

PRESENTACIÓN

Es un gusto presentar este número de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, y eso por varias razones. Primero, porque además de contener muchos y muy interesantes artículos sobre discusiones centrales de la Ciencia Política y la AP, incluye un *Dossier* dedicado a la “Transferencia de políticas públicas”, tema que es todavía poco conocido en ámbitos latinoamericanos. Segundo, porque en sus páginas los lectores encontrarán las contribuciones de un conjunto de jóvenes talentosos, que con sus textos nos muestran no sólo su destreza y potencial académicos, sino que nos hacen voltear hacia discusiones teórico-conceptuales y cuestiones empíricas novedosas, frescas, relevantes. Por último, porque al participar en estas páginas, los autores del número y quien escribe estas notas tenemos la oportunidad de sumarnos al destacado grupo de colaboradores de la revista, la cual ha logrado convertirse en una referencia indispensable.

En la primera sección de la revista (es decir el *Dossier* ya mencionado), los lectores encontrarán cuatro textos que en su conjunto ofrecen un panorama bastante completo de los temas y debates recurrentes en la literatura sobre transferencia de políticas públicas. Dicho término hace referencia a los procesos por medio de los cuales los funcionarios públicos retoman los fundamentos, las características o los modelos de política pública existentes en otras jurisdicciones (nacionales, pero también estatales/locales) para (re) diseñar sus propias políticas públicas (Wolman, 1992; Dolowitz y Marsh, 2000; Wolman y Page, 2002; Evans, 2004; Dussauge, 2012a). Aunque procesos de este tipo han acompañado el desarrollo de las constituciones, las instituciones políticas y las administraciones públicas de México y demás países de la región, el enfoque de transferencia de políticas públicas sigue siendo poco utilizado (algunas excepciones son Culebro y Askvik, 2010; Culebro y Figueras, 2012; Dussauge, 2013; Nupia, 2015).

En términos académicos, la literatura sobre transferencia de políticas tiene sus orígenes en las discusiones sobre difusión de políticas (Walker, 1969; Gray, 1973; Collier y Mesick, 1975) y *lesson-drawing* (Rose 1991, 1993; aunque véase también Westney, 1987). A diferencia de la mayor parte de los textos sobre difusión de políticas, las discusiones sobre transferencia de políticas no sólo tratan de mostrar que un cierto componente de una política pública pasó de una jurisdicción a otra. Por el contrario, buscan entender cómo los procesos de transferencia se desarrollaron (y con qué resultados) dadas las diferencias institucionales entre la unidad “exportadora” y la unidad “importadora” (Page, 2000). Asimismo, en contraste con la propuesta de Rose, que enfatiza la forma en que los tomadores de decisiones estudian casos internacionales para luego adaptarlos en su propia realidad político-administrativa, los textos sobre transferencia de políticas subrayan que

las imposiciones externas o las modas internacionales pueden ser razones igualmente poderosas para explicar por qué una misma (o muy similar) política pública aparece en diversas jurisdicciones (Jacoby, 2000; Bulmer y Padgett, 2005; Benson y Jordan, 2011).

Los conceptos, propuestas y enfoques de la literatura sobre transferencia de políticas han sido útiles para analizar muy diversos temas. Así, es posible encontrar estudios sobre políticas urbanas (Wolman y Page, 2002), instrumentos de rendición de cuentas (Bennett, 1997), políticas sociales (Peck and Theodore, 2001), control del crimen (Newburn, 2002), política laboral (Casey y Gold, 2005), sistemas de adquisiciones (Fawcett y Marsh, 2012), instrumentos de vacunación (Ogden *et al.*, 2003) y reformas administrativas (Peters, 1997; Pal, 2012), entre muchos otros. Aunque buena parte de estos estudios se han centrado en explorar procesos entre países, en realidad las propuestas analíticas del enfoque pueden emplearse con el mismo provecho en el estudio de procesos de transferencia subnacionales (es decir entre gobiernos estatales o municipales; véanse Mossberger, 2000; Nutley *et al.*, 2012).

