones” (*lesson-drawing*), mismo que cruza buena parte de las discusiones contemporáneas sobre transferencia y aprendizaje transnacional de políticas. De acuerdo con Rose (1991:3-4),

Cada país tiene problemas, y cada uno piensa que sus problemas son únicos con respecto a su lugar y tiempo. Hasta cierto punto esto es cierto [...] Sin embargo, problemas que sean únicos para un país [...] son anormales. Las preocupaciones por las cuales la gente ordinaria voltea al gobierno —educación, seguridad social, salud,

seguridad en las calles, un ambiente limpio, una economía pujante—
son comunes en muchos continentes.

Por lo tanto, si los gobiernos de distintos lugares enfrentan problemas más o menos similares, la conclusión que se sigue es que las soluciones innovadoras utilizadas en un país pueden igualmente aplicarse en otro(s) con resultados similares. En este sentido, la capacidad de innovación de un gobierno determinado puede potenciarse al simplemente mirar lo que otros países están realizando en una misma área de política pública o tema de gestión. Innovación, pues, como adaptación de soluciones similares ante problemas similares.

Un buen ejemplo de esto puede encontrarse en las discusiones internacionales contemporáneas sobre reformas administrativas, incluyendo aquéllas sobre la “Nueva Gestión Pública” (Hood, 1991). Con frecuencia se ha dicho que los gobiernos enfrentan problemas similares, como son las crisis de legitimidad ciudadana, la ineficiencia de sus cuadros directivos, la ineficacia de sus organizaciones o las necesidades de austeridad presupuestal (Suleiman, 2003; Aguilar, 2006; Peters, 2011). En consecuencia, muchas veces se ha supuesto también que el conjunto de soluciones asociadas a la NGP, como el desarrollo de mecanismos tipo mercado, la creación de agencias independientes, las herramientas de gestión por resultados, o la gestión de la calidad (por citar sólo algunas de las innovaciones asociadas con las reformas gerencialistas) pueden tomarse como ejemplo para otros países.

En un sentido similar, al analizar los procesos de reforma gubernamental en países de la OCDE y de la región latinoamericana, Nick Manning y Geoffrey Shepherd (2009) recientemente han señalado que:

no hay dos sistemas diferentes operando en América Latina y la OCDE. La existencia de una trayectoria dominante sugiere, primero, que las técnicas de gestión pública se benefician de una cierta caja de herramientas común (o sistemas operativos); segundo que, en la medida que avanzan en eficiencia, los países recorren esta trayectoria completa, más que seguir atajos, desde los sistemas más simples a los más sofisticados. La caja común de herramientas y la trayectoria hace que la experiencia de la OCDE sea relevante para América Latina. Por lo tanto, hay mucho que ganar compartiendo

las experiencias en estas cinco áreas técnicas [de gestión del gasto público y responsabilización financiera, gestión de recursos humanos, estructura del sector público, distribución alternativa de servicios y reformas por el lado de la demanda].

Por supuesto, podrían debatirse la veracidad, o cuando menos la aplicación generalizada, de las premisas anteriores (Araya y Cerpa, 2009; Dussauge, 2009; Andrews, 2011). Sin embargo, en realidad existe un buen número de ejemplos de gobiernos que en efecto han encontrado en la experiencia internacional de reforma (incluidas las ideas neogerenciales) algunas herramientas o ideas para enfrentar de forma innovadora sus problemas político-administrativos.

Por citar algunos casos concretos, tanto Chile como México han introducido nuevos sistemas de monitoreo y evaluación por resultados para mejorar el funcionamiento interno de sus burocracias, la efectividad de sus políticas públicas y la eficiencia de sus sistemas presupuestarios. Si bien ambos países han desarrollado y refinado sus esquemas con base en aprendizajes y experiencias propias, también es cierto que dichas innovaciones tuvieron en buena medida su origen en las reformas pioneras de otros países (*e.g.* Reino Unido). De manera similar, desde la década de los noventa buen número de países en transición/desarrollo ha aprobado leyes de acceso a la información para mejorar la rendición de cuentas, aumentar la transparencia gubernamental y combatir la corrupción (Roberts, 2006). Aunque los procesos de reforma han obedecido a condiciones y tiempos nacionales, también en este caso los gobiernos han encontrado en la experiencia de otros países (*e.g.* Suecia, pero sobre todo Estados Unidos, Canadá) la inspiración necesaria para diseñar sus normas y regulaciones en la materia; y, con ello, han agregado una herramienta innovadora a sus esfuerzos por recuperar la confianza ciudadana.

LA PROMESA DE ACCEDER A “DECISIONES SIMPLIFICADAS”

Una segunda promesa de la transferencia de políticas como fuente de innovación se encuentra relacionada con la posibilidad de que los *policymakers* puedan hacerse la vida más sencilla. Como dice Giandomenico Majone (1991:80), “[l]a imitación alivia la necesidad de buscar soluciones óptimas e innovaciones concienzudas”. Así, en lugar de invertir tiempo y esfuerzo en imaginar y diseñar un nuevo

programa/política/institución, los hacedores de políticas simplemente pueden voltear a ver los ejemplos o “modelos” ya existentes en otras jurisdicciones. Esto adquiere aún más relevancia si se toma en cuenta que las decisiones en el ámbito público suelen tomarse con base en criterios de racionalidad limitada, es decir con tiempos, conocimientos e información restringidos, que impiden una valoración exhaustiva de todas las alternativas de acción posibles (Simon, 1997 [1947]).

En este caso, el reto no consiste en imaginar algo nuevo, sino en saber cómo extraer de forma simplificada las características de los ejemplos internacionales, para posteriormente comunicarlo/transferirlo a un nuevo entorno (Barzelay, 2007). Siguiendo a Rose (2005:70-71),

Para que sea útil en procesos de aprendizaje de lecciones, un modelo debe ser abstraído de un programa actualmente en operación en otra parte, de manera que pueda relacionarse con el contexto del cual fue abstraído. Para ser útil para los hacedores de políticas, debe dejar a un lado cualquier detalle que no sea necesario para su operación y que pueda distraer, detalles que puedan confundir lo que es interesante de lo que es esencial. [...] El propósito de hacer un modelo es describir un programa en términos suficientemente generales para que éste sea trasladable a través de las fronteras nacionales, pero suficientemente concreto de manera que los hacedores de políticas en el país importador puedan relacionar cada una de sus partes con las actividades con las cuales tienen cierta familiaridad.

