

La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México

Leticia Contreras Orozco

Universidad Autónoma del Estado de México / lcorozco2003@yahoo.com.mx

Abstract: The economic and political changes of the last decades have driven important changes in public management; some of them have been reflected on the adoption of the quality approach based on models of standardization such as ISO 9000. On the basis of these assumptions, this article seeks to identify the features of the institutional change derived from the incorporation of said practices in the governmental sphere, as well as its possible setbacks. The analysis of the changes in public management from the introduction of quality techniques considers the conception of change from the neo-institutional approach and the explanatory category of isomorphism is applied to explain how those techniques are adopted in public organizations.

Key words: quality, institutional change, isomorphism, ISO 9000, new public management.

Resumen: Los cambios económicos y políticos de las últimas décadas han impulsado cambios importantes en la gestión gubernamental, algunos de ellos se han reflejado en el uso de técnicas de calidad basadas en modelos de estandarización como el ISO 9000. Por lo anterior, el presente artículo se propone identificar los rasgos del cambio institucional que puede traer consigo la incorporación de tales prácticas en el ámbito gubernamental, así como sus posibles dificultades. El análisis de los cambios en la gestión pública a partir de la introducción de técnicas de calidad se plantea a partir de la concepción de cambio desde la visión neoinstitucionalista, y se utiliza la categoría explicativa de isomorfismo para exponer la forma en que estas prácticas son adoptadas en las organizaciones públicas.

Palabras clave: calidad, cambio institucional, isomorfismo, ISO 9000, nueva gestión pública.

Introducción

La ola de cambios propuestos en los últimos años en la gestión pública ha empujado a los gobiernos a iniciar procesos de modernización y reformas en el aparato público, a fin de estar en sintonía con la idea de lograr gobiernos más eficientes.

Bajo esta premisa, en este artículo se aborda la incorporación de calidad en la gestión como una práctica que, derivada del sector privado, se adopta en el sector público, que focaliza su atención en el usuario y su significado en el cambio de las rutinas organizacionales mediante el uso de estándares como el ISO 9000.

El objetivo de este análisis es identificar los rasgos del cambio institucional que puede generar la instrumentación de tales prácticas en las organizaciones públicas, pero al mismo tiempo advertir las limitaciones que conlleva su instrumentación en el ámbito gubernamental.

Es necesario señalar que el presente análisis forma parte de un proyecto de investigación más amplio, el cual busca explicar las características del cambio institucional a partir de la incorporación de las prácticas de calidad en un estudio de caso.¹ Por eso, se retoman de la propuesta analítica del trabajo de investigación el significado de cambio institucional a partir del enfoque neoinstitucionalista y la categoría de isomorfismo, para explicar la forma en que las nuevas prácticas de gestión se han adoptado en los gobiernos en las últimas décadas.

Se busca ofrecer un marco de análisis para explicar el cambio institucional que trae consigo la calidad en la gestión como parte del modelo que impulsa la nueva gestión pública, la cual puede significar un nuevo marco normativo que en el discurso pretende mejorar la actividad del sector público, pero que empíricamente puede arrojar resultados distintos.

El proceso de cambio desde la perspectiva neoinstitucionalista

El cambio institucional no es un proceso de fácil explicación, desde la visión del neoinstitucionalismo histórico se resalta la idea de que las instituciones

1 La investigación desarrollada es “La nueva gestión pública como factor de cambio institucional en las organizaciones públicas del Gobierno del Estado de México. Análisis de la certificación de procesos 1999-2009”, que forma parte del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense A. C., perteneciente al PNP del Conacyt.

manifiestan una tendencia a la estabilidad; sin embargo, el neoinstitucionalismo normativo y el organizacional reconocen la importancia de la influencia del medio ambiente² para generar condiciones de cambio.

Para Powell y Di Maggio (1999) el cambio es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir y controlar. March y Olsen visualizan el cambio institucional como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Su argumento central es que el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones (Vergara, 1997: 28).

Cuando las organizaciones públicas emprenden proyectos de reforma administrativa se pretende cambiar las prácticas institucionales, como es el caso de la nueva gestión pública (NGP) y de las prácticas que de ella se desprenden y que, a su vez, han derivado en transformaciones de las estructuras administrativas, de los procesos y de los comportamientos.

Por lo tanto, el cambio es consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones (March y Olsen, 1997) que, debido a nuevas características en el medio ambiente, se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias (Vergara, 1997: 35); Es lo que March y Olsen (1997) denominan reforma institucional, la cual puede ser entendida como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización (Vergara, 1997).

March y Olsen argumentan que la reforma institucional es un proceso de adaptación que ocurre con base en interacciones entre el medio ambiente e institución. Por una parte, tenemos la inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales tendientes a la estabilidad; por otra, las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie (Vergara, 1997: 30).

Desde esa perspectiva, la difusión de la NGP ha provocado cambios en las administraciones públicas, los gobiernos han adoptado nuevas prácticas que se traducen en una modificación deliberada de las estructuras administrativas, procesos, funciones, cambios normativos, de valores y de cultura organizacional, con la finalidad de adaptarse a las características del medio ambiente.

Todo proceso de cambio requiere, a su vez, de un proceso de adaptación, en donde afrontar nuevas situaciones se presenta en forma paulatina, y se

2 El término medio ambiente vinculado a las organizaciones será entendido como el conjunto de factores culturales, políticos, sociales, tecnológicos y legales que influyen en su comportamiento y en la definición de sus relaciones con otras organizaciones.

manifiesta una interacción entre las instituciones y los procesos políticos, lo que Thelen y Steinmo (1992) denominan dinamismo institucional, del cual identifican cuatro fuentes:

- Los grandes cambios en el contexto socioeconómico o político producen una situación en la cual las instituciones latentes se convierten en relevantes con implicaciones en los resultados políticos.
- Los cambios en el contexto socioeconómico o político pueden producir una situación en la cual las viejas instituciones son puestas al servicio de distintos fines, en escenarios con nuevos actores, quienes persiguen nuevos objetivos a través de instituciones existentes.
- Los cambios exógenos pueden producir un cambio en los objetivos o estrategias perseguidas dentro de las instituciones existentes; esto es, los viejos actores adoptan nuevos objetivos dentro de viejas instituciones.
- Los actores políticos ajustan sus estrategias a los cambios en las instituciones; esto puede ocurrir en momentos de cambio brusco (modelo de Krasner), pero también pueden ser el producto de un cambio paulatino resultado de luchas políticas o de estrategias progresivas (Thelen y Steinmo, 1992: 16-17)

El dinamismo institucional destaca el carácter incremental de las transformaciones institucionales, por eso puede ser útil retomar el concepto de innovaciones limitadas de Weir (1992), quien considera que la interacción de las nuevas ideas con la política en el tiempo crean un patrón de innovación limitada (*bounded innovation*), en el cual es improbable que algunas ideas puedan influir en la política.