Por supuesto, el enfoque de transferencia de políticas no ha estado libre de críticas importantes respecto de su conceptualización (James y Lodge, 2003; McCann y Ward, 2012); sus alcances teóricos (Page, 2000); o su futuro como área de investigación (Benson y Jordan, 2011). Aunque estos comentarios han sido atinados y algunos siguen siendo válidos, las propuestas analíticas del enfoque continúan siendo útiles y utilizadas pues atienden preguntas de investigación importantes, que lo mismo tocan los procesos de internalización de políticas públicas o integración regional (Page, 2003; Knill, 2005; Thatcher, 2007), que complementan las aportaciones más recientes de la literatura de difusión de políticas con la cual comparte preocupaciones centrales (Weyland, 2004; Marsh y Sharman, 2009; Dussauge, 2012b).

Por otra parte, como lo muestran los artículos incluidos en el *Dossier*, el enfoque de transferencia de políticas nos ofrece un lenguaje que bien puede ayudar a describir y comprender mejor algunos de los cambios político-administrativos de nuestros entornos mexicano y latinoamericano. El artículo inicial de Jorge Puga González, “Time variable in policy transfer analysis: the experience of the higher education program “Manutención” in Mexico”, tiene como punto de partida una de las áreas menos exploradas por la literatura académica: la relación entre los procesos de transferencia de políticas y la variable tiempo (Carroll, 2012; Dussauge, 2012c). Con base en el análisis del programa “Manutención”, antes llamado Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), Puga argumenta que al excluir la variable tiempo nuestros análisis nos ofrecen una visión incompleta. En el caso particular de Manutención / Pronabes, el proceso de transferencia (y el posterior desarrollo del programa público) sólo pueden comprenderse a cabalidad, dice el autor, al expandir nuestro “horizonte temporal”, entender que los procesos “toman tiempo” y asumir que los actores interesados cambiaran sus preferencias “a lo largo del tiempo”.

El artículo de Mariana Becerra Pérez, “Implementación de la medicina prepagada en México: un análisis de transferencia de políticas públicas”, toca algunas de las discusio-

nes centrales de la literatura académica (Mossberger y Wolman, 2003). Becerra construye un marco de análisis propio a partir de las preguntas esenciales de la literatura: ¿quién transfiere, qué cosa, de qué lugar, cómo y con qué resultados? Tomando esto como base, la autora revisa la experiencia de las Instituciones de Seguros Especializadas (ISES), surgidas en México a finales de los años 1990, y la contrasta con las características, logros y fallas de programas similares en Estados Unidos, Chile y Colombia. Aunque la autora apunta que siempre es complicado demostrar que una determinada política pública fue transferida de una jurisdicción a otra, también encuentra suficiente evidencia para inferir que el diseño de las ISES mexicanas estuvo por lo menos inspirado en las experiencias internacionales mencionadas. Becerra concluye que los procesos de transferencia deberían estar informados no sólo por la revisión detallada de los componentes de un programa dado, sino por el análisis cuidadoso de sus efectos sobre su población objetivo.

En su texto “Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México”, Rafael Ruiz Ortega discute otros aspectos fundamentales de la literatura. Por una parte, el papel central que llegan a tener los actores internacionales, ya sean organismos multilaterales o expertos miembros de comunidades epistémicas, en la promoción de ciertos “modelos” de política pública como el GIRH (Walt *et al.*, 2004). Por la otra, los efectos homogeneizadores que los procesos de transferencia pueden llegar a producir en diversos países, de forma que sistemas político-administrativos distintos eventualmente converjan respecto a un esquema predominante en el ámbito internacional (Holzinger y Knill, 2005). Además de ofrecer una cuidadosa revisión teórico-conceptual de la literatura sobre convergencia de políticas, el texto de Ruiz permite conocer cómo las discusiones internacionales han ido jalonando los desarrollos de la política de aguas en México en las últimas décadas.