La tarea de “abstraer modelos” no es por supuesto sencilla, y eso por muchas razones que se discutirán más adelante. Sin embargo, el punto que importa aquí destacar es cómo por medio de este proceso de “modelación”, un gobierno puede adquirir lecciones de los desarrollos político-administrativos de otros países, para posteriormente introducir innovaciones en sus esquemas institucionales o de gestión/política pública. Innovación, pues, como transferencia de “modelos” ya existentes.

Para ilustrar cómo la promesa de “decisiones simplificadas” puede funcionar en la realidad, resulta útil citar el proceso mediante el cual diversos países latinoamericanos introdujeron nuevos sistemas privatizados de pensiones con base en el modelo chileno (Weyland, 2006). Durante la década de los noventa, funciona-

rios de Bolivia, El Salvador y Perú conocieron el sistema chileno por medio de foros internacionales, contactos con los líderes reformadores (José Piñera, por ejemplo), visitas de estudio y posteriores reuniones de trabajo con consultores también chilenos. Para dichos funcionarios centro-sudamericanos, el ejemplo de las pensiones privatizadas de Chile resultó ser una respuesta tanto a los problemas financieros derivados de los esquemas de pensión tradicionales, como a las limitaciones de capacidad administrativa de sus ministerios encargados de conducir la política de seguridad social. Más aún, Kurt Weyland (2006:122) sostiene que el esquema chileno “ofrecía una guía conveniente, coherente”, por lo cual los funcionarios de dichos países simplemente prefirieron “evitar cambios profundos” y básicamente copiaron el modelo original. Si bien el proceso político que acompañó a la introducción de las reformas legales del sistema de pensiones no fue sencillo, la existencia de un “modelo” fue sumamente útil para los funcionarios bolivianos, peruanos y salvadoreños. En la transferencia del modelo chileno no sólo encontraron una “decisión simplificada”, sino un mecanismo útil para innovar en materia de pensiones.

LA PROMESA DE CONTAR CON UN “MECANISMO DE EXPERIMENTACIÓN GRATUITA”

Una tercera promesa de la transferencia de políticas en materia de innovación tiene que ver con la posibilidad de contar con un “mecanismo de experimentación gratuita”. Si bien este punto se relaciona con el anterior, vale la pena discutirlo por separado pues tiene implicaciones distintas. En una discusión reciente, Ed Page y Jane Mark-Lawson (2010:49) explican que:

En lugar de intentar imaginar cómo una política funcionaría, uno puede verla en acción, en algún otro lugar; uno puede aprender de los errores que otra jurisdicción pudiera haber cometido, o incluso planear mejoras teniendo el conocimiento de que las propuestas están siendo basadas en un modelo que opera en la realidad, más que en una teoría abstracta; y muchos de los detalles —cuánto es probable que cueste un programa, si traerá consigo consecuencias secundarias— pueden ser identificados.

La enorme importancia de contar con ejemplos internacionales como “mecanismos de experimentación gratuita” y potencial fuente de innovación tiene que ver con por lo menos dos asuntos. Por una parte, con la ausencia de capacidades administrativas, organizacionales o analíticas de muchas instituciones públicas, lo que a su vez limita su potencial de innovación (Brannan, *et al.*, 2008). Como señala Mark Evans (2009:237), las organizaciones públicas no siempre poseen el *expertise* necesario para enfrentar sus problemas y deben por lo tanto buscar respuestas en otros lados. Por otra parte, el desarrollo de nuevos programas públicos resulta costoso para cualquier gobierno. Pero aún más costoso resulta enfrentarse con nuevos programas/políticas que no marchan según lo planeado. El riesgo de pérdidas presupuestales, con sus posibles ramificaciones en materia de rendición de cuentas, es precisamente uno de los factores que la literatura especializada destaca como factor determinante de la baja capacidad de innovación del sector público (Moore, 2005). Es también un argumento más para mirar las experiencias ya probadas de otros países.

De hecho, un razonamiento de este tipo puede encontrarse detrás del esquema de evaluación entre pares de la Unión Europea en el contexto de la “European Employment Strategy” (Estrategia Europea de Empleo”) (Casey y Gold, 2005). La idea central de este programa ha sido promover visitas de evaluación de expertos de un país “A” a otro país “B”. Durante dichas visitas se analiza el estado de las políticas laborales del país sede. Las evaluaciones contienen información general sobre el funcionamiento, aspectos financieros, implementación y resultados del programa analizado. Además, “cada reporte de los revisores-pares [peer-reviewers] resume las observaciones de los revisores acerca de lo que aprendieron y de lo que consideran que puede o no ser ‘transferible’” a otros países (Casey y Gold, 2005: 28). Los reportes finales se ponen a disposición de todos los países miembros, con el objetivo de promover la transferencia de “buenas prácticas” en materia de política laboral. Si bien Bernard Casey y Michael Gold (2005: 36-37) señalan que el número de políticas e ideas transferidas entre países no ha alcanzado los niveles esperados en un inicio, el programa sí ha contribuido a institucionalizar un marco para “intercambiar ideas, sugerencias y observaciones, y para validar y evaluar la adecuación de ciertas políticas en contextos particulares”. Dicho de otra forma, ha establecido un marco para conocer los experimentos e innovaciones de otros países de forma gratuita, o por lo menos de muy bajo costo.

LA PROMESA DE ENCONTRAR “UNA PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO”

La transferencia de políticas como medio para la innovación gubernamental puede asociarse, también, a la existencia de ambiciones más que legítimas por impulsar el desarrollo de un país. De acuerdo con Virginie Mamadouh y sus colegas (2003: 278), quienes coordinaron un estudio comparado de diversos procesos internacionales de “transplantación de instituciones” (como ellos le denominan):

La idea general es traer consigo mejoras a la sociedad receptora. Tomar prestadas instituciones exitosas de otra parte se ve como un medio para acelerar el desarrollo o alcanzarlo a costos menores. [...] Tomar prestadas instituciones de un país exitoso [siendo el éxito medido en términos de poder militar, prosperidad económica o percepción cultural] es visto como un medio para formar parte de dicho éxito.