Estos procesos se conciben atendiendo a la persistencia de las instituciones, a las oportunidades para la innovación y a los límites que establecen las propias instituciones.

Para fines de este artículo, el cambio será entendido como la transformación gradual que involucra una reconfiguración de modelos, resultado de un proceso de adaptación a un medio ambiente en donde la influencia de patrones externos empuja a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas que, al incorporarse a un ambiente interno institucionalizado, da lugar a innovaciones limitadas.

El cambio no consiste en pasar de un orden a otro, sino en reestructurar patrones (Scott, 2001), en recombinar, en innovar, lo que se traduce —en términos de March y Olsen (1997)— en una reforma institucional.

Lo anterior nos permitirá abordar la explicación respecto a que la calidad en la gestión como parte de las tendencias de NGP genera cambios al introducir nuevas prácticas en los gobiernos, pero al mismo tiempo enfrenta condicionantes que los limitan.

El fenómeno del isomorfismo en la adopción de la calidad en la gestión gubernamental

La importancia de reconocer al medio ambiente como impulsor para generar condiciones de cambio nos lleva a considerar que, bajo determinados contextos, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia; es decir, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes (Meyer y Rowan, 1999). A este proceso se le conoce como isomorfismo institucional.

Se advierte, entonces, bajo la idea del isomorfismo el hecho de que las organizaciones públicas adoptan prácticas que otras organizaciones han implementado y se consideran *exitosas* o con ciertos beneficios, con lo cual se reduce el grado de incertidumbre sobre los resultados y se incentiva su aplicación.

Powell y DiMaggio (1999: 109-113) destacan tres tipos de isomorfismo institucional:

1. Isomorfismo coercitivo: resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y pautas de funcionamiento. Se asocia aunque no exclusivamente con los mandatos legales establecidos por el Estado. El entorno legal afecta a muchas organizaciones y, en especial, a las administraciones públicas.
2. Isomorfismo mimético: resultado de los procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por la ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considera más legítimo o exitoso.
3. Isomorfismo normativo: se refiere al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que es considerado como “mejores prácticas” y que, por lo tanto, se debe reproducir. La formación y la legitimación basada en conocimientos especializados, por un lado, y por otro, las redes de profesionales son los canales a través de los cuales tiene efecto este tipo de isomorfismo.

Desde esta perspectiva, las organizaciones continuamente responden a fuerzas ambientales de naturaleza económica, política o social, con lo que se presenta un proceso de imitación de experiencias “exitosas”, mediante el cual diversos modelos organizacionales pueden ser difundidos, transferidos y adoptados.

Esta dinámica de difusión es explicada por Abrahamson (1991) bajo el término de *moda pasajera*, que desde su óptica facilita la difusión de tecnologías administrativas; de tal manera que las organizaciones, en un medio ambiente en donde la calidad como parte del modelo de gestión difundido por la NGP se convirtió en una corriente de reformas que inspiró a un buen número de gobiernos, la imitación de modelos se promueve.

En el caso del sector público, la diseminación y adopción de los métodos de calidad se ha extendido a pesar de sus limitaciones para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, pues representan rutinas que le dan sentido a la actividad y sobre todo legitimidad (Kaboolian, 2000). Las organizaciones públicas comparten estas condiciones institucionales.

Para identificar el fenómeno del isomorfismo se pueden reconocer dos vías, la primera va ligada a las condiciones económicas que impone la globalización, en donde se prioriza al mercado; esto trae como consecuencia que el referente de un mejor funcionamiento organizacional sea el sector privado.

La segunda que proviene del mismo sector público en donde por diversas razones, las organizaciones públicas o los gobiernos (nacionales, regionales o locales) han adoptado técnicas de calidad en la gestión, y esto ha traído como consecuencia un reconocimiento al mejoramiento a la gestión, lo cual se traduce en un motivo para que otras organizaciones públicas o gobiernos continúen adoptando prácticas de esta naturaleza. Se produce lo que Ramío y Salvador (2005) llaman una sinergia entre el isomorfismo coercitivo y el isomorfismo mimético.

Así, la presencia de las técnicas de calidad en el ambiente afecta a las instituciones públicas de diversas maneras. La primera es que desarrolla un discurso que identifica los aspectos problemáticos del desempeño de las organizaciones. Segundo, en el discurso se contemplan elementos de solución (Kaboolian, 2000); en este caso, la calidad en la gestión específicamente a través de técnicas tales como la calidad total (TQM) y la atención focalizada en el cliente.

Desde el punto de vista de Kaboolian (2000), la migración de las prácticas del sector privado se debe en parte a un orden temporal de innovación y adopción. En el sector privado la presión competitiva del mercado estimula

el diseño y difusión de nuevas prácticas, lo que les permite moverse más rápidamente en un ambiente cambiante y tomar mayores riesgos que las organizaciones públicas. Como resultado, el sector privado generalmente va adelante (aunque no siempre) del sector público en innovaciones (DiMaggio y Powell, 1983).

En las últimas décadas, bajo el supuesto de que los mecanismos de mercado disciplinan al sector privado y lo hacen más eficiente, más productivo, la retórica política sobre el desempeño de las organizaciones públicas creó un discurso en el cual el sector público parecía no funcionar adecuadamente. Los funcionarios públicos trataron de actuar e innovar a fin de mejorar el desempeño del gobierno mediante la adopción de prácticas de calidad.

Por otro lado, existe una necesidad de contrarrestar la falta de credibilidad de la ciudadanía en su gobierno y su desempeño. La aplicación de las técnicas de calidad podría permitir elevar los niveles de satisfacción en la prestación de servicios públicos, por ello tienen lugar los procesos isomórficos que fomentan la adopción de prácticas del sector privado. El ímpetu más poderoso del isomorfismo en el sector público es la necesidad de legitimidad (Kaboolian, 2000); por lo cual se adoptan prácticas como las técnicas de calidad a pesar de la ambigüedad en muchas de sus metas y se transforman en prácticas institucionales.

Asimismo, las organizaciones públicas han entrado en contacto con grupos de profesionales, asociaciones o consultorías que les han permitido introducir estos modelos de gestión bajo un carácter mimético y normativo.

El significado de la calidad en el ámbito público

En los planteamientos de la NGP una de las ideas que sobresalen es la calidad en el servicio, que pretendió lograr un cambio en la cultura administrativa anteponiendo la preocupación por el *cliente*;³ sin embargo, dicho concepto ha sido motivo de debate cuando se resaltan las diferencias entre el sector público y el privado.

