



Revista Venezolana de Gerencia
ISSN: 1315-9984
rvgluz@yahoo.es
Universidad del Zulia
Venezuela

Culebro Moreno, Jorge E.
Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa
Revista Venezolana de Gerencia, vol. 13, núm. 44, octubre-diciembre, 2008, pp. 531-542
Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29004402>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa

Culebro Moreno, Jorge E.*

Resumen

En años recientes, el sector público ha sido objeto de numerosas transformaciones, muchas de ellas han tenido el propósito de mejorar los servicios (salud, educación, turismo) mediante la introducción de novedosas herramientas que provienen generalmente del sector privado. Con el fin de estudiar mejor este tipo de reformas al interior de la administración pública el presente artículo tiene un doble objetivo: por una lado, describir el modelo de transferencia de políticas públicas para entender los procesos de gestión gubernamental; y por otro, explorar los principales componentes del modelo de construcción de lecciones del exterior con el propósito de comprender mejor los distintos procesos y elementos de la reforma administrativa. Se toma como referencia de aplicación la experiencia del Consejo Mexicano de Promoción Turística y el Comité de Planeación del Estado de Jalisco, en cuanto a los aspectos normativos, regulativos y cognitivos de la perspectiva institucional. Metodológicamente se parte del análisis de las experiencias anteriores para ilustrar los distintos mecanismos de aprendizaje y construcción de lecciones para evidenciar las características de las dimensiones institucionales bajo las cuales toman lugar los procesos de transformación institucional y reforma administrativa.

Palabras clave: Reforma administrativa, modernización administrativa, transferencia de políticas, gestión pública, políticas públicas.

Recibido: 08-10-07 . Aceptado: 20-11-08

* Profesor-investigador. Departamento de Estudios Institucionales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Dr. Polit. Universidad de Bergen, Noruega.
E-mail: jorge_culebro@hotmail.com, jcmoreno@correo.cua.uam.mx.

Policy Transfer and Lesson Building for Administrative Modernization

Abstract

In recent years, the public sector has been the subject of several transformations (health, education, tourism), many of them with the purpose of improving public service delivery through the introduction of novel tools that generally come from the private sector. With the objective of better analyzing this type of reform within public administration, this article pursues a double goal: on one hand, to describe the public policy transfer model in order to understand governmental management processes; and on the other hand, to explore the main elements of the lesson-building model from the outside in order to better understand the different processes and elements in administrative reform. Experiences of the Mexican Council for Tourist Promotion and the Planning Commission of the State of Jalisco are taken as application references in terms of the normative, regulative and cognitive aspects of the institutional perspective. Methodologically, the article begins with the above-mentioned experiences to illustrate the distinct learning and lesson-building mechanisms to demonstrate characteristics of the institutional dimensions under which the processes of institutional transformation and administrative reform take place.

Key words: Administrative reform, modernization, administrative policy transfer, public management, public policies.

1. Introducción

En años recientes el sector público ha sido objeto de numerosas transformaciones, muchas de ellas han tenido el propósito de mejorar los servicios mediante la introducción de novedosas herramientas que provienen del sector privado, y algunas otras para hacer más eficiente el funcionamiento interno gobierno. Este tipo de cambios no se han dado de forma aislada y en gran medida son también parte de un contexto mucho más amplio de transformaciones en el aparato estatal a nivel mundial. Con el fin de analizar y estudiar mejor este tipo de reformas dentro de la administración pública el artículo persigue un doble objetivo: por un lado, describir las principales características del modelo de transferencia de políticas públicas para entender los procesos de gestión gubernamental; y por otro, explorar los componentes más importantes del modelo de

construcción de lecciones del exterior con la finalidad de comprender mejor los distintos procesos y elementos de la reforma administrativa en el sector público.

Para llevar a cabo lo anterior, el documento revisará en primer lugar los elementos que han caracterizado a los distintos procesos de reforma administrativa y su relación con el modelo de transferencia de políticas públicas (TPP), así como el de construcción de lecciones; después se describen dos casos en los que sobresalen diversos mecanismos institucionales que permiten el aprendizaje del exterior, estas experiencias son: la creación e implementación del Consejo Mexicano de Promoción Turística (CMPT) (Culebro y Askvik, 2005) y la construcción de indicadores en el Comité de Planeación del Estado de Jalisco (COPLADE) (Culebro y Araujo, 2006). Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre las experiencias analizadas.

