



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Contreras Orozco, Leticia

El proceso de institucionalización de la calidad en la gestión pública en el gobierno del estado de
México 1999-2009

Espacios Públicos, vol. 14, núm. 31, mayo-agosto, 2011, pp. 8-31

Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621192002>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El proceso de institucionalización de la calidad en la gestión pública en el gobierno del estado de México 1999-2009

Fecha de recepción: 31 de enero de 2011
Fecha de aprobación: 25 de febrero de 2011

*Leticia Contreras Orozco**

RESUMEN

En este documento se pretenden identificar los rasgos del proceso de institucionalización de la calidad en la gestión en el gobierno del Estado de México desde sus inicios en la década de los 90 hasta el año 2009, lapso que comprende dos periodos gubernamentales distintos; sin embargo, cabe mencionar que no se busca realizar una comparación entre ellos, sino identificar la línea de permanencia que ha seguido la calidad en la gestión estatal, mediante dos indicadores: las estructura formal y las certificaciones obtenidas.

PALABRAS CLAVE: nueva gestión pública, calidad, certificaciones de calidad, ISO 9000, sistema de gestión de calidad.

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM. Este trabajo forma parte de una investigación más amplia titulada: La nueva gestión pública como factor de cambio institucional en las organizaciones públicas. Análisis de la certificación de procesos en el Gobierno del Estado de México 1999-2009.

ABSTRACT

In this paper it is tried to identify the characteristics of the process of institutionalization of the quality in the management in the government of the State of Mexico from its beginnings to year 2009, lapse that understands two different governmental periods, nevertheless is possible to mention that one does not look for to do a comparison among them, but to identify the line of permanence whom the quality in the state management has followed, by means of two indicators: the formal structure and the obtained certifications.

KEY WORDS: new public management, quality, certifications of quality, ISO 9000, system of quality management.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha marcado una tendencia en las organizaciones públicas a incorporar sistemas de calidad, en algunos casos dichos sistemas se han basado en normas internacionales de estandarización, lo que puede traducirse en el reconocimiento a la calidad de productos o servicios.

Dentro de las propuestas de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), una de las ideas que sobresalen es la calidad en el servicio, cuya pretensión es lograr un cambio en la cultura administrativa anteponiendo la preocupación por el *cliente*; aunque dicho concepto ha sido motivo de debate cuando se resaltan las diferencias entre el sector público y el privado.

No es fácil medir el nivel de calidad en las organizaciones gubernamentales, además de que existen condiciones que pueden limitar la puesta en marcha de cambios para implantarla, dado que es necesario lograr transformaciones que penetren en la organización.

Para el caso de las organizaciones gubernamentales, sobra decir que los ciudadanos deben ser el eje que muevan sus acciones; precisamente, hoy en día los ciudadanos exigen estar informados y que se les proporcionen mejores servicios.

Desde la perspectiva del Public Management Service (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el enfoque de la calidad en el sector público requiere que las organizaciones miren hacia fuera, que sean transparentes y que los ciudadanos sepan cómo trabaja la administración. Una parte importante de esta postura son los aspectos que desde el punto de vista de la OCDE (1996) se relacionan con la calidad, como son los valores de imparcialidad y legalidad; así como de la información sobre el desempeño que es fundamental.

Ante el impulso que ha tenido la incorporación de la calidad en la gestión gubernamental, existen posturas que señalan que no es compatible con el sector público. Algunas de las razones son: que la calidad difícilmente es una prioridad para quienes toman las decisiones; el gobierno presta servicios, no manufactura productos; la calidad no es parte de la cultura del gobierno; los incentivos son pocos para introducir la calidad en el gobierno (Stupak y Leitner, 2001).

Sin embargo, las fuerzas económicas, organizacionales e institucionales, conducen al gobierno a adoptar estrategias de calidad en la gestión paralelamente a las grandes empresas que las usan para ser más competitivas en esta era de la globalización.

En suma, la calidad se centra en la satisfacción del usuario, buscar el mejoramiento continuo, y dar a cada quien una responsabilidad. Para su aplicación en el sector público debe considerarse la posibilidad de definir la calidad de acuerdo al servicio público que se esté prestando; es decir, cada servicio resaltará las cualidades de la prestación y cuáles se identifican con una política de calidad propia.

En este documento se abordará el caso del Estado de México para conocer cómo fue incorporándose la calidad en la gestión pública a través de mecanismos formales, asimismo se utiliza a la *institucionalización* como categoría explicativa y se consideran como indicadores de ese proceso a la organización formal y a las certificaciones de procesos.

Plantear la discusión sobre el proceso de institucionalización se refiere a aceptar una pauta de actuación por parte de algunos actores, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes; supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones (Salvador, 2001); estima reconocer que las instituciones se crean y se desarrollan siguiendo algunas fases y que, al seguir ciertas etapas de desarrollo de la institución, se pueden identificar diferentes grados de institucionalización

(Jepperson, 1999). Por lo tanto, la calidad en la gestión podría estar en un proceso de institucionalización si ha sido aceptada como la alternativa para hacer más eficiente la gestión, y si se ha insertado como una práctica que se asume como natural y cotidiana.