Como se mencionó anteriormente, las técnicas de calidad provienen del sector privado y se entienden como una estrategia que permite alcanzar la

3 Término utilizado en la visión gerencialista de la NGP. En este artículo se prefiere utilizar el término *usuario*, salvo los casos en que se vincula el contenido a la calidad en el sector privado y las condiciones de mercado o cuando los documentos y autores consultados así lo establecen.

competitividad, lo cual implica un cambio de mentalidad en los administradores y en la cultura de las organizaciones.

En ese sentido, a la calidad en el ámbito público hay que vincularla con buenos resultados, con procesos transparentes, con responsabilidades compartidas, con productividad, con trabajo en equipo, con mejoramiento en el desempeño y servicio al usuario.

Desde la perspectiva de Crozier (1992), la calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores.

Calidad en la gestión también implica el desarrollo de técnicas que permitan la productividad y, sobre todo, mejorar el desempeño de los empleados; tiene que ver con la formación de una organización responsable, la cual, con la adopción de instrumentos gerenciales, pueda obtener organizada y planificadamente los resultados previstos, pero que además tenga la capacidad de hacer frente a situaciones no previstas, lo que salga de los procedimientos establecidos.

Crear calidad dentro de una organización es casi como crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. También se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios positivos (Ingraham, 1999: 359).

Otro elemento importante que posibilitaría encauzar a una organización en el camino de la calidad es la forma en que se ejerce el liderazgo, mismo que debe ser fuerte y creativo; crear una cultura organizacional en la cual se compartan valores, responsabilidades, decisiones y se genere compromiso hacia el interior, es decir, con la propia organización y hacia el exterior con la sociedad.

Generar las condiciones de calidad en la gestión pública no es tarea fácil, involucra cambios en diversos sentidos, pues las tareas a realizar tienen, en primer lugar, que satisfacer a los ciudadanos, las actividades de la organización deben orientarse hacia la prestación de servicios atendiendo a parámetros de calidad, simplificar procedimientos de trabajo, generar ambientes laborales que motiven a los empleados a dar su mejor esfuerzo y reconocer su trabajo, optimizar costos de la gestión, informar a los ciudadanos y adoptar una visión estratégica.

La reestructuración de las prácticas tradicionales de gestión implica que cada empleado tiene una responsabilidad directa relacionada con la calidad de los servicios que provee la organización (Hunt, 1993).

En las organizaciones gubernamentales la calidad se ha reflejado en los llamados sistemas de gestión de calidad: un conjunto de creencias y principios diseñados para mejorar continuamente los procesos organizacionales, con la finalidad de sobrepasar las expectativas de los usuarios de los servicios (Koehler y Pankowski, 1996). Tales sistemas se sustentan en un principio de estandarización cristalizado en la obtención de certificaciones ISO 9000, mismas que se abordarán enseguida.

Los estándares, el ISO 9000 en el sector público

Es necesario subrayar que las condiciones económicas que ha impuesto la globalización han generado un ambiente que impulsa fundamentalmente a las empresas a ser competitivas.

Las relaciones comerciales entre diferentes países que se han establecido mediante acuerdos o tratados han generado la necesidad de instaurar una estructura de regulación estándar que permita el intercambio de productos.

Uno de los rubros más importantes por considerar ante la globalización de los mercados es la calidad, para lo cual era necesario unificar los criterios para tomar en cuenta no sólo la calidad del producto, sino de todo el proceso, desde los proveedores de materia prima hasta la entrega y servicio posventa al cliente (Campos y Martínez, 2006).

Las razones principales para unirse a esta estandarización son: existe un progreso mundial en la liberación del comercio, sistemas de comunicación global, la misma necesidad de estándares globales para tecnologías nacientes y el mismo desarrollo nacional (Campos y Martínez, 2006).

Los estándares pueden ser establecidos de acuerdo con estándares desarrollados externamente a las organizaciones o bien, considerando a los usuarios y qué es importante para ellos en la prestación de un servicio. Por lo regular, es conveniente utilizar ambas alternativas combinadas.

Los estándares se traducen en rutinas que requieren ser auditadas o medidas, y un ejemplo de ello son las certificaciones como ISO 9000 o las acreditaciones.

El ISO 9000 representa una serie de estándares internacionales de calidad que prescriben métodos aceptables para el diseño, implementación, evaluación y garantizan los sistemas de calidad; fue desarrollado por la Organización Internacional de Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés). Consiste en principios internacionalmente acordados y requerimientos para ganar la confianza de los clientes y mercados (Furusten, 2002).

El objetivo general del ISO es fomentar el intercambio internacional de bienes y servicios, y desarrollar y promover los estándares de calidad comunes en el mundo (Schurman, 1997: 19).

De acuerdo con la metodología del ISO 9000, cualquier tipo de organización puede establecer un sistema de calidad, ya que sus diferentes guías describen procesos específicos.

A través de la creación de un mecanismo con el cual los sistemas de calidad pueden ser auditados y certificados de manera independiente por una agencia a partir de criterios predefinidos, se pretende proveer de evidencia objetiva sobre el nivel de calidad que se tiene en una organización.

El ISO 9000 comprende varias series:

ISO 9000: Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.

ISO 9001: Sistemas de gestión de calidad. Requisitos.

ISO 9004: Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño (Campos y Martínez, 2006).

Específicamente el ISO 9001 se refiere a los Sistemas de Gestión de la Calidad, establece los requisitos que se emplean para cumplir de manera eficaz con las necesidades del cliente, los reglamentarios, los de la organización y los no establecidos pero necesarios, para así conseguir el objetivo: la satisfacción del cliente (IMNC, 2001).

Algunas de las ventajas que ofrece el ISO 9000 a las organizaciones que son sujetas de certificación se muestran a continuación:

- a) Brinda garantía y seguridad al cliente de que los servicios o productos proporcionados cumplen con las especificaciones y los requerimientos de calidad.
- b) Basan su certificación en todo el proceso productivo.
- c) Permite la reducción de desperdicios.
- d) Permite contar por escrito con la documentación de todas las actividades de la organización relativas a la calidad.
- e) Permite realizar una planeación de la calidad (Campos y Martínez, 2006: 62- 63).

La serie ISO 9000 establece cómo se puede implantar, documentar y mantener un sistema efectivo de calidad, el cual demuestre a los clientes que la organización está comprometida con la calidad y es capaz de satisfacer sus necesidades de calidad.

La importancia de las normas ISO radica en que al adquirir un producto o servicio de una organización que cuente con una certificación, existe una alta probabilidad de generar confianza en aquello que se adquiere y en la organización.

Mejorar la calidad significa elevar el valor de un producto o servicio para el cliente. De acuerdo al ISO, la calidad puede ser descrita como garantía formal en términos de las propiedades de un producto (Furusten, 2002: 73).

En el contexto global y ante la importancia que cobran los estándares, los gobiernos no se han mantenido al margen, por lo que aún cuando las certificaciones surgen en la iniciativa privada, la influencia y la difusión de la NGP ha ocasionado que el sector público adopte las certificaciones como parte de las reformas a la gestión.