Cierra el *Dossier* el texto de Mauricio I. Dussauge Laguna, “Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional?” El artículo retoma el debate teórico sobre los posibles mecanismos causales que impulsan los procesos de transferencia y difusión de políticas (Marsh y Sharman, 2009; Graham *et al.*, 2013). Con base en ello, Dussauge discute el surgimiento de políticas de gestión por resultados en la región latinoamericana. El análisis comparado de los casos nacionales de Chile y México sirve al autor para argumentar que la imposición y la imitación han sido mecanismos de transferencia menos poderosos de lo que suele pensarse. Por el contrario, Dussauge afirma que la historia de la gestión por resultados en estos dos gobiernos muestra cómo los funcionarios públicos han tratado de aprender de otras experiencias nacionales para diseñar y mejorar a través del tiempo sus políticas en la materia.

La segunda sección de la revista está integrada por artículos sobre una amplia variedad de temas de actualidad. El primero es de Carlos Vázquez Ferrel, “Tres modelos teórico-descriptivos de la relación legislativa oposición-gobierno con énfasis en la oposición en gobiernos de minoría”. Tomando como referencia el enfoque neo-institucional, Vázquez busca identificar patrones diferenciables de acción entre las fuerzas parlamentarias de oposición y el gobierno en turno. En contraste con la idea tradicional de que las fuerzas

políticas simplemente se oponen a las propuestas gubernamentales, el autor ofrece una rica discusión de las condiciones institucionales que pueden producir diversos escenarios y que, por consiguiente, abren la puerta a distintas interacciones y procesos legislativos.

En su artículo, “La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales”, Anahí Gutiérrez Luna presenta los hallazgos de un interesante estudio sobre el papel que realmente tienen las EFS como instituciones de control externo en el ámbito subnacional mexicano. La autora usa tres indicadores sobre la capacidad auditora de las EFS, la cobertura de sus actividades fiscalizadoras y la efectividad de sus procesos auditores, que le permiten concluir que la fragmentación institucional sigue siendo un problema principal en materia de fiscalización. Además, Gutiérrez argumenta que esta situación se agrava dada la falta de capacidades en el personal auditor y el peso/control político que siguen ejerciendo los titulares de los ejecutivos estatales.

Juan Ismael Martínez Méndez contribuye con el texto “¿Cómo hacer de la evaluación un instrumento para la profesionalización docente? De las concertaciones políticas a las atribuciones jurídicas en el sector educativo”. Martínez describe cómo se han ido redefiniendo los objetivos e instrumentos de la evaluación docente, pero también cómo han cambiado los roles y responsabilidades de los actores involucrados. El autor analiza las implicaciones, muestra los avances y apunta los retos de la profesionalización docente en nuestro país. Martínez cierra su texto subrayando la importancia que en el futuro próximo adquirirán, en términos académicos, los análisis enfocados en la gobernanza de la educación; y, en términos prácticos, la creación de espacios colectivos de reflexión sobre cómo desarrollar desde la educación el potencial de los niños y jóvenes mexicanos.

Teresa González Anaya escribe el artículo “Entendiendo el uso y resultados del indicador ‘Años de vida ajustados por discapacidad’”. Partiendo de las discusiones internacionales recientes sobre indicadores y otros mecanismos de medición/comparación del desempeño de los servicios públicos, González explica qué son los AVAD, para qué sirven y cómo pueden contribuir a la toma de decisiones y a las discusiones en materia de políticas de salud. Aunque la autora advierte que el indicador posee algunas debilidades importantes y su cálculo puede llegar a ser entendible sólo para unos cuantos expertos, también afirma que los AVAD aportan información valiosa sobre morbilidad y mortalidad. Además, González sugiere que dicha información puede ser muy útil lo mismo para movilizar intereses, que para apoyar la reasignación de recursos en el sector salud.