2. Identificación conceptual de variables

Se eligió el caso del Consejo Mexicano para la Promoción Turística por su representatividad e importancia; es decir, porque su evolución en los primeros años de existencia es un ejemplo de lo que ha sucedido en otros países como parte de la reforma administrativa, y en segundo porque su estudio y análisis permite observar en forma más nítida las dinámicas que ocurren en los procesos de transferencia de políticas públicas y construcción de lecciones del exterior. Por otro lado, las razones más importantes para escoger al Estado de Jalisco y particularmente al COPLADE como un campo institucional para el análisis fueron dos: en primer lugar porque el caso permite observar con mayor profundidad las dinámicas internas y características culturales de las organizaciones públicas en México a nivel local; y en segundo lugar, debido a que esta agencia ha estado a cargo de introducir uno de los componentes más importantes de las técnicas gerenciales en los gobiernos Municipales y a nivel del Estado.

El argumento que guía este artículo es que tanto en la construcción de lecciones como en la TPP la relación con el modelo se vuelve cada vez menos importante, y que un proceso separado de aprendizaje y adaptación toma lugar en espacios institucionales en los cuales los miembros de una nueva organización gradualmente tienen que enfrentarse con nuevos retos y transformaciones (Culebro y Askvik, 2005). En este sentido, tanto en el caso del COPLADE como del CPTM se pretende interpretar a la creación del Consejo y a el desarrollo de los indicado-

res de desempeño en el COPLADE como procesos de aprendizaje en donde las organizaciones públicas tienen que tratar con distintos límites financieros, legales y culturales (Hofstede, 1991, Dimaggio y Powell, 1991), representados por sus ambientes institucionales (March y Olsen, 1995), y donde los programas copiados del exterior parecen tener un impacto limitado en las actividades que eventualmente son puestas en práctica.

La implementación es también un proceso de aprendizaje organizacional e innovación en donde la agencia desarrolla nuevas estructuras y rutinas. Aun cuando se provee de un nuevo modelo organizacional al transferir políticas e ideas, hay muchos asuntos que resolver, como por ejemplo la manera en la cual los objetivos son construidos y formulados. Una parte muy importante del aprendizaje es el conocimiento que los miembros de una organización han adquirido a través de experiencias previas. La otra fuente es la experiencia directa de cómo los miembros interactúan para resolver nuevos problemas y descubren a través de ensayo-error que acciones son exitosas, de tal forma que después se vuelven rutinas.

Por ello, se busca entender cómo el contexto institucional afecta la implementación de lecciones del exterior. Con este propósito se usan los tres pilares de Scott (2001) para identificar las características más importantes del ambiente institucional. Los tres pilares son el regulativo, el normativo y el cultural-cognitivo de la estructural social. El primero, se refiere a las leyes y reglas que gobiernan y limitan el comportamiento de los actores. El normativo, se relaciona con las normas y valores dominantes de lo que es socialmen-

te deseable. El cognitivo-cultural denota las concepciones en común que proveen de significado a las relaciones sociales. Se asume que cuando una organización es establecida, dichos elementos influenciarán la manera en la cual esta evoluciona, y como sus miembros desarrollan formas y rutinas estandarizadas para responder a las tareas y al tipo de problemas que deben confrontar. Por ejemplo, el sistema legal determinará en gran medida el tipo de estructura formal de la nueva agencia, y las reglas en términos de control y rendición de cuentas. Desde una perspectiva normativa, las características de la cultura nacional tienden a influenciar las relaciones organizacionales y muchos de los elementos que caracterizan las relaciones sociales son reproducidos (Hofstede, 1991). En el aspecto cognitivo, la idea dominante de lo que se considera como una organización, definirá las formas organizacionales apropiadas y los métodos de administración.

3. La reforma administrativa y la transferencia de políticas públicas

En términos generales la reforma administrativa comprende dos niveles de transformación en las organizaciones públicas. A un nivel macro, incluye la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a modificar los esquemas de competencia en los mercados, el adelgazamiento del Estado a través de la privatización de empresas, la descentralización y creación de quasi-mercados; mientras tanto, a un nivel micro las reformas han sido dirigidas a transformar la cultura organizacional de las agencias

públicas con el propósito de cambiar el comportamiento de los servidores públicos, mediante la importación de modelos exitosos del sector privado como los sistemas de calidad total, la planeación estratégica, la reingeniería de procesos y la evaluación del desempeño, en otras palabras fortalecer la orientación al cliente en las organizaciones públicas.