Existen muchos ejemplos de países que en alguna etapa de su historia han introducido una nueva política pública o un nuevo marco institucional mirando a naciones vistas como más desarrolladas, o por lo menos más exitosas. En el ámbito latinoamericano, se sabe que al término de la época colonial las nuevas naciones miraron a los Estados Unidos como una referencia clave durante sus procesos de diseño constitucional. De acuerdo con Rett Ludwikoski (2003:33), para las elites coloniales “el proceso de separación de las colonias norteamericanas de Inglaterra parecía proveer un diseño estructural que podía servir como patrón para todos los nuevos estados coloniales”. Más aún, “los Estados Unidos les atrajo por [contar con] un modelo constitucional que funcionaba bien” y por sus buenas condiciones económicas. Así, aunque las herencias hispánicas y el uso de otros modelos de referencia como el derecho francés dieron como resultado el surgimiento de lo que Ludwikoski llama un “constitucionalismo híbrido”, el uso de innovadores principios republicanos, esquemas federales (Brasil, México, Argentina) y sobre todo regímenes presidenciales originados en los Estados Unidos pueden aún observarse en la América Latina de nuestros días.

Por otra parte, aunque la idea de la transferencia de políticas vinculada a aspiraciones de desarrollo suele asociarse con países pobres, o con las imposiciones de organismos internacionales, en realidad esto no es ni ha sido siempre así. Un ejemplo

interesante es el de Japón, que durante finales del siglo XIX “importó” distintas ideas provenientes de países europeos para mejorar el funcionamiento de su sector público (Westney, 1987). El proceso abarcó más de tres décadas a lo largo de las cuales expertos japoneses realizaron diversas misiones de estudio a Gran Bretaña, Francia y Alemania, entre otras naciones. Por medio de las investigaciones realizadas, el gobierno japonés obtuvo lecciones para producir innovaciones sustanciales en sus esquemas militar y naval; en la estructura policíaca de la ciudad de Tokio; en el sistema postal y de telégrafos; y en su sistema educativo, entre otros sectores. Según Eleanor Westney (1987: 19), uno de los motivos fundamentales para que los japoneses impulsaran este complejo proceso fue “el deseo de hacer de Japón un país moderno que fuera igual a los poderes occidentales, uno que pudiera ser respetado internacionalmente como una sociedad moderna, ‘civilizada’”. Así, en busca del desarrollo nacional, los japoneses de la era Meiji fueron transitando del aprendizaje transnacional a la imitación y, finalmente, a la innovación.

2. LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS COMO TRAMPA PARA LA INNOVACIÓN

En su segundo libro sobre el “aprendizaje de lecciones”, Rose (2005) ofrece un listado de pasos que los tomadores de decisiones deben seguir al buscar modelos internacionales para transferirlos/adaptarlos a su propio contexto nacional. Aunque útil, el listado propuesto por Rose es también un poco (o muy) engañoso, pues en la práctica la tarea de transferir políticas o herramientas de gestión no resulta sencilla. Por el contrario, es un proceso rodeado de importantes “riesgos” asociados con la “racionalidad limitada de la toma de decisiones”; los problemas de “cómo definir las mejores prácticas”; las dificultades para “evaluar los efectos” de las políticas/instrumentos de gestión; y la inexorable posibilidad de toparse con innovaciones “subóptimas, gatopardistas o disfuncionales”.

Como en el caso del apartado anterior, la diferenciación propuesta en esta sección es puramente analítica, pues muchos de los riesgos discutidos pueden presentarse en “tándem”. Por ejemplo, la “racionalidad limitada” es una condición que obviamente afecta la toma de decisiones, pero que además tiene consecuencias sobre los procesos de evaluación de efectos. Asimismo, la (complicada) tarea de definir las “mejores prácticas” puede tener importantes repercusiones en términos de las

herramientas que se consideran “transferibles”. Pero como se apuntó antes, valgan estas categorías simplemente para conducir la discusión.

EL RIESGO DE LA “RACIONALIDAD LIMITADA EN LA TOMA DE DECISIONES”

El primer riesgo que puede enfrentarse al transferir una política pública deriva de la “racionalidad limitada” que suele caracterizar dichos procesos (Weyland, 2006; Page y Mark-Lawson, 2010). Esto quiere decir que las innovaciones transferidas/adoptadas no son necesariamente producto de un proceso racional mediante el cual las ventajas y desventajas potenciales de diversas opciones son valoradas y tomadas en cuenta por los decisores. Por el contrario, los procesos de transferencia se topan con un conjunto de limitaciones de muy diverso tipo, relacionadas tanto con el proceso decisional mismo, como con las características del entorno en el cual se desarrollan.

En primer lugar, si regresamos a la definición propuesta en la introducción del ensayo, la transferencia de una política/herramienta de gestión supone en sí misma una “innovación” para el ambiente institucional receptor. Ahora bien, esto no significa que se haya transferido el mejor ejemplo/modelo disponible, o por lo menos que se haya transferido una “mejor/buena práctica”. Un funcionario local británico, entrevistado por Harold Wolman y Ed Page (2002:484) en el marco de una investigación sobre transferencia de políticas de regeneración urbana, comentó que “idealmente me encantaría tener mayor conocimiento de lo que pasa en otros lados. Pero eso consume mucho tiempo y recursos”. De manera muy similar, un funcionario de la Secretaría de Hacienda de México, involucrado en el desarrollo del nuevo presupuesto por resultados, señaló que “sí hemos visto otros ejemplos [aparte del chileno], pero tampoco es que tengamos mucho tiempo para andar investigando” (Dussauge, en proceso). Dadas las restricciones de tiempo y recursos que enfrentan los funcionarios, las políticas/herramientas internacionales que eventualmente se transfieren o informan los desarrollos nacionales no siempre son las mejores o las más adecuadas, sino aquellas que por diversas razones fue más fácil encontrar/conocer/entender.