La sección de artículos cierra con el texto de Arturo Rafael Constantini Torres, “La voz de la Reforma Energética de Peña Nieto: cómo se comunica una política pública en un entorno polarizado”. Combinando las literaturas de políticas públicas y de comunicación política, Constantini ofrece un detallado recuento de la manera en que el gobierno federal presentó el tema de la reforma energética a la opinión pública. El autor presenta los argumentos y las frases usadas por los grupos opositores, y explica cómo el gobierno federal fue reaccionando frente a ellos para reforzar su estrategia de comunicación. Aunque Constantini considera que el gobierno fracasó en su intento por cambiar las actitudes públicas hacia el tema, al mismo tiempo destaca que sí tuvo la capacidad

de enmarcar su mensaje en un discurso más amplio sobre las reformas estructurales y que además logró “robarle” a la oposición la emblemática figura de Lázaro Cárdenas.

En la parte final de este número, Diana Lilia Mejía Rodríguez y Rodrigo S. León Flores presentan “Un balance de la REMAP cuatro años después”, en donde muestran con datos duros no sólo la riqueza académica de la revista, sino lo mucho que ha logrado en un periodo relativamente corto. Posteriormente, Rodrigo S. León Flores reseña *Ciudadanía multicultural* de Will Kymlicka; José Fredman Mendoza Ibarra reseña *Democracy in Mexico. Attitudes and perceptions of citizens at national and local level*, de Salvador Martí i Puig, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Ma. Fernanda Somuano Ventura y Claire Wright; Delia Gutiérrez Linares reseña *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, coordinado por José Luis Estrada Rodríguez; y Katya Rodríguez Gómez reseña *Cuba ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos* editado por Velia Cecilia Bobes.

Para concluir esta presentación, sólo queda expresar un enorme agradecimiento a los profesores Fernando Patrón y Fernando Barrientos, y a todo el equipo editorial de la REMAP, por su entusiasmo y paciencia para llevar a buen puerto este volumen. Quienes hemos contribuido con nuestros textos, sinceramente deseamos que los lectores encuentren en ellos propuestas teórico-analíticas, información empírica y reflexiones novedosas, que generen debate, pongan en duda lugares comunes y/o abran brecha para futuras líneas de investigación. Que sirvan, pues, para promover el desarrollo intelectual de nuestras disciplinas y comunidades científicas.

Santa Fe, Ciudad de México, diciembre de 2015

Mauricio I. Dussauge Laguna
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Coordinador del *Dossier*

BIBLIOGRAFÍA

- Bennett, C. J. (1997), "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", *Governance*, 10 (3), 213-233.
- Benson, D. y Jordan, A. (2011), "What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited", *Political Studies Review*, 9 (3), 366-378.
- Bulmer, S. y Padgett, S. (2005), 'Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective', *British Journal of Political Science*, 35 (1), 103-126.
- Carroll, P. (2012), "Policy Transfer Over Time: A Case of Growing Complexity", *International Journal of Public Administration*, 35 (10), 658-666.
- Casey, B. H. y Gold, M. (2005), "Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?", *Journal of European Public Policy*, 12 (1), 23-43.
- Collier, D. y Messick, R. E. (1975), "Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, 69 (4), 1299-1315.
- Culebro, J. E. y Askvik, S. (2010), "Imitation, learning and the founding of a new organization: the creation of the Mexican board of tourist promotion", *Economía, Sociedad y Territorio*, 10 (33), 327-353.
- _____ y Figueras, V.M. (2012), "Policy transfer and lesson drawing. The case of the pension system reform in Mexico", *Estudios Gerenciales*, 28 (122), 139-151.
- Dolowitz, D. P. y Marsh, D. (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (1), 5-23.
- Dussauge Laguna, M. I. (2013) "Contested Policy Transfer", en P. Carroll y R. Common (eds.), *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*. London: Routledge, 167-187.
- _____ (2012a), "La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos", *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 51-79.
- _____ (2012b), "On the past and future of policy transfer research: Benson and Jordan revisited", *Political Studies Review*, 10 (3), 313-324.
- _____ (2012c), "The neglected dimension: bringing time back into cross-national policy transfer studies", *Policy Studies*, 33 (6), 567-585.
- Evans, M. (2004), "Understanding Policy Transfer", en su edición de *Policy Transfer in a Global Perspective*, Aldershot: Ashgate, 10-42.