Esta modernización administrativa o Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido un concepto muy complejo de describir en su totalidad, de tal forma que pareciera haber una ausencia de consenso para definir con claridad su contenido, o hasta qué punto los distintos gobiernos han logrado transformarse con éxito como resultado de su implementación. Por ejemplo, la introducción de la NGP alrededor del mundo ha conducido a diferentes consideraciones en términos conceptuales y pragmáticos. Uno de esos debates se refiere a la posibilidad de la estandarización de prácticas en el sector público, o bien en qué medida estas herramientas que provienen del sector privado son compatibles con el desempeño y funcionamiento del gobierno. Las razones para introducir este tipo de reformas son también muy distintas, por un lado se considera que han surgido como una reacción natural del un crecimiento excesivo del aparato estatal, y por el otro se le considera como una amenaza a muchas de las prácticas democráticas en la medida en que profundiza de manera radical un enfoque de mercado en la prestación de los servicios públicos.

Sahlin-Andersson (2001) por su parte, considera a la reforma administrativa principalmente como un movimiento internacional y transnacionalmente for-

mado, ya que los países aprenden de otros mediante procesos de imitación de experiencias exitosas, aun cuando no todo tipo de reformas son imitadas y los resultados en su implementación pueden llegar a ser distintos. Esta reforma es también transnacional debido al papel tan importante que juegan los organismos internacionales, cuya función es entre otras servir como vehículos para transportar a las ideas.

La investigación y la literatura sobre aprendizaje y transferencia de políticas públicas comprenden una amplia gama de elementos, desde la adaptación a contextos cambiantes hasta el desarrollo de alianzas estratégicas y crecimiento en redes multinacionales. Varios estudios han acentuado el papel de los jugadores internacionales como los Estados, consultorías, las empresas multinacionales, y las organizaciones internacionales en fomentar del conocimiento y la creación de redes. Las dinámicas internas que se desarrollan en estos actores han capturado la atención de muchos académicos; no obstante, una de las inexactitudes más comunes de analizar los procesos de aprendizaje y la transferencia de las políticas ha sido la carencia de la distinción entre la adaptación y el aprendizaje en las organizaciones internacionales.

De acuerdo con Dolowitz y Marsh (2000) el modelo de TPP se compone de 7 preguntas básicas (1) Por qué los actores inician la transferencia, (2) quiénes son los principales actores, (3) qué se transfiere, (4) de dónde se transfieren las políticas, (5) cuáles son los distintos tipo de transferencia, (6) qué facilita o limita el proceso, y (7) cómo se relaciona dicho proceso con el

éxito o fracaso de la política. En este sentido, la manera en la cual las ideas, normas e instituciones internacionales que se desarrollan en un país o conjunto de países viajan a otros contextos y sistemas políticos, ha atraído la atención de diversos sectores, especialmente de aquellos relacionados con la implementación de nuevas políticas y técnicas; esta atención ha sido reforzada por un conjunto de presiones que han influido en las decisiones de los Estados, así como por el rápido avance de las nuevas tecnologías de información que incrementan los flujos de comunicación entre las personas y los países. La transferencia de políticas públicas se entiende como:

“El proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Dolowitz and Marsh, 2000: 5).

El uso del modelo de TPP para entender cómo la NGP y los procesos de reforma administrativa han viajado por el mundo, sugiere al menos dos ideas: la primera se refiere a la necesidad de conducir un conjunto de evaluaciones que permitan medir el grado de efectividad de los programas públicos y hasta qué punto el “modelo” se adapta al sistema político; y en segundo lugar, resalta el papel de los organismos internacionales en promover e introducir la NGP en diferentes contextos políticos (Culebro, 2006). El punto de partida es que, aun cuando existen algunos esfuerzos para analizar la reforma administrativa como una transferencia de políticas (Minogue 2000), ha habido poca

investigación en aplicar el análisis institucional y el aprendizaje para entender las complejas dinámicas de los procesos de cambio (Culebro, 2008).