En segundo lugar, las restricciones presupuestales y, sobre todo, de tiempo pueden traer consigo otros problemas. Por ejemplo, Karen Mossberger y Harold Wolman (2003:433) destacan la importancia de los sesgos asociados con la selección de las

innovaciones a transferir: “quienes potencialmente copiarán tienden a escuchar de forma desproporcionada a los promotores del programa y desconocen o ignoran críticas y evaluaciones realizadas por científicos sociales”. Este problema puede agravarse, además, si existen otros actores involucrados en el proceso, cuyo interés primordial se encuentra en promover un modelo determinado, no en asegurar la pertinencia/adecuación del mismo a las condiciones político-administrativas de la entidad receptora. Algo así sucedió en el caso de la difusión global de los principios de la “reinención del gobierno” durante los noventa, misma que en buena medida fue impulsada por las empresas de consultoría norteamericanas que estaban interesadas en vender sus servicios en la materia (Saint-Martin, 2001).

Finalmente, aun cuando puedan existir buenas razones para justificar la selección de un caso o modelo nacional específico como punto de referencia, la idea de la transferencia de políticas como mecanismo de transmisión de innovaciones gubernamentales puede complicarse simple y sencillamente por las dificultades para obtener la información necesaria. De acuerdo con Page y Mark-Lawson (2010:54), “incluso si se tiene tiempo y recursos, *averiguar cómo funcionan las políticas* en un país extranjero no siempre es sencillo” (cursivas en el original). Un ejemplo concreto se encuentra en las limitaciones que el gobierno de Chile enfrentó para conocer cómo funcionaban las “*Comprehensive Spending Reviews*” del Reino Unido al momento de diseñar sus propias “Evaluaciones Comprensivas del Gasto”. Según la experiencia de una exfuncionaria de la Dirección de Presupuestos, “originalmente teníamos interés en conocer cómo funcionaban, pero al final tuvimos problemas para contactar a la gente responsable y acabamos simplemente consultando la información disponible en internet”.

EL RIESGO DE “CÓMO DEFINIR LAS MEJORES PRÁCTICAS”

Si el punto anterior ha puesto el acento sobre los problemas que acompañan a los procesos decisionales en la transferencia de políticas, un segundo “riesgo” que vale la pena apuntar es el de, ¿cómo y cuándo saber que una política dada constituye una “mejor práctica” o por lo menos una “buena práctica”? Dicho de otra forma, ¿cómo pueden asegurarse los funcionarios involucrados de que se encuentran analizando el programa, política o herramienta de gestión extranjero

que realmente representa la mejor (o una buena) solución para un problema local determinado?

Este es un riesgo que puede mirarse desde distintas perspectivas. La primera y más básica, aunque no necesariamente la más sencilla de responder, es, ¿qué criterios emplear para definir que una idea/modelo cumple con los requisitos de ser una “buena práctica”? ¿Costo? ¿Novedad? ¿Resultados? ¿Nivel de institucionalización? ¿Sencillez? ¿O una combinación de todos estos factores? Y si es así, ¿a qué se debe dar más peso? No por nada, al preguntarle a un funcionario del Banco Mundial, “¿cómo definen ustedes cuáles son las ‘mejores prácticas’ que merecen ser documentadas?”, la respuesta obtenida fue: “Ah, esa es una buena pregunta” (Dussauge, en proceso). Pero incluso si pueden definirse los criterios mínimos para determinar qué innovaciones cumplen con las características necesarias para ser consideradas buenas/mejores prácticas, no siempre existe acuerdo en la selección de casos entre los actores conocedores del tema. Por ejemplo, el “Sistema de Control y Evaluación de la Gestión”, coordinado por la Dirección de Presupuestos de Chile, suele incluirse en las publicaciones de los organismos internacionales como una referencia que merece revisarse en materia de “Monitoreo y Evaluación” de la gestión pública (Dussauge, en prensa, b). Ahora bien, al consultar a una experta internacional cuál era su opinión sobre el “modelo chileno”, su respuesta fue “es un sistema que tiene muchas cualidades y ha perdurado, pero yo no lo considero una mejor práctica, ni un modelo exitoso” (Dussauge, en proceso).

Una segunda cuestión problemática al momento de valorar qué políticas/programas realmente son “mejores/buenas prácticas” dignas de ser transferidas para promover innovaciones en otras jurisdicciones tiene que ver con la variable “contexto”. En un estudio reciente sobre las buenas prácticas en materia de gestión del desempeño, Michiel de Vries (2010:314) apunta que:

Muchos gobiernos y organizaciones internacionales están buscando mejores prácticas. Sin embargo, [...] el concepto de mejores prácticas es relativo. Las mejores dependen del contexto y del momento. Esto vuelve más bien difícil *encontrar* mejores prácticas, ya no se diga transferirlas a otras situaciones. A pesar de las buenas intenciones, una mejor práctica se convierte en un estándar más bien raro que inhibe las mejoras.

En un sentido similar, Pollitt (2003a:122) afirmaba hace algunos años que:

No existe un conjunto de herramientas generales que puedan ser transferidas de una jurisdicción a otra, en todo el mundo, con la confianza de que funcionarán bien cada vez. Esto significa que tenemos que mirar con cuidado a los contextos [...] cada vez que estamos pensando en tomar prestada una buena idea de gestión de alguien más.

Y es que incluso cuando se llega a un acuerdo sobre qué práctica concreta es “buena” (o la “mejor” en su ámbito/temática), al retirarla de su contexto institucional y transferirla a otro entorno se corre el riesgo de generar un proceso de innovación que no necesariamente lleve a resultados benéficos. La “buena/mejor práctica” probablemente lo sea no sólo por sus características programáticas intrínsecas (diseño, costo, coherencia, etc.), sino porque está inserta en un entorno que la respalda. Piénsese, por ejemplo, en las leyes de acceso a la información. Por una parte, éstas se han asumido como herramientas necesarias y eficaces para combatir la corrupción en países en desarrollo. Por la otra, no siempre se toma en cuenta que la “Freedom of Information Act” norteamericana, por citar el caso paradigmático de referencia, forma parte de un esquema de rendición de cuentas más amplio, integrado por otras leyes (por ejemplo, la ley de procedimientos administrativos), contrapesos al poder ejecutivo (por ejemplo, un congreso federal poderoso y autónomo) e infraestructuras burocráticas de apoyo (por ejemplo, un sistema de servicio civil profesionalizado).