De acuerdo con Furusten (2002), los estándares algunas veces son creados por otras organizaciones en las que la estandarización no es su propósito oficial. Tal es el caso de la OCDE, que a través de su Comité (PUMA) provee de modelos acerca de cómo reformar el sector público con base en la comparación de experiencias, las cuales se traducen en una serie de recomendaciones que no son hechas a un país en particular, sino en general, lo cual constituye modelos universales formulados y difundidos para reformar el sector público.

Desde esta perspectiva, la OCDE formula y transmite estándares (Sahlin-Anderson, 2002). Aunque la adopción de los mismos depende de cada país, se parte del supuesto de que el sector público en cualquier país enfrenta situaciones y problemas similares, que ante los retos impuestos por la globalización se traducen en necesidades de cambio.

Entre las reformas llevadas a cabo por los gobiernos para mejorar la gestión pública se encuentra la incorporación de la calidad, la cual implica diversas transformaciones. Ante la tendencia mundial a homogeneizar la calidad se deja atrás una concepción abstracta y subjetiva, y se transforma en operativa y objetiva a través de procedimientos de normalización y certificación como es el caso de la norma ISO 9000 (Barba, 2002: 141).

Muchos de los servicios que presta el sector público no son productos manufacturados, esto hace más difícil definir la calidad, medirla, controlarla y mejorar. Adicionalmente, el rol de los empleados y sus relaciones con los usuarios es crítica para la calidad, por ello la estandarización reduce las variaciones en la prestación del servicio; pero no sólo esto es importante, se requiere de una capacitación y de sistemas que hagan posible la responsabilidad individual ante los usuarios, lo cual frecuentemente es causa de

conflicto entre lo que plantean los métodos de calidad y los imperativos del servicio público.

Existen tres elementos importantes por considerar. Para mantener la calidad en el servicio se contempla el establecimiento de estándares que definen la operación de un proceso; la cuantificación que es la valoración del nivel de calidad alcanzado y la evaluación que significa comparar el nivel alcanzado con un estándar establecido (Ovretveit, 2005).

Las organizaciones públicas deben crear la calidad en cada proceso, la mejora y el esfuerzo continuo por perfeccionar la calidad y la manera de medirla se convierten en componentes integrales de las actividades organizacionales (Ingraham, 1999: 345).

El ISO 9001 es un modelo de aseguramiento de la calidad en el desarrollo del diseño, producción, instalación y servicio; por eso para las organizaciones públicas la certificación no es una decisión comercial, sino una estrategia que implica cambios relevantes hacia su interior, en la estructura administrativa, en las rutinas, en los comportamientos.

En la actualidad, las organizaciones del sector público aspiran a la obtención de certificaciones que pueden traducirse en reconocimiento a la actuación del gobierno.

La adopción de SGC basados en la certificación ISO 9000 compromete a las organizaciones públicas a una mejora continua que eventualmente puede resultar en la adopción de sistemas de calidad total (TQM), lo cual implica una visión integral de la calidad. Las bases para la implementación de TQM es el establecimiento de un sistema de calidad que involucre la estructura organizacional, responsabilidades, procedimientos y procesos (Schuurman, 1997).

La adopción de prácticas de calidad en el sector público se identifica con procesos isomórficos de tipo mimético que obedecen en buena medida a la difusión que se ha dado a los estándares. Schuurman (1997) sostiene que la difusión de los sistemas de calidad ISO 9000 puede ser vista de dos formas diferentes: su difusión como estándar internacional y su difusión como técnica de calidad en la gestión.

Respecto a la primera, los estándares internacionales son adoptados cuando los socios comerciales o los países consideran necesario armonizar el comercio. La rápida difusión internacional de la serie ISO 9000 tiene al menos dos valores: *a)* que es el único estándar aceptado universalmente para sistemas de calidad, y *b)* que proveen criterios claros para establecer sistemas

de calidad que pueden ser documentados y auditados objetivamente y certificados para propósitos contractuales (Schuurman, 1997: 46).

En la difusión como una técnica de gestión de la calidad, su adopción es voluntaria, pero el incremento en las presiones de competitividad puede impulsar a las organizaciones a lograr una certificación ISO 9000 (Schuurman, 1997).

La dinámica del sector público no obedece sólo a la dinámica del mercado, por eso incorporar la gestión de la calidad requiere de un cambio que puede impactar de formas diversas en las relaciones inter e intraorganizacionales.

Un sistema de gestión de calidad no se refiere directamente a un producto, sino a un sistema de procesos que se ponen en operación mediante los cuales un servicio es prestado a los usuarios. De ahí que la calidad es definida como todas las propiedades juntas de un bien o servicio que lo hace capaz de satisfacer las necesidades de los usuarios (Furusten, 2002: 73).

La certificación ISO 9000 involucra la estructura organizacional, la responsabilidad, los procedimientos, procesos y recursos para manejar y controlar la calidad en la organización. Sin embargo, las nuevas rutinas pueden encontrar como obstáculo las prácticas tradicionales basadas en un esquema autoritario y piramidal, ya que la calidad requiere de una estructura más horizontal en la cual los empleados asumen su responsabilidad frente a un proceso y son capaces de proponer mejoras.

Los cambios que trae consigo la calidad en las organizaciones públicas son vistos como un proceso de innovación que transforma ciertas rutinas, pero otros aspectos pueden permanecer sin cambios.

El ISO 9000 se basa en ciertos supuestos acerca de lo que es bueno para la organización. Esto se convierte en un reto para las organizaciones del sector público, pues de inicio los procesos deben ser diseñados para satisfacer las necesidades del cliente; asimismo, éstas serán transformadas en metas cuantificables, lo cual permite asegurarse de que el proceso se cumple y que es factible la práctica de auditorías.

Con base en estudios empíricos, Morgan y Murgatroyd (1994) señalan que la resistencia al cambio en el sector público a partir de la incorporación de nuevas rutinas se compone, en gran medida, por factores de cultura ocupacional, en donde los servidores públicos se asumen en una función como profesionales no como gerentes.

Las certificaciones pueden incorporar cambios en las estructuras administrativas, en las tareas a desarrollar y en los comportamientos, pero a decir de Ehrenberg y Stupak (2001) la cultura puede ser más difícil de cambiar porque las actividades del gobierno son generalmente viejas y con elementos culturales inculcados. Por esta razón y considerando que el medio ambiente es impredecible pero influye en el sector público, los autores recomiendan comenzar las nuevas prácticas en organizaciones pequeñas o en algunas partes o subunidades de las organizaciones.

En la actualidad las normas ISO son aplicadas tanto en el sector privado como en el sector público, aunque en este último las organizaciones no compiten entre sí, por lo que se hace necesaria una estrategia de implementación diferente, acorde al contexto particular.