El aprendizaje y la transferencia de políticas ha sido usado para explicar los cambios internacionales, y cómo la NGP como una reforma gerencial se ha implementado en distintos países. En el caso de Nueva Zelanda, Jacobs y Barnett (2000) estudiaron la formulación de las políticas de Salud como un ejemplo de transferencia de políticas en el sector de la seguridad social. Dicha investigación ilustra que el aprendizaje a través del tiempo, también lo es a través del espacio y que la hechura de las políticas se convierte en un complejo y dinámico proceso con diferentes soluciones y estrategias. De tal forma que la aplicabilidad de este marco de análisis se centra en el énfasis en los elementos internos que afectan dicha transferencia, y en consecuencia el papel del aprendizaje adquiere mayor peso en la formulación y ejecución de los programas. De ahí que el aprendizaje ocurra cuando se complementan las aspiraciones del país que transfiere con el que recibe, por ello el nivel de efectividad depende del grado de coerción o libertad que hay en el proceso (Common, 1999).

En esta investigación se busca distinguir entre la “importación de lecciones” y la implementación en la transferencia de políticas. No obstante, la posición de Rose (1993) es más clara en tanto que identifica el proceso de construcción de lecciones con base en 4 etapas conceptuales: (1) la búsqueda de un programa relevante para imitar, (2) la abstracción de un modelo causa-efecto, (3)

crear una lección, (4) llevar a cabo una evaluación prospectiva. En particular, en la etapa 3 Rose señala que crear una lección puede tomar distintas formas: copiar, adaptar, hacer un híbrido, síntesis e inspiración. Copiar significa que la lección es importada de una manera muy similar al prototipo, mientras que la adaptación sugiere que algunos ajustes contextuales son hechos cuando se diseña el nuevo programa. Hacer un híbrido o síntesis implica que los componentes de diversos programas son combinados y la inspiración significa que solamente los reformadores son estimulados a “pensar” en formas novedosas.

4. El Consejo Mexicano de Promoción Turística: Buscando un programa para imitar

La creación del Consejo puede ser entendida como una reacción a las presiones internas y externas a las que se enfrentaba el sector turismo en México a mediados de la década de los 90. Para poder enfrentar estas situaciones las experiencias exitosas de países con una gran tradición en el turismo fueron estudiadas: Francia, España, Gran Bretaña, Canadá e Irlanda. Estos países se escogieron en parte por una compatibilidad ideológica y también por su gran reputación. Además se observó que en cada uno de ellos existía algún tipo de híbrido organizacional que por una parte combinaba la participación de diversos sectores involucrados en el turismo, y por otra un diseño institucional que dotaba a las agencias de una mayor autonomía administrativa y financiera.

4.1. Abstracción del modelo causa-efecto

Las organizaciones estudiadas presentaban características similares. De ahí que se asumiera que dichos mecanismos estuvieran relacionados con el éxito tanto del organismo encargado del turismo como de la industria turística. Estos elementos eran: (1) la participación de distintos actores involucrados en el turismo con el fin de combinar la experiencia y el conocimiento, (2) un liderazgo conjunto en los procesos de decisión entre los distintos niveles de gobierno y el sector privado, estructuras y mecanismos institucionales de coordinación que facilitaban el consenso, (3) formas novedosas para la formulación de objetivos a largo y mediano plazo, (4) la fuente de los recursos que incluían tanto al gobierno como a la industria turística, (5) la incorporación de personal altamente calificado y salarios competitivos que promovían la estabilidad, y (6) la existencia de oficinas comerciales en el extranjero y la integración de estrategias de promoción.

4.2. Creando la lección

El CPTM se creó finalmente en Abril de 1999, mediante reformas a la ley de turismo presentadas por la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados. La aprobación de dicha reforma mostraba entre otras un gran nivel de consenso en la esfera política ya que fue aprobada en forma unánime, creando de esta forma una nueva organización cuyo propósito era diseñar y operar las estrategias de promoción tanto en el ámbito nacional como en el internacional junto con la Sectur. La estructura del Consejo incluía va-

rios niveles de gobierno en los que había participación del sector privado y de la misma Secretaría de Turismo. La idea era que los distintos roles y relaciones permitirían una interacción mayor de la experiencia y un conocimiento compartido.