Finalmente, el riesgo de pensar las “buenas/mejores prácticas” de otros países como punto de referencia para realizar procesos de transferencia de políticas e innovar en la gestión pública se relaciona también con el problema de la “pluralidad de modelos”. Es decir, aunque pueda aceptarse la premisa de que, por ejemplo, la independencia de los bancos centrales o la autonomía de las agencias reguladoras son elementos necesarios de una gobernanza moderna y eficiente (Roberts, 2010), las experiencias internacionales varían demasiado como para saber cuáles son las características específicas que deben tomarse como ejemplo a seguir al diseñar instituciones específicas. Éste es un punto que Matt Andrews (2010) discute de manera interesante, cuando analiza la creciente popularidad de los

índices internacionales de “buena gobernanza” y las implicaciones que de ellos se extraen sobre qué innovaciones en materia de gestión pública deben promoverse. Con base en un análisis detallado de las instituciones que existen en los países desarrollados en el área de gestión de las finanzas públicas, Andrews (2010:28) concluye que:

Los países que muestran buenos resultados pueden tener estructuras de gobernanza muy distintas. Esta evidencia pone en duda la predilección actual por el desarrollo de modelos únicos para cualquier situación [*one-best way models*] en materia de sistemas de gestión de las finanzas públicas y de las estructuras de gobierno en general. Estos modelos están siendo vendidos como las mejores soluciones a los países en desarrollo bajo la promesa implícita del desarrollo pero sin la evidencia de que los propios países desarrollados estén adoptando de manera uniforme los elementos del modelo. Los países que suelen salir como muestra del “buen gobierno” de acuerdo a los influyentes indicadores de buena gobernanza actuales en realidad resultan ser bastante distintos, con variaciones en las mismas dimensiones que los indicadores sugieren son centrales para el buen gobierno.

Así pues, al transferir “buenas/mejores” prácticas sin duda se promueve la innovación gubernamental, pues nuevas políticas/herramientas llegan al gobierno nacional que las importa. Las preguntas que subyacen al proceso, sin embargo, son, ¿de qué mejores/buenas prácticas estamos hablando? ¿Cómo sabemos que son tales? Y, ¿hasta dónde el proceso de innovación conducirá también a un proceso de mejora?

EL RIESGO DE “CÓMO EVALUAR LOS EFECTOS”

Un tercer riesgo al momento de plantearse un proceso de transferencia de políticas como vía para la innovación tiene que ver con “cómo evaluar los efectos/resultados” de la política/herramienta/institución considerada. Como dice Pollitt (2003a:125), “no es inusual que haya falta de unanimidad acerca de cómo estas tecnologías [de gestión] realmente funcionan. Cómo exactamente producen los

resultados benéficos que se supone deberían producir”. Esto no es, sin embargo, tan sólo un problema “teórico” o “abstracto”, sino un reto que aparece de manera recurrente en diversos casos empíricos.

El problema de cómo evaluar tanto los supuestos beneficios como los efectos/resultados potenciales de una determinada innovación se relaciona con tres puntos principales. En primer término, con el reto de cómo obtener información válida y convincente acerca de dichas cuestiones. Por ejemplo, en su estudio sobre la difusión de herramientas de rendición de cuentas (leyes de acceso a la información, “ombudsmen” y leyes de protección de datos), Colin Bennett (1997:226) destaca que:

La evidencia de los primeros reformadores [*adopters*] acerca de los efectos de la legislación sobre acceso a la información es fuertemente anecdótica. Evidencia definitiva de los “efectos” de los estatutos de acceso a la información es muy difícil de obtener [...]. Sin embargo, exageradas aserciones sobre los beneficios de las leyes de acceso a la información en los países pioneros aparecen constantemente en la literatura.

Problemas similares han existido al momento de buscar información útil para demostrar la eficacia de las reformas neogerenciales (Pollitt, 2003b), o de las innovaciones institucionales en materia de regulación o banca central (Roberts, 2010). Y, sin embargo, en ambos casos las innovaciones se han esparcido por todo el mundo con base en sus supuestos beneficios/ventajas para el funcionamiento del sector público.

En segundo término, los funcionarios involucrados en procesos de aprendizaje transnacional enfrentan el reto de cómo valorar no sólo la práctica/innovación bajo estudio, sino sus conexiones con otros elementos de la infraestructura institucional del país originario. Según el análisis pionero de Wolman (1992:39) sobre la transferencia de políticas de desarrollo urbano entre Estados Unidos y el Reino Unido, “los hacedores de políticas parecieran reconocer con facilidad que existen importantes diferencias en los entornos de las políticas entre los países. Pero enfrentan una mayor dificultad en entender la naturaleza de esas diferencias y en valorar su importancia para la transferencia de la política”. En este caso el problema no radica pues en la ausencia de información. Quizás tampoco en abs-

traer las características básicas del “modelo” de política/herramienta de gestión a transferir, en función de las recomendaciones de Rose (2005) ya mencionadas. El problema se encuentra en cómo interpretar sus implicaciones prácticas durante el proceso de transferencia.

Por último, un reto esencial al momento de considerar si debe o no transferirse una práctica determinada es el de la causalidad o atribución de efectos. Dicho de otra manera, ¿cómo saber que una determinada política/herramienta de gestión realmente es la causa/detonador de ciertos efectos/beneficios político-administrativos o económico-financieros? Si bien éste es un punto que ha cruzado ya los párrafos anteriores, vale la pena mirarlo con detenimiento. Por ejemplo, se ha dicho muchas veces que la introducción de servicios civiles meritocráticos es un componente esencial para el desarrollo de una buena administración pública; o que el desarrollo de un poder judicial independiente es necesario para una buena rendición de cuentas. Sin embargo, Arthur Goldsmith (2007:165) pone en duda ambas ideas, las cuales a su vez están vinculadas a la idea más general de que “la ‘buena’ (e.g. transparente, responsable, incluyente) gobernanza debe establecerse y expandirse en todos lados para impulsar el paso del desarrollo”. Al estudiar el desarrollo histórico de esas y otras instituciones públicas en Estados Unidos, Argentina, Mauricio y Jamaica, Goldsmith (2007:181) provocadoramente concluye (entre otras cosas) que:

Las burocracias meritocráticas, los poderes judiciales independientes, y las elecciones honestas son objetivos dignos de ser alcanzados en sí mismos, pero su establecimiento no da un impulso perceptible al desarrollo; [...] las reformas de buena gobernanza son más un efecto que la causa de un desarrollo acelerado, si bien a lo largo del tiempo se convierten en un factor más importante para sostener el desarrollo.