Lo planteado hasta el momento permite entender que la incorporación de la calidad y de la certificación de procesos al sector público requiere de algunas transformaciones para su implementación; pero también la ejecución de las nuevas prácticas da como resultado una serie de cambios que pueden impactar estructuras administrativas, funciones y comportamientos.

La incorporación de la calidad en el gobierno del Estado de México y el cambio institucional

La década de 1990 marcó una etapa importante en las administraciones estatales, las propuestas de descentralización impulsadas por los organismos internacionales primero, y después por el gobierno federal mexicano, imprime a los gobiernos regionales y locales una dinámica distinta.

Los modelos de gestión a nivel internacional fueron reproduciéndose en diversos países mediante la adopción de prácticas y la difusión de las mismas, esta última puede ser considerada como un mecanismo que motivó que durante esa década las nuevas prácticas fueran insertándose en los gobiernos, generando así una cadena de influencia que puede identificarse con presiones de tipo informal.

Esta cadena de influencia se deja sentir en México y en entidades federativas que habían comenzado a introducir nuevos esquemas de gestión como es el caso de Guanajuato, Aguascalientes, Nuevo León (Martínez, 2004), Tamaulipas y Chihuahua (Martínez, 2007). Entre los modelos adoptados por estos gobiernos resaltan los programas de calidad total.

Las características del Estado de México lo ubican como una de las entidades más complejas del país si se considera su alta concentración poblacio-

nal y, por lo tanto, las crecientes necesidades. En él se reproducen diversas expresiones de la problemática nacional, lo cual debiera impulsar al gobierno a una constante renovación a fin de dar respuestas oportunas.

La incorporación de las nociones de calidad en el gobierno estatal puede considerarse un proceso isomórfico a partir tanto de los acontecimientos a nivel internacional que son reconocidos como una fuente de influencia, como de las prácticas que habían emprendido otros gobiernos locales.⁴ El gobierno del estado reconoce en ese contexto la necesidad de mejorar la atención al usuario. La alternativa que se vislumbra para lograrlo es la calidad y la mejora continua; por lo tanto, su implementación significaba ir acorde con las tendencias de ese medio ambiente externo.

Durante la década de 1990, los titulares del Ejecutivo estatal destacaron en el discurso oficial que los acontecimientos a nivel internacional como los cambios en la economía y los fenómenos políticos obligaban a los gobiernos a modernizarse (Gobierno del Estado de México, 1993); por ello resaltaron acciones tales como la simplificación administrativa, la mejora en la atención al usuario, desregulación y descentralización, entre otras.

Sin embargo, el gobierno del Estado de México tenía cierto “rezago” al no contemplar una visión en el mismo sentido de las tendencias internacionales y nacionales, porque si bien es cierto no habían dejado de considerarse acciones de modernización en los gobiernos precedentes, tampoco había una expresión formal en los planes de desarrollo ni en los programas derivados de éstos que reflejara el cambio en el rumbo de la NGP como tal.

El interés por adoptar un *nuevo* modelo de gestión vinculado a la NGP bajo la óptica del isomorfismo coercitivo de Powell y DiMaggio (1999) se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad. En ese sentido, las organizaciones públicas imitan a otras organizaciones en el contexto por considerarlas de una alta reputación (Abrahamson, 1991).

Las prácticas de tipo NGP se habían difundido como los instrumentos de gestión que permitían a los gobiernos ser más eficientes, dar mejores respuestas a la ciudadanía, lo cual traería como consecuencia un mayor reconocimiento a la labor gubernamental y, por ende, mayor legitimidad.

4 El Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, ex gobernador del Estado de México identifica a Aguascalientes, Nuevo León y Guanajuato como entidades en donde se conocieron experiencias que influyeron en otros gobiernos. Información obtenida en entrevista realizada el 27 de mayo de 2008.

Así, un hecho que debemos resaltar es que en el panorama político a nivel federal, como resultado del proceso electoral del año 2000, por primera vez en México se tuvo un gobierno de alternancia.

La alternancia en el poder significó que el Ejecutivo federal, bajo el esquema de legitimidad que le dieron los resultados electorales, emprendió un ambicioso paquete de reformas a la gestión. Éste a su vez podía traducirse en un elemento útil para afianzar tal legitimidad y devolver la credibilidad a la ciudadanía en el gobierno.

De lo anterior se desprende que el modelo de gestión adoptado por el gobierno estatal en el periodo 1999-2005 implicó una nueva dinámica institucional, en la cual retomando a Thelen y Steinmo (1992), obedeció a que:

- Los cambios en el contexto que se expresaron en el Plan de Desarrollo produjeron una situación en la cual la gestión como institución latente se convertía en algo relevante que debía estar sujeta a cambios y, por lo tanto, con implicaciones en los resultados políticos.
- Los cambios en el contexto dieron lugar a una situación en la que instituciones existentes como la gestión fue puesta al servicio de nuevos objetivos.
- Los cambios exógenos provocaron que los actores adoptaran nuevos objetivos dentro de viejas instituciones.
- Los actores políticos, en este caso el Ejecutivo estatal, ajustaron sus estrategias como resultado de estrategias progresivas, es decir, de la NGP.

Por lo anterior, las presiones identificadas en el contexto como factor de influencia son de tipo informal e implica la difusión de innovaciones en la gestión que dan por hecho mejores resultados; esto conlleva a su adopción, generando un impacto de tipo funcional y estructural, es decir, implica nuevas tareas a realizar y, por ende, pueden darse cambios en la estructura administrativa.

Los cambios en la gestión pública del gobierno se expresaron de manera formal en el Plan Estatal de Desarrollo, para después derivarse en diversos programas y acciones que involucrarían la adopción de nuevas formas organizacionales.

La adopción de una práctica nueva refiere una selección de entre opciones y el uso inicial por una organización o unidad administrativa en donde anteriormente no se había llevado a cabo (Zeitz, Mittal y McAulay, 1999). Dicha adopción es resultado de un proceso mimético, coercitivo o normativo, basado en modelos vigentes en el medio ambiente.

En ese contexto, desde el inicio de la administración 1999-2005, el Ejecutivo estatal incorporó a su línea discursiva las ideas de cambio en la gestión, mediante propuestas que se identifican con la NGP, se manifestó el interés por desechar lo caduco y obsoleto, renovar actitudes, eliminar el papeleo. Sin embargo, es necesario resaltar que se trata de declaraciones oficiales. A partir de esas ideas, la gestión pública enfrentaba el desafío de la renovación mediante la instrumentación de modelos aplicados en otros ámbitos gubernamentales.

La transferencia y adopción de modelos organizacionales se manifestó como producto de un proceso de difusión en un ambiente en donde a la luz del gerencialismo se pusieron en marcha *nuevas prácticas* que, al menos en el discurso formal, pretendían lograr cierto cambio en el *cómo hacer* la gestión pública.