4.3. Implementando la lección

La configuración del Consejo buscaba responder de manera rápida y eficiente al mercado y las presiones del ambiente. A nivel organizacional el desarrollo de la misión revelaba la influencia internacional mientras que la visión hacia más énfasis en la colaboración entre los sectores privado y público. Así el aprendizaje dependía principalmente de la naturaleza del conocimiento, de la información disponible y de la capacidad de transformar el conocimiento tácito en explícito a través de las direcciones generales y las áreas de operación.

El hecho de que el Consejo fuera creado como un organismo público tenía dos implicaciones. Primero, que era objeto de una regulación muy especial ya que compartía leyes que gobernaban tanto al sector público como al privado. Esto es que los directivos del Consejo debían operar y funcionar como cualquier otra compañía privada, y al mismo tiempo cumplir con todas las disposiciones de control y vigilancia del gobierno federal. En segundo lugar, las fuentes de financiamiento eran más variadas y heterogéneas; estas provenían del gobierno federal, contribuciones voluntarias del sector privado, de los gobiernos estatales y municipales, organismos públicos, contribuciones de los miembros, y actividades comerciales.

5. El comité de planeación para el desarrollo: características generales e introducción de los indicadores de desempeño

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco es parte de un proceso más amplio que comenzó en los 80s a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática con el propósito de mejorar los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. El COPLADE de Jalisco se creó en abril de 1981 y desde entonces se ha convertido en uno de los mecanismos institucionales más relevantes para coordinar las acciones del gobierno con los organismos sociales, y como un instrumento para descentralizar muchas de las funciones centrales, sobre todo aquellas relacionadas con la planeación estratégica. De esta forma, su creación también obedece a la búsqueda de una mayor estandarización de actividades y prácticas de los procesos de planeación en los Estados (isomorfismo) a través del establecimiento de estructuras y rutinas similares, aun cuando pueden diferir en su dependencia y relación con los gobiernos locales.

El modelo de TPP pretende responder las razones por las cuales los actores se embarcan en nuevos programas y políticas, en el caso del COPLADE la respuesta no es tan clara. Sin embargo, es posible establecer como punto de partida la mitad de la década de los 90 cuando un nuevo gobierno de oposición entró al poder por primera vez en Jalisco. En aquella ocasión el propio gobernador hizo pública la necesidad de evaluar el funcionamiento de la administración pú-

blica, aun cuando parecía más sustentada en aspectos políticos que económicos. Desde entonces, este primer gobierno que provenía de la oposición buscaba no sólo establecer una clara diferencia con los gobiernos anteriores (Ver Olsen y Peters, 1996), sino también incorporar nuevas formas de control para una administración que en su mayoría pertenecían al anterior partido político y por la falta de información que era necesaria para los niveles altos del gobierno.

Seis años después el nuevo gobernador promovió la institucionalización de un sistema de indicadores que expresaba la necesidad de establecer medidas que permitieran un auto evaluación de las actividades, aunque en esta ocasión las razones parecieron ser diferentes. La gran mayoría de las recientes autoridades habían viajado y estudiado en el extranjero, sobre todo el director del COPLADE en la Universidad de Princeton, y el gobernador fue convencido por sus asesores de introducir un mecanismo similar al llamado Balance Score Card (Cuadro de Mando Integral), y para el 2003 el COPLADE estaba a cargo de desarrollar dicho sistema.

Sin embargo, uno de los principales problemas surgió con relación a la responsabilidad del COPLADE para la construcción de los indicadores, debido al sistema legal el Comité adolecía de una debilidad institucional. De acuerdo a la reglamentación local, el Comité era considerado como un área normativa que depende de otras áreas para recibir la información necesaria, tal y como lo era el Sistema de Información del Estado de Jalisco. Así, aun cuando el COPLADE recibió el encargo de consolidar el sistema de indicadores del desempeño, carecía de la

autoridad formal para obligar a las agencias locales para proveerle de la información apropiada. El dilema consistía en cómo obtener información sin la autoridad formal.