Al riesgo de saber qué es o no una “buena/mejor práctica”, se suma por lo tanto el riesgo de saber si dicha práctica realmente funciona y, sobre todo, si produce los efectos que sus promotores/diseñadores originales argumentan. Por lo anterior, es cierto que los procesos de transferencia de ciertas políticas/herramientas de un país pueden producir innovaciones gubernamentales interesantes; pero debe

tenerse en cuenta que en ocasiones las mismas vendrán acompañadas de efectos difícilmente mensurables/observables, por lo menos en el corto plazo.

EL RIESGO DE LAS “INNOVACIONES SUBÓPTIMAS,
GATOPARDISTAS O DISFUNCIONALES”

Un último riesgo que resulta pertinente mencionar es el asociado a la potencial transferencia de innovaciones que podrían denominarse “subóptimas, gatopardistas o disfuncionales”. Se trata de procesos en los que las políticas o herramientas transferidas no sólo generan dudas en términos de sus beneficios/efectos potenciales, sino que incluso vienen acarreadas de sospechas más o menos fundadas sobre sus contribuciones limitadas y hasta negativas.

Un primer escenario problemático, relacionado en parte con la discusión de párrafos previos, se encuentra en las que podrían denominarse innovaciones “subóptimas”, es decir aquellas que si bien pueden generar beneficios, quizás lo hacen en menor medida de lo supuesto. Un ejemplo de innovación potencialmente “subóptima” puede encontrarse en el caso de las políticas “activas” de mercado laboral implementadas en Dinamarca y Holanda durante los noventa (Albrekt, 2002). De acuerdo con diversos datos estadísticos de esos años, las políticas activas parecieran haber contribuido a disminuir los niveles de desempleo, además de haberlo hecho sin producir alzas inflacionarias. En consecuencia, organismos internacionales, instituciones europeas y los propios ministerios de dichos países han promovido estas políticas como un “modelo” para enfrentar el desempleo en otros países. De acuerdo con Christian Albrekt (2002:731):

Pareciera que los observadores internacionales tienden a ser muy positivos al momento de entender la intensificación de la política laboral activa como la “cura milagrosa” danesa. La misma situación pareciera ocurrir en Holanda, en donde el vínculo entre una política de mercado laboral activa y el “milagro” holandés también ha sido establecido sin mucha documentación robusta [...].

Sin embargo, Albrekt argumenta que poco a poco han ido surgiendo nuevos datos, evaluaciones e interpretaciones que ponen en duda la eficacia de dichas políticas, o por lo menos sus verdaderas aportaciones en materia de reducción

del desempleo. Por lo tanto, si dichas prácticas se adoptan como innovaciones en otros países, en realidad se corre el riesgo de introducir políticas cuyos resultados futuros probablemente serán “subóptimos”, es decir menos importantes de lo pensado.

Un segundo escenario problemático es el de la transferencia como medio para producir innovaciones que, a falta de mejor término, podrían denominarse “gato-pardistas” (en el sentido de Lampedusa). Es decir procesos que derivan en la adopción de políticas/instituciones/ideas extranjeras para reformar algo sin necesariamente alterar de fondo los arreglos existentes. Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en el proceso de reformas al sistema universitario japonés de principios de los 2000. De acuerdo con Shaun Goldfinch (2006), funcionarios del Ministerio de Educación de Japón estudiaron el modelo de agencias británico con miras a reformar la ley de corporaciones universitarias. Como resultado, se decidió pasar de un esquema en el que las universidades eran entidades públicas directamente subordinadas al Ministerio de Educación, y con personal del mismo, a un conjunto de unidades independientes, con autonomía para gestionar su personal y finanzas. Sin embargo, al concluir las reformas legales el Ministerio continuó ejerciendo una enorme influencia sobre las universidades, pues mantuvo un papel central en el proceso de definición de objetivos institucionales, en las decisiones presupuestarias y en la designación de los altos funcionarios universitarios. Por lo tanto, a pesar de estos cambios, Goldfinch (2006:599) sostiene que:

Esto es transferencia de políticas con una diferencia y éxito en un sentido limitado. Es transferencia de políticas “simbólica” porque la retórica y las formas superficiales de agencificación legitiman y hasta cierto punto ofuscan el contenido de los cambios. A pesar de la retórica de independencia y autonomía, el Ministerio no ha cedido su control sobre el sistema universitario, más bien ha adoptado la retórica de la agencificación para estar en condiciones de controlar por otros medios, cambiando hacia mecanismos de control de tipo indirecto.

Innovar, pues, para seguir igual

Por último, un tercer escenario problemático se encuentra en los procesos de transferencia que se desarrollan con poco cuidado y desembocan en lo que J.C. Sharman (2010) llama “transferencias disfuncionales”. En su estudio sobre la difusión de listas de países señalados como “paraísos fiscales” (“*tax blacklists*”), Sharman muestra cómo algunos países burdamente “cortan y pegan” los contenidos de dichas listas para elaborar las propias. En el caso más notorio, servidores públicos venezolanos copiaron íntegramente la lista del gobierno mexicano, sin sustituir “Venezuela” en donde decía “México”. Pero además, los servidores públicos olvidaron remover de la lista original a Venezuela, con lo cual incluyeron a su propio país en el grupo de países irregulares. El caso demuestra, por lo tanto, que si bien los procesos de transferencia de políticas pueden conducir a innovaciones, éstas últimas pueden resultar más bien disfuncionales si se realizan apresurada y descuidadamente. Innovaciones que, en lugar de representar mejoras, llevan a empeorar las condiciones político-administrativas de la nación “importadora”.