Una primera aproximación vincula el nivel de institucionalización a la vulnerabilidad de la institución frente a la intervención de determinados actores (Jepperson, 1999). Así, una institución estará muy institucionalizada si se encuentra fuertemente insertada en las rutinas de la acción de determinados agentes que la utilizan en forma habitual, sin cuestionarla; y si además, queda fuera de la discusión sobre posibles reformas, pues ningún actor considera ni oportuna, ni viable su revisión o sustitución.

El tiempo que lleva en funcionamiento así como la posición en el esquema de relaciones pueden ser también indicadores útiles para identificar el grado de institucionalización. Resulta conveniente identificar las fases previas que se siguen para ello, a fin de saber dónde se quedaron o hasta dónde han llegado en este proceso las instituciones que se pretenden analizar.

Para Peters (2003), dicho proceso puede darse en dos etapas: la primera cuando hay una decisión consciente de crear una organización o una institución, y la segunda cuando se mejora la institución con el paso del tiempo y se adicionan ciertos valores.

Partiendo del esquema propuesto por Tolbert y Zucker (1996: 180-185), se pueden identificar tres fases en el proceso de institucionalización:

1. **Habitación** (fase de preinstitucionalización). En esta fase se produce el desarrollo de respuestas a un cambio en el equilibrio existente, a partir de su uso reiterativo; la institución incipiente va ganando legitimidad y se convierte en un recurso habitual para afrontar nuevas situaciones.

En un contexto organizacional, el proceso de habitación involucra la generación de nuevos arreglos estructurales en respuesta a un problema o conjunto de problemas, y la formalización de tales arreglos. Esto puede resultar en diferentes formas de innovación que tienen como objetivo ajustar el desempeño de la organización, lo cual puede vincularse a procesos de adopción en otras organizaciones (imitación).

2. **Objetivación** (fase de semi-institucionalización). Esta fase supone el desarrollo de cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor de una nueva institución, así como el incremento del número de organizaciones que la adoptan. Las acciones que han sido habitadas requieren de legitimación, de ahí la importancia del consenso.

3. **Sedimentación** (fase de consolidación). Una vez que la institución ha pasado las fases de habitación y objetivación puede entrar en una fase de consolidación, en la cual se arraiga en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes y las condiciones que propiciaron las fases anteriores.

La sedimentación ocurre cuando la innovación ha sido objetivada en algún sistema de signos como puede ser el lenguaje, lo que permite reiterar las experiencias en una organización.

Los argumentos vinculados con la funcionalidad y la mayor o menor adecuación de la institución a la organización en la que se aplica se relacionan con procesos de aprendizaje institucional.

BREVE PERFIL DEL ESTADO DE MÉXICO Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las características del Estado de México lo ubican como una de las entidades más complejas del país, dada su alta concentración poblacional y, por ende, sus crecientes necesidades. En él se reproducen diversas expresiones de la problemática nacional, lo cual debería impulsar al gobierno a una constante renovación a fin de dar respuestas oportunas.

Su cercanía con el Distrito Federal la ha convertido en una entidad con alto índice de migración; la conformación de una amplia zona conurbada ha provocado que la solución a las demandas se haga cada vez más complicada, pues se involucran diversos órdenes de gobierno y se requiere del establecimiento de acuerdos y mecanismos de coordinación ágiles.

A nivel nacional, el Estado de México ocupa el primer lugar por el número de habitantes en su territorio; en el periodo 2000-2005 registró un crecimiento poblacional de 1.19% anual. De acuerdo con las cifras

preliminares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),¹ al año 2010 se registraron 15' 174, 272 habitantes; al año 2005 se registraron 14' 007,495 habitantes; mientras que en el año 2000 fue de 13.1 millones de habitantes y en 1990 de 9.8 millones (INEGI, 2008). Tales cifras muestran un acelerado crecimiento; por tal motivo es la entidad federativa con mayor densidad de población y con una alta demanda de servicios que se incrementa año con año por la gran migración registrada.

Ante este índice de crecimiento poblacional, las necesidades de urbanización aumentan, lo mismo que las de empleo, educación, servicios de salud, seguridad social y de crecimiento económico, lo que requiere de la efectividad del aparato gubernamental.

Por otra parte, las condiciones en el panorama político son un factor que influye o determina las formas de llevar a cabo la gestión gubernamental. La competitividad política ha conducido a que gobiernos de distinta afiliación partidista, establezcan conjuntamente medidas de solución a problemas compartidos, aunque esto no signifique que respondan eficazmente.

En el caso del Estado de México, partidos políticos diferentes al del Ejecutivo estatal han ganado terreno. Si bien es cierto, en el gobierno del estado no se ha presentado alternancia política, pues todos los gobernadores han provenido del Partido Revolucionario Institucional (PRI), incluido el actual (2005-2011), los municipios sí han experimentado la alternancia, además de que el Poder Legislativo se ha conformado de manera plural desde 1996.

LA INCORPORACIÓN DE LAS PRIMERAS IDEAS DE CALIDAD EN EL GOBIERNO ESTATAL

Una de las primeras acciones que se emprendieron en el gobierno estatal en materia de calidad fue la creación del Comité Estatal de Calidad y Productividad en 1991. Su objetivo fue que los empresarios, los trabajadores y las instituciones educativas se comprometieran a elevar la calidad y la productividad en el aparato productivo y laboral del estado (Pichardo, 1992).