La NGP tiene muchas de sus raíces en los enfoques psicológico-gerenciales y teoría de sistemas y considera al aprendizaje individual como un desarrollo estructural. Desde la perspectiva de la teoría económica la NGP sugiere que las organizaciones públicas existen en un ambiente dinámico en el que se pretende reducir la incertidumbre de los mercados (Probst y Buchell, 1997). No obstante la introducción de los indicadores de desempeño en el gobierno local de Jalisco convirtió al COPLADE en una agencia con una doble función. Por un lado era un organismo técnico a cargo del desarrollo de la planeación estratégica en los municipios y la promoción de un mejor desempeño económico en los distintos sectores del Estado de Jalisco; pero al mismo tiempo, a través de la creación de los indicadores, el COPLADE se convirtió en una de los más importantes brazos políticos del Gobernador. Esta doble función ocasionaba un incremento en los niveles de ambigüedad en la forma en la cual los distintos actores políticos interpretaban las decisiones del gobernador y la distribución de las responsabilidades; y también se convirtió en una fuente de incertidumbre al interior del mismo COPLADE debido a la falta de control de información y la fuerte percepción de ver a este organismo como un auditor, lo que disminuía su confianza con las agencias locales y ayuntamientos.

La implementación de un sistema de indicadores de desempeño en Jalisco

sirve para ilustrar cómo el campo institucional puede transformar las intenciones iniciales de los reformadores y provee la oportunidad para observar la manera en la cual diversos ambientes institucionales (normativo, cognitivo y regulativo) se vuelven un filtro en la implementación de las políticas. Algunas de las consecuencias de este proceso son una mayor fragmentación en la información y el conocimiento producido por las distintas agencias locales, así como un aumento en la tensión entre la autonomía y flexibilidad en términos de poder y control. Además, la debilidad institucional del COPLADE tenía que enfrentar potenciales casos de simulación, en la medida en que era difícil establecer suficientes mecanismos de control para validar la información.

La manera en la cual las herramientas y técnicas de la NGP han evolucionado demuestra que cuando se implementa el modelo seleccionado tiene que adaptarse a ambientes institucionales específicos de los gobiernos locales y revela en ocasiones que algunas de las rutinas y normas que son introducidas en nuevos contextos que no tienen la apropiada capacidad institucional. Similar a otros estudios, el caso del COPLADE señala que el sistema legal tiene un fuerte impacto en la asignación de responsabilidades y parecería crear más dependencia que autonomía.

Con relación al ambiente normativo una de las implicaciones más importantes se refiere al estilo de liderazgo y a un sistema político más orientado a formas de patrimonialismo y clientelismo (Brinkerhoff y Gholdsmith, 2002) en donde el involucramiento político de los niveles más altos debe expresarse de manera

muy clara. En este caso, el uso de símbolos políticos se vuelve un instrumento fundamental para el éxito en la implementación de herramientas de la NGP como la construcción de indicadores de desempeño, los funcionarios tienden a proveer de información al COPLADE porque fue “ordenado por el jefe”, y no precisamente por la internalización de las reglas. Parecido a otros estudios (Culebro y Askvik, 2005) la experiencia del COPLADE revela el dilema de encontrar un balance apropiado entre, por un lado una cultura con una gran distancia en el uso del poder, prácticas clientelares y comportamientos patrimonialistas que recompensan la lealtad al grupo, y por otro lado principios que premian la individualidad, flexibilidad y la libertad.

6. Reflexiones Finales

Los casos presentados muestran que el marco legal relacionado con los aspectos regulativo-institucionales en México ha tenido un fuerte impacto tanto en la creación y operación del Consejo como en la construcción de indicadores del COPLADE. En el caso del CPTM, mientras que en el área empresarial se pretende dar flexibilidad y mayor autonomía, la normatividad regulación del sector público tiende a limitar y a supervisar el funcionamiento de los organismos públicos. Por otro lado en el COPLADE el marco legal puede propiciar una frágil capacidad institucional para asignar responsabilidades y autoridad.

El presente estudio ha servido para ilustrar la manera en la cual las débiles fronteras entre los sectores público y privado podrían llegar a afectar las dinámi-

cas de aprendizaje y construcción de lecciones en el sector público en diversos niveles de gobierno. Hasta cierto punto las normas y principios que dominan la cultura política en México pueden influir en la operación y funcionamiento del Consejo y del COPLADE, como por ejemplo la centralización en la toma de decisiones, y el uso de símbolos como el manejo de formalidades en las relaciones cotidianas.