CONCLUSIONES

El presente artículo ha tratado de acercarse al tema de la innovación en el sector público desde una perspectiva ligeramente distinta a la predominante en los estudios sobre la materia: la innovación como producto de procesos de transferencia (aprendizaje transnacional) de políticas, herramientas de gestión o “innovaciones” originarias de otros países. Así, en lugar de partir del concepto de innovación entendido como la creación/inención (o reforma radical) de una herramienta, esquema o método (por mencionar sólo algunas opciones), el artículo ha tomado como base la idea de que una innovación gubernamental también se presenta cuando un país adopta/adapta algo “nuevo”, motivado por los ejemplos internacionales existentes.

La innovación en el sector público basada en la transferencia de políticas es, de hecho, algo bastante común. En el ensayo se han citado, si bien de manera muy breve, los ejemplos de las innovaciones en materia de reforma administrativa en Chile y México; las innovaciones en materia de política de pensiones en Bolivia, El Salvador y Perú; la plataforma de difusión de innovaciones en materia de políticas de empleo en la Unión Europea; las innovaciones en el constitucionalismo

latinoamericano; y las innovaciones en la estructura/procesos del sector público japonés. Aunque se trata de innovaciones completamente distintas en términos del ámbito de política pública, de la región del mundo e incluso del período histórico en el que se desarrollaron, todas ellas comparten orígenes comunes: haber sido diseñadas a partir de ideas, políticas, instituciones, lecciones y/o ejemplos existentes en un entorno político-administrativo extranjero.

Las innovaciones aquí mencionadas comparten, asimismo, un conjunto de justificaciones/motivaciones. Si el concepto de innovación como creación/invencción encuentra su justificación esencial en el deseo de mejorar el funcionamiento del sector público (los servicios, los desempeños, los productos), la innovación como producto de procesos de transferencia de políticas pareciera basarse en una lógica similar, pero a la vez distinta. Según la línea de argumentación seguida en este ensayo, la transferencia de políticas puede ser una fuente de innovación porque a través de los ejemplos/experiencias de otros gobiernos los funcionarios/*policy-makers* pueden conocer nuevas soluciones relevantes para sus problemas de política/gestión; porque pueden allegarse de nuevos modelos ya preparados, que les solucionan/abaratan sus procesos de decisión; porque pueden experimentar nuevas ideas “en cabeza ajena”, y además hacerlo de manera gratuita (o poco costosa); y porque en ellos pueden encontrar nuevas plataformas útiles para impulsar su desarrollo. Los procesos de transferencia de políticas, por lo tanto, vienen acompañados de una serie de promesas bastante atractivas acerca del papel que pueden desempeñar como mecanismo generador de innovaciones.

Pero el ensayo ha tratado de mostrar también que los procesos de transferencia de políticas son más bien complicados, y que pueden incluso traer consigo resultados bastante alejados de las aspiraciones de mejora usualmente asociadas al concepto de innovación. En la medida en que los procesos de aprendizaje transnacional se enfrentan con una serie de riesgos potenciales, la transferencia de políticas puede fácilmente convertirse en una trampa para la innovación. Los funcionarios/*policymakers* no siempre poseen el tiempo o los recursos necesarios para investigar a detalle los desarrollos internacionales en su campo, y en ocasiones deben conformarse con tomar como modelo la primera “buena práctica” que se encuentran (o que algún actor interesado les acerca). El asunto es todavía más complicado cuando se trata de definir cuáles son las “mejores/buenas prácticas” internacionales y, por implicación, los “modelos” dignos de ser imitados por otros

países. La importancia del contexto institucional, las dificultades para conocer los verdaderos efectos de las políticas destacadas y, por supuesto, la pluralidad de ejemplos nacionales más o menos exitosos vuelven prácticamente imposible determinar con certeza cuál es la (o incluso las) experiencia(s) que realmente vale la pena analizar para extraer lecciones útiles. Así, aun cuando los procesos de transferencia puedan resultar en la adopción de políticas/instrumentos de gestión nuevos, queda siempre latente el riesgo de que dichas innovaciones sean “subóptimas”, que respondan a una especie de “gatopardismo” o simulación, o que sean francamente “disfuncionales”.

Los riesgos anteriores también sugieren que tanto las promesas que acompañan a la transferencia de políticas, como los buenos deseos que subyacen a todo esfuerzo innovador, pueden perderse en el camino. Sin embargo, en cierta forma se trata de riesgos que se encuentran igualmente presentes en cualquier actividad burocrático-administrativa, y no sólo en aquéllas relacionadas con tareas de aprendizaje transnacional. Por lo tanto, son riesgos considerables, quizás inevitables y que deben tenerse muy en cuenta, pero que no necesariamente invalidan la utilidad y potencial de mirar los desarrollos administrativos/institucionales de otros países para aprender de ellos. A fin de cuentas, como ya decía Don Quijote, “quien lee mucho y anda mucho, ve mucho y sabe mucho”. De la vida y, ¿por qué no?, de los medios para innovar en la gestión y las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Albrekt Larsen, Christian (2002). “Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, N° 5, pp. 715-735.
- Andrews, Matt (2011). “Developing Countries Will Not Follow Post-crisis OECD Reforms but Not Passively This Time”. *Governance*, Vol. 25, N°1, pp. 103-127.
- Andrews, Matt (2010). “Good Government Means Different Things in Different Countries”. *Governance*. Vol. 23, N° 1, pp. 7-35.