Como prueba de ello, el Plan de Desarrollo 1999-2005 planteó que para el siglo XXI el Estado de México requeriría de una administración pública que desarrollara al máximo su capacidad y voluntad de innovación, adaptabilidad, transparencia y competitividad; por ello, los cambios en la gestión pública debían orientarse al mejoramiento de la atención que se brinda a la ciudadanía, a la agilización de trámites y procedimientos, a promover un cambio de actitud de los servidores públicos y a facilitar las relaciones entre la sociedad y el gobierno (Gobierno del Estado de México, 1999).

Desde la perspectiva del gobierno estatal, la idea de modernizar expresó en sí misma algunos modelos organizacionales que no habían sido contemplados anteriormente en la administración pública estatal como la reingeniería, planeación estratégica y la calidad, esta última debía reflejarse en la eficiencia de los procesos (Montiel, 2000, 2001).

En la línea discursiva, se reconoció a la calidad como norma permanente en esta administración, lo cual significó el establecimiento de una prioridad: los procesos administrativos debían girar primero en torno a las necesidades de los usuarios y de los ciudadanos. Para lograrlo, el Ejecutivo estatal determinó necesaria la claridad en la misión, claridad en los propósitos, en los objetivos y el establecimiento de indicadores que permitieran evaluar los avances⁵ (Montiel, 2002).

Por lo anterior, implementar la calidad en la gestión significaba la adopción de un modelo difundido como una innovación técnicamente eficiente,

5 Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega del certificado ISO 9001 por el proceso de distribución de recursos del Ramo 33 a los municipios, el 5 de diciembre de 2000.

por eso los resultados esperados justificaban tal adopción; sin embargo, su aplicación requeriría de cambios profundos difíciles de lograr.

De acuerdo con Kaboolian (2000), los métodos de la calidad dan un importante sentido a las rutinas en las organizaciones públicas, y aún cuando la competitividad organizacional no es predominante en el sector público, éstos son adoptados pues crean significados y legitimidad. Las organizaciones públicas pueden ganar reconocimiento, por ello tales métodos pueden transformarse en prácticas institucionales.

Adicionalmente, la incorporación del modelo de calidad en la gestión en las organizaciones públicas puede verse como una solución al problema de la prestación ineficiente de los servicios y representar una mejora, por lo que la adopción de técnicas exitosas del sector privado como puede ser la calidad expresada en las certificaciones ISO 9000 reduce la incertidumbre sobre su aplicación.

De ahí que ante la falta de credibilidad de la ciudadanía en su gobierno tienen lugar los procesos isomórficos, que fomentan la adopción de prácticas del sector privado como es el caso de la calidad, que en las organizaciones gubernamentales se ha reflejado en los llamados sistemas de gestión de calidad basados en la certificación de procesos administrativos.

En el caso del Gobierno del Estado de México, la calidad fue concebida en el discurso como la suma de conocimiento, capacidad y sentido de oportunidad no sólo para cristalizar una meta, sino para hacerlo de la mejor forma. Con el impulso a las ideas de calidad gubernamental se pretendió garantizar resultados, lograr la eficacia en la gestión y una buena atención en los servicios públicos (Montiel, 2003).

Para Kieser (1997) la orientación al cliente es parte de lo que denomina *modas en la gestión*; bajo esta categoría explica que dichas modas son transmitidas vía retórica, y aun cuando no se difunda información acerca de resultados tangibles ganan legitimidad y se consideran como una norma de avance o mejora.

De ahí que la intención de adoptar la calidad en la gestión, y mediante su instrumentación hacer un gobierno eficiente, se apoyó en la idea de contar con procesos ágiles, calidad en su personal, el empleo de tecnologías y sistemas administrativos modernos, hecho que de acuerdo con los planteamientos de Meyer y Rowan (1999) hicieron ver al gobierno estatal como una organización adecuada al ajustarse al ambiente por medio de la interdependencia técnica.

Para fines de este artículo se resalta la certificación de procesos mediante la norma ISO 9000 como la expresión más difundida de la adopción de la calidad en la gestión gubernamental, por ello se considera como un indicador de su institucionalización en la medida en que expresa el intento de modelar prácticas de gestión bajo un estándar de reconocimiento internacional. Así, se constituyó en un patrón o modelo que estableció rutinas y se reprodujo activamente dando por hecho que mediante su aplicación se alcanzan estándares de calidad.

Uno de los efectos del isomorfismo institucional es la homogeneización (Powell y DiMaggio, 1999); la adopción de estándares ISO 9000 significa la disminución de la variación en la ejecución de procedimientos, además del reconocimiento en un ambiente institucional. Scott (1999: 222) señala que las organizaciones tienen una necesidad de legitimación procesal y son particularmente vulnerables a los ataques sobre la credibilidad de sus disposiciones y procedimientos de trabajo.

Lo anterior significa que para el sector público lograr las certificaciones de la serie ISO 9000 representaba que la prestación de servicios públicos respondería a las normas de calidad internacional. Por ello existía un interés por extender la certificación ISO a cada dependencia de la administración pública estatal, para mejorar la gestión y beneficiar a los usuarios que utilizan o requieren los servicios.

La incorporación de estándares en la gestión pública estatal implicó involucrar al aparato público en un proceso de cambio en la gestión que supone mayor reconocimiento social, de ahí que tuvo lugar el *Programa Estatal para la Calidad Gubernamental*, del que se derivaron acciones como el establecimiento de sistemas de gestión de calidad que se sustentaron en la certificación ISO (Montiel, 2000).

El propósito del programa para la calidad fue revisar y mejorar los procesos, trámites y servicios de la administración pública estatal; para llevarlo a cabo fue necesario establecer estándares que permitieran realizar una evaluación de los resultados y contribuyeran a adoptar una cultura de calidad.

Adicionalmente es importante señalar que el inicio del esquema de calidad en el gobierno bajo las normas ISO 9000 tuvo lugar durante los años de 1995-1996 cuando se obtuvieron las primeras certificaciones en la entonces Dirección General de Inversión Pública, hoy Dirección General de Planeación y Gasto Público y en el Archivo General del Poder Ejecutivo.⁶

6 Información obtenida en entrevista realizada al Mtro. Apolinar Mena Vargas, coordinador de Gestión Gubernamental del gobierno estatal, el 29 de mayo de 2009.

Aunque la adopción fue voluntaria, la difusión empujó a crear ciertas condiciones de competitividad que se manifestó en el incremento de certificaciones; en poco tiempo el número de éstas aumentó considerablemente (véase cuadro al final de este documento).

Sin embargo, la obtención de una certificación bajo la norma ISO se convirtió en un fin más que en un medio para alcanzar la eficiencia, motivado por una *moda* generada en el ambiente externo.