- Fawcett, P. y Marsh, D. (2012), "Policy Transfer and Policy Success: The case of the Gateway Review Process (2001-2010)", *Government and Opposition*, 47 (2), 162-185.
- Graham, E. R., Shipan, C. R. y Volden, C. (2013), "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science", *British Journal of Political Science*, 43 (3), 673-701.
- Gray, V. (1973), "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, 67 (4), 1174-1185.
- Holzinger, K. y Knill, C. (2005), "Causes and conditions of cross-national policy convergence", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 775-796.
- Jacoby, W. (2000), *Imitation and Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- James, O. y Lodge, M. (2003), "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research", *Political Studies Review*, 1 (2), 179-183.
- Knill, C. (2005), "Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches, and explanatory factors", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 764-774.
- Marsh, D. y Sharman, J. C. (2009), "Policy diffusion and policy transfer", *Policy Studies*, 30 (3), 269-288.
- McCann, E. y Ward, K. (2012), "Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation", *Political Studies Review*, 10 (3), 325-332.
- Mossberger, K. (2000), *The Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mossberger, K. y Wolman, H. (2003), "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", *Public Administration Review*, 63 (4), 428-440.
- Newburn, T. (2002), "'Policy transfer' and crime control in the USA and Britain", *Punishment & Society*, 4(2), 165-194.
- Nupia, C. M. (2015), *La política científica y tecnológica en Colombia, 1968-1991. Transferecia y aprendizaje a partir de modelos internacionales*, Antioquía: Editorial de la Universidad de Antioquía
- Nutley, S., Downe, J., Martin, S. y Grace, C. (2012), "Policy transfer and convergence within the UK: the case of local government performance improvement regimes", *Policy and Politics*, 40 (2), 193-209.
- Ogden, J., Walt, G. y Lush, L. (2003), "The politics of 'branding' in policy transfer: the case of DOTS for tuberculosis control", *Social Science and Medicine*, 57 (1), 179-188.
- Page, E. C. (2003), "Europeanization and the Persistence of National Systems", in J. Hayward and A. Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, 162-176.

- Page, E. C. (2000), "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing", *ESRC Future Governance Papers*.
- Pal, L. A. (2012), *Frontiers of Governance. The OECD and Global Public Management Reform*, Basingstoke: Palgrave.
- Peck, J. y Theodore, N. (2001), "Exporting workfare / importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer", *Political Geography*, 20, 427-460.
- Peters, B. G. (1997), "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics*, 20 (4), 71-88.
- Rose, R. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- _____ (1991), "What is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30.
- Thatcher, M. (2007), *Internationalization and Economic Institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Walt, G., Lush, L., and Ogden, J. (2004), "International Organizations in Transfer of Infectious Diseases: Iterative Loops of Adoption, Adaptation, and Marketing", *Governance*, 17 (2), 189-210.
- Walker, J. L. (1969), "The Diffusion of Innovations among the American States", *American Political Science Review*, 63 (3), 880-899.
- Westney, E. D. (1987), *Imitation and Innovation. The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weyland, K. (Ed.) (2004), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Wolman, H. (1992), "Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US", *Governance*, 5 (1), 27-45.
- Wolman, H. y Page, E. C. (2002), "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach", *Governance*, 15 (4), 477-501.