- Araya, Eduardo y Andrés Cerpa (2009). "La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena". *Tékhne: Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. VII, N° 11, pp. 19- 47.
- Barzelay, Michael (2007). "Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research". *Governance*, Vol. 20, N° 3, pp. 521-543.
- Behn, Robert D. (1997). "The Dilemmas of Innovation in American Government", en Alan Althusser y Robert D. Behn (editores), *Innovation in American Government*. USA: Brookings Institution Press.
- Bekkers, Victor, Jurian Edelenbos y Bram Steijn (2011). "Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges", en Victor Bekkers, Jurian Edelenbos y Bram Steijn (editores), *Innovation in the Public Sector*. UK: Palgrave.
- Bennett, Colin (1997). "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability". *Governance*, Vol. 10, N° 3, pp. 213-233.
- Brannan, Teresa, Catherine Durose, Peter John y Harold Wolman (2008). "Assessing Best Practice as a Means of Innovation". *Local Government Studies*, Vol. 34, N° 1, pp. 23-38.
- Borins, Sanford (2006). *The Challenge of Innovating in Government*. USA: IBM Center for The Business of Government.
- Borins, Sanford (2001). "Public management innovation in economically advanced and developing countries". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, N° 4 , pp. 715-731.
- Borins, Sanford (1998). *Innovating with Integrity*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Casey, Bernard H. y Michael Gold (2005). "Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another? *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, N° 1, pp. 23-43.
- Considine, Mark y Jenny Lewis (2007). "Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks". *Governance*, Vol. 20, N° 4, pp. 581-607.
- De Vries, Michiel S. (2010). "Performance measurement and the search for best practices". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, N° 2, pp. 313-330.
- Dolowitz, David P. y David Marsh (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance*, Vol. 13, N° 1, pp. 5-23.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (en proceso). "Cross-National Policy Learning and 'Management By Results': Chile and Mexico in Comparative Perspective, 1990s-2010s". PhD Thesis, London School of Economics and Political Science.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (en prensa a). "On the State and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited". *Political Studies Review*.

- Dussauge Laguna, Mauricio I. (en prensa b). "The Chilean System of Monitoring and Evaluation", en Gladys López Acevedo, Keith Mackey y Philipp Krause (editores), *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington, DC: World Bank.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2011). "Understanding Cross-National Policy Learning", documento presentado en *Young Social Scientists Colloquium*. Estocolmo: Ratio Institute.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009). "¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición". *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, N° 13, pp. 23-51.
- Evans, Mark (2009). "New directions in the study of policy transfer". *Policy Studies*, Vol. 30, N° 3, pp. 237-241.
- Goldfinch, Shaun (2006). "Rituals of Reform, Policy Transfer, and the National University Corporation Reforms of Japan". *Governance*, Vol. 19, N° 4, pp. 585-604.
- Gow, James Ian (1994). *Learning from Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Hartley, Jean (2005). "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money and Management*, Vol. 25, N° 1, pp. 27-34.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, N° 1, pp. 3-19.
- Kattel, Rainer, Tiina Randma-Liiv y Tarmo Kalvet (2011). "Small States, Innovation and Administrative Capacity", en Victor Bekkers, Jurian Edelenbos y Bram Steijn (editores), *Innovation in the Public Sector*. UK: Palgrave.
- Ludwikoski, Rett (2003). "Latin American Hybrids Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot". *Boston University International Law Journal*, Vol. 21, N°1, pp. 29-61.
- Majone, Giandomenico (1991). "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States". *Journal of Public Policy*, Vol. 11, N° 1, pp. 79-106.
- Mamadouh, Virginie, Martin de Jong y Konstantin Lalenis (2003). "An Introduction to Institutional Transplantation". *Discussion Paper Series*, Vol. 9, N°13, pp. 273-292.
- Manning, Nick y Geoffrey Shepherd (2009). "Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44.
- Moore, Mark (2005). "Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector". *Public Money and Management*, Vol. 25, N° 1, pp. 43-50.

- Moore, Mark y Jean Hartley (2008). "Innovations in Governance". *Public Management Review*, Vol. 10, N° 1, pp. 3-20.
- Mossberger, Karen; Harold Wolman (2003). "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations". *Public Administration Review*, Vol. 63, N° 4, pp. 428-440.
- Mulgan, Geoff y David Albury (2003). *Innovation in the Public Sector*. Documento de la Strategy Unit.
- Muñoz, Ramón (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, Stephen y Louise Brown (2011). "Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The Word That Would Be King?" *Public Administration*, Vol. 89, N° 4, pp. 1335-1350.
- Page, Edward (2003). "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack Hayward y Anand Menon (editores), *Governing Europe*. UK: Oxford University Press.
- Page, Edward y Jane Mark-Lawson (2010). "Outward-looking policy making", en Hugh Bochel y Sue Duncan (editores), *Making Policy in Theory and Practice*. Bristol: Policy Press.
- Peters, B. Guy (2011). "Governance responses to the fiscal crisis – comparative perspectives". *Public Money and Management*, Vol. 31, N° 1, pp. 75-79.
- Pollitt, Christopher (2011). "Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview", en Victor Bekkers, Jurian Edelenbos y Bram Steijn (editores), *Innovation in the Public Sector*. UK: Palgrave
- Pollitt, Christopher (2003a) "Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, pp. 121-136.
- Pollitt, Christopher (2003b). *The Essential Public Manager*. UK: Open University Press.
- Pollitt, Christopher y Peter Hupe (2009). "Talking Governance: The Role of Magic Concepts", documento presentado en *EGPA Study Group on Performance in the Public Sector*. Malta.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2010). "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea". *Revista Buen Gobierno*, N° 9.
- Roberts, Alasdair (2010). *The Logic of Discipline*. UK: Oxford University Press.
- Roberts, Alasdair (2006). *Blacked out. Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rogers, Evertt M. (2003). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

- Rose, Richard (2005). *Learning from Comparative Public Policy*. London: Routledge.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Rose, Richard (1991). "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, Vol. 11, N° 1, pp. 3-30.
- Saint-Martin, Denis (2001). "How the Reiventing Government Movement in Public Administration Was Exported From the U.S. to Other Countries". *International Journal of Public Administration*, Vol. 24, N° 6, pp. 573-604.
- Sharman, J. C. (2010). "Dysfunctional Policy Transfer in National Blacklists". *Governance*, Vol. 23, N° 4, pp. 623-639.
- Simon, Herbert A. (1997 [1947]). *Administrative Behaviour*. New York: Free Press.
- Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press.
- Walker, Jack L. (1969). "The Diffusion of Innovations among the American States". *American Political Science Review*, Vol. 63, N° 4, pp. 880-899.
- Westney, Eleanor D. (1987). *Imitation and Innovation. The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weyland, Kurt (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolman, Harold (2009). "Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It". *The George Washington University Institute of Public Policy Papers*, Working Paper 38.
- Wolman, Harold (1992). "Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US". *Governance*, Vol. 5, N° 1, pp. 27-45.
- Wolman, Harold y Edward Page (2002). "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach". *Governance*, Vol. 15, N° 4, pp. 477-501.

Recibido: 15 enero 2012 / Aprobado: 15 abril 2012