La planeación, innovación y objetivos fueron relacionados entre si para adaptarlos a los principios de la NGP en ambas experiencias. No obstante, por un lado los procesos de aprendizaje dentro del Consejo y del COPLADE deben de enfrentarse a una tensión entre la formulación de estrategias unidireccionales y racionales, y al mismo tiempo responder a un ambiente complejo y dinámico. Por otro lado, tuvieron que enfrentar el dilema de introducir técnicas nuevas y gerenciales propias de la NGP, caracterizadas por un enfoque individualista y racional a una sociedad de tipo más colectivo (Hofstede, 1991).

Finalmente se espera que estas ideas logren contribuir a generar novedosas líneas de investigación para analizar las complejas dinámicas del cambio organizacional y las condiciones críticas de aprendizaje, como por ejemplo la institucionalización de los estilos de liderazgo y las pruebas de adaptabilidad en la importación de lecciones. Por otro lado, el artículo tiene también la intención de que contribuya a un mejor entendimiento de cómo las dimensiones institucionales logran influir en los resultados de las reformas administrativas y en la introducción de nuevos modelos de organización.

Referencias Bibliográficas

- Behn, Robert (1999). "Do Goals Help to Create Innovative Organizations?". In George and Jocelyn M. Johnston (eds) **Public Management Reform and Innovation. Research, Theory and Application**. The University of Alabama Press. (70-88): Alabama.
- Brinkerhoff and Goldsmith (2002). **Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming**. IQC # AEP-I-00-00-00005-00. ABT Associates Inc. Cambridge MA.
- Common, Richard (2000). "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organisations". In Minogue, Polidano and Hume (eds) **Beyond The New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance**. Cheltenham, UK: New Horizons in Public Policy. Edward Elgar Publishing Limited.
- Culebro, Jorge (2008). **Aprendizaje Organizacional y Reforma Administrativa. La introducción de la NGP en la administración pública federal en México**. Juan Pablos: México.
- Culebro, Jorge and Agustín Araujo (2006). "Organizational learning and policy transfer. organizational and cultural tensions in introducing NPM", Paper presented at LAEMOS conference. Puebla; México.
- Culebro, Jorge and Steinar Askvik (2005). "Imitation, Learning and the Founding of a New Agency. The case of the Mexican Board of Tourist Promotion". Paper presented at Egos 2005. Berlin.
- Dimaggio, Paul and Walter Powell (ed) (1991). **The New Institutionalism in Organisational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dolowitz, David and David Marsh (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". In **Governance: An international Journal of Policy Administration**. Vol. 13. Nr.1, January (5-24).
- Hofstede, Geert (1991). **Cultures and Organizations. Software of the Mind**. London: McGraw-Hill.
- Jacobs, Kerry and Pauline Barnett (2000). "Policy Transfer and Policy Learning: a study of the 1991 New Zealand Health Services Taskforce". In **Governance: An international Journal of Policy Administration**. Vol. 13. Nr.2. April (185-213).
- March, James and Johan P. Olsen (1995). **Democratic Governance**. New York: Free Press.
- Minogue, Martin, Charles Polidano and David Hulme (eds) (2000). **Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance**. London: New Horizons in Public Policy.
- Mintzberg, Henry (1979). **The Structuring of Organizations**. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, N.J.
- Olsen, Johan P. and B. Guy Peters (eds) (1996). **Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies**. Oslo: Scandinavian University Press, Oslo.
- Probst, Gilbert and Bettina Buchell (1997). **Organisational Learning. The competitive advantage of the future**. London: Prentice Hall.
- Quinn, James Brian, Henry Mintzberg, and Robert M. James (1988). **The Strategy Process. Concepts, contexts and cases**. Prentice-Hall International Editions. N.J.
- Rose, Richard (1993). **Lesson-Drawing in Public Policy: A guide to a learning across time and Space**. Chatham, N.J. Chatham House.

- Rose, Richard (2001). **Ten Steps in Learning Lessons from Abroad**. Future Governance Discussion Paper. Centre for the Study of Public.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001), "National, International and Transnational Constructions of New Public Management". In Christensen and Lægreid. (eds) **New Public Management. The transformation of ideas and practice**. Aldershot: Ashgate.
- Scott, W. Richard (2001). **Institutions and Organizations**. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Stinchcombe, Arthur (1965). "Social Structure and Organizations." In J.March (ed) **Handbook of Organizations**, pp.142-193. Chicago: Rand McNally.