En el caso del gobierno del Estado de México, la implementación de los SGC trajo ciertas dificultades al enfrentar formas tradicionales de gestión, ya que existe un importante número de servidores públicos con una antigüedad laboral considerable, lo cual implicó cierta resistencia ante la incertidumbre generada por el cambio en la forma de llevar a cabo un proceso a partir de los requerimientos de la norma ISO.

Desde la perspectiva de la subsecretaría de administración del gobierno del Estado, al cambio que puede representar la calidad debió antecederle un proceso de sensibilización, que permitiera hacer del conocimiento de los servidores públicos el porqué y el cómo del cambio; empero, en el gobierno estatal no fue así en todos los casos. Los SGC y la búsqueda de certificaciones se introdujeron a partir de una decisión tomada; eso desencadenó cierta resistencia y desconfianza sobre los resultados por obtener.⁷

Las diferencias en la interpretación de la calidad en la gestión trajo como consecuencia que los procesos fueran entendidos en las organizaciones gubernamentales como procedimientos e incluso como actividades y las certificaciones obtenidas; por lo tanto, no reflejaron el todo sino solamente una parte de un proceso. Adicionalmente, se rompió con la intención de la estandarización al certificar un mismo procedimiento por cada unidad administrativa, lo que incrementó el número de certificaciones obtenidas.

Ante la tendencia de la modernización en el medio ambiente, era “importante” contar con una certificación, es decir, seguir la tendencia de la moda (Abrahamson, 1991; Brunsson, 2002); no obstante que en algunas de las dependencias o unidades administrativas con procesos certificados se llevaba a cabo la gestión tradicional y adicionalmente se trabajaba para el SGC; es decir, los esquemas de calidad no eran un mecanismo que hiciera eficiente las tareas, sino un símbolo que proyectaba una imagen innovadora.

7 La información sobre las dificultades y limitantes que enfrentó el gobierno estatal para implementar los SGC se obtuvo en entrevista realizada a la Lic. Elizabeth Vilchis Pérez, subsecretaría de Administración del gobierno estatal, el 7 de julio de 2009.

Los cambios que trae consigo la calidad en las organizaciones públicas son vistos como un proceso de innovación que transforma ciertas rutinas, aún cuando otros aspectos pueden permanecer sin cambios. A decir de Ehrenberg y Stupak (2001), la cultura es uno de los aspectos más difíciles de cambiar, porque las actividades del gobierno son generalmente viejas y con elementos culturales inculcados.

En el caso que nos ocupa, se reconoce un escaso impacto en lo que a cultura organizacional se refiere. Los patrones de conducta de los servidores públicos no se modificaron a excepción de aquellos que se involucraron directamente en los SGC o en el caso de las dependencias o unidades administrativas que asumieron como una responsabilidad el cumplimiento de todos los rubros de la norma ISO.

En la actual administración 2005-2011, continúan las acciones de mejora en la gestión bajo la óptica de la calidad con algunas variantes, no se prioriza la obtención de certificaciones, sino la mejora en el servicio y la incorporación de tecnologías de la información.

Así, durante el año 2006 se certificaron ocho nuevos procesos con base en el *Registro de Sistemas de Gestión de la Calidad y Procesos Certificados del Gobierno Estatal*. Asimismo, se llevaron a cabo tareas encaminadas al mantenimiento de los SGC y la obtención del refrendo de 18 procesos administrativos (Peña, 2006).

De manera formal se ha expresado la continuidad de la calidad en la gestión estatal, en las funciones de las unidades administrativas vinculadas a la calidad, en la capacitación a los servidores públicos en materia de calidad, el rediseño de procesos, la implementación de SGC así como la certificación y recertificación obtenida (Peña, 2008); sin embargo, hasta el momento, se han implementado sólo 27 SGC y se han recertificado 307 procesos.⁸

La disminución en el número de procesos certificados bajo la norma ISO 9000 es notable, más de 50% de los procesos que habían obtenido una certificación no han sido recertificados. Lo anterior puede ser el resultado, como señala Brunsson (2002a), de que las modas vienen y van, y el punto en el tiempo en el cual impulsaron con mayor fuerza las certificaciones fue en la administración estatal 1999-2005.

8 La recertificación de 307 procesos obedece a que había un trabajo previo para lograr la renovación de la certificación obtenida y, por lo tanto, el no seguir adelante implicaba perder el trabajo ya realizado. Información obtenida en entrevista con a la subsecretaria de Administración del gobierno estatal, el 7 de julio de 2009.

Consideraciones finales

Como se ha señalado anteriormente, la gestión pública estatal ha atravesado por transformaciones a partir de la influencia del medio ambiente. Uno de los rasgos que caracterizaron esa transformación fue la adopción de SGC basados en las certificaciones de procesos de gestión, lo cual conllevó un cambio en las rutinas ligado a la lógica de lo adecuado.

Las diferencias entre el medio ambiente y la dinámica de las organizaciones gubernamentales impulsaron tales cambios institucionales, que requirieron de un proceso de adaptación y aprendizaje que se presentó en poco tiempo.

La reforma que implicó la adopción de ideas de NGP y de calidad pretendió cambiar prácticas institucionales, aun cuando los resultados, como se ha podido comprobar en un estudio más amplio realizado en trabajo de campo, no significan mejoras sustantivas a la gestión.

Un factor determinante para conducir a las organizaciones gubernamentales por la vía del cambio bajo la óptica gerencialista fue el liderazgo que en su momento representó el Ejecutivo estatal (administración 1999-2005). El cambio iniciado fue un proceso que se identifica con lo que March y Olsen (1997) denominan reforma institucional, lo cual implica un conjunto de acciones que de manera deliberada modifican la estructura y la cultura de una organización.

El cambio de administración en el año 2005 fue un hecho que dio lugar a nuevos arreglos institucionales, a nuevas estrategias; por lo tanto, las organizaciones gubernamentales debían adaptarse a nuevas situaciones y a procesos políticos que podían tener como consecuencia discontinuidad en las prácticas de gestión ya aceptadas.

La amplia difusión de la certificación puede identificarse con una tendencia de la moda, a partir de la cual se imitan formas organizacionales. En el caso del gobierno estatal se identificó que el notable crecimiento de certificaciones en la administración 1999-2005 obedeció a una tendencia de ese tipo, y aun cuando el cambio de gobierno en el año 2005 no elimina tales prácticas, sí se manifiesta como prioritaria la adopción de otras formas organizacionales vinculadas a la utilización de tecnologías de la información; es decir, las certificaciones han pasado de moda, aunque las ideas sobre calidad siguen vigentes.

La certificación bajo la norma ISO 9000 puede entenderse como un proceso agregado, que significó un cambio respecto del entramado institucional

existente de corta duración, por eso no representó un cambio profundo, dio lugar a innovaciones limitadas por la dinámica de permanencia que existe en las organizaciones y el papel de los líderes.

Con base en lo señalado, el cambio generado por la adopción de la certificación de procesos en el gobierno estatal fue el resultado de un proceso de adaptación al medio ambiente en el que se dio lugar a una reforma institucional, que se manifestó en mayor medida en la administración 1999-2005.

El cambio de gobierno en 2005 representa discontinuidad en la permanencia de las certificaciones; sin embargo, con base en la información obtenida en la investigación se pudo constatar que las ideas de calidad permanecen aunque no se privilegian los estándares, éstos han pasado a segundo plano. Eso no significa un reemplazo, sino una transformación gradual, un cambio progresivo en los procesos de gestión.

Bibliografía

- Abrahamson, Eric (1991), "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations", en *The Academy of Management Review*, vol. 16, núm. 3.
- Barba, Antonio (2002), *Calidad y cambio organizacional: Ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del LAPEM de CFE*: México: UAM-I.
- Brunsson, Nils (2002), "Standardization and Fashion Trends", en Brunsson and Jacobsson, *A World of Standards*, Oxford University Press.
- Brunsson, Nils (2002a), *The Organization of Hypocrisy*, Abstrakt forlag, Copenhagen: Business School Press.
- Campos Álvarez, Ricardo y Luis Miguel Martínez (2006), *Alta calidad en la Gestión Pública*, IAPEM.
- Crozier, Michel (1992), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Di Maggio, P. y W. Powell (1983), "The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en *American Sociological Review*, núm. 48.
- Ehrenberg, Rudolph y Ronald Stupak (2001), "Total Quality Management: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector", en Stupak y Leitner, *Handbook of Public Quality Management*, Public Administration and Public Policy 90, Marcel Dekker Inc., USA.
- Furusten, Staffan (2002), "The Knowledge Base of Standard", en Brunsson and Jacobsson, *A World of Standards*, Oxford University Press.
- Gobierno del Estado de México (1993), *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999*, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (1999), *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*, Toluca, México.
- Hunt, Daniel (1993), *Quality Management for Government. A Guide to Federal State, and Local Implementation*, Milwaukee, Wisconsin, USA: ASQC Quality Press.

- Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C. (2001), *Sistemas de Gestión de Calidad. Requisitos. Norma Mexicana IMNC. NMX-CC-9000-IMNC-2000*.
- Igraham, Patricia (1999), "Administración de calidad total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas", en Losada i Marrodán, Carlos [ed.], *¿De burócratas a gerentes?*, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaboolian, Linda (2000), "Quality comes to the Sector Public", en Cole and Scott [eds.], *The Quality Movement Organization Theory*, USA: Sage Publications.
- Kieser, Alfred (1997), "Rhetoric and Myth in Management Fashion", en *Organization*, vol. 4, núm. 1.
- Koehler, Jerry y Joseph Pankowski (1996), *Quality Government. Designing, Developing and implementing TQM*, USA: St. Lucie Press.
- March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Martínez Vilchis, José (2004), *Nueva Gerencia Pública: Análisis comparativo de la Administración Estatal en México*, tesis doctoral, UNAM.
- Martínez Vilchis, José (2007), "La Nueva Gerencia Pública en las entidades federativas de México", en *Buen Gobierno*, núm. 2, México.
- Meyer, J. y B. Rowan (1999), "Organizaciones Institucionalizadas: La Estructura Formal como Mito y Ceremonia", en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio [comps.], *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México: UAEM.
- Montiel, Arturo (2000), *Primer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.
- Montiel, Arturo (2001), *Segundo Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.
- Montiel, Arturo (2002), "Atender la problemática social exige renovar la eficacia y la calidad de nuestros programas", en *La visión de un gobierno. Discursos e ideas políticas 2000-2001*, Gobierno del Estado de México.
- Montiel, Arturo (2003), "La tecnología moderna nos permite servirle mejor y con rapidez a los mexicanos", en *La visión de un gobierno. Discursos e ideas políticas 2001-2002*, Gobierno del Estado de México.
- Morgan, Colin y Stephen Murgatroyd (1994), *Total Quality Management in the Public Sector*, Open University Press.
- Ovretveit, John (2005), "Public Service Quality Improvement", en Ferlie, E. et al. [eds.], *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Peña Nieto, Enrique (2006), *Primer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.
- Peña Nieto, Enrique (2008), *Tercer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.
- Powell, Walter y Paul J. DiMaggio [comps.] (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona, España: Fundación CIDOB.
- Sahlin-Anderson, Kerstin (2002), "Arenas as Standardizers", en Brunsson and Jacobsson, *A World of Standards*, Oxford University Press.
- Schuurman, Hessel (1997), "Quality Management and Competitiveness. The Diffusion of the ISO 9000 standards in Latin America and recommendations for Government Strategies", en *Desarrollo Productivo*, núm. 41, United Nations: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

- Scott, Richard (1999), "Retomando los Argumentos Institucionales", en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio [comps.], *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- Scott, Richard (2001), *Institutions and Organizations*, USA: Sage Publications Inc.
- Thelen, Kathleen y Sven Steinmo (1992), "Historical Institutionalism in comparative politics", en Steinmo, S. et al. [eds.], *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vergara, Rodolfo (1997), "Estudio Introductorio", en March, James y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Weir, Margaret (1992), "Ideas and the politics of bounded innovation", en Steinmo, S. et al. [eds.], *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zeitiz, Gerald et al. (1999), "Distinguishing Adoption and Entrenchment of Management Practices: A Framework for Analysis", en *Organization Studies*, núm. 20.

Recurso electrónico

- Crozier, Michel (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública", en *Reforma y democracia*, Revista del CLAD, núm. 7, enero, Caracas, Venezuela. Disponible en: www.clad.org.ve [15/01/2005].

Anexo

Cuadro 1

Certificaciones obtenidas por año en el gobierno del estado

Año	Núm. de procesos certificados	Sector central	Sector auxiliar
2002	24	24	0
2003	42	26	16
2004	363	43	320
2005	275	41	234
		2*	
Total	706	136	570

*Estos procesos corresponden a los inicios de la certificación en la administración 1993-1999.

Fuente: elaboración propia con base en el Registro de Sistemas de Gestión de la Calidad y Procesos Certificados del Gobierno del Estado de México.

Leticia Contreras Orozco. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM. Maestra en Administración Pública por la UAEM. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense A.C., programa que forma parte del PNPC de Conacyt. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM. Línea de investigación: administración pública y gestión. Publicación reciente: “La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva neoinstitucionalista”, en revista *Buen Gobierno*, año 2008, núm. 5, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Envío a dictamen: 17 de octubre de 2008.

Reenvío: 19 de octubre de 2009.

Aprobación: 03 de febrero de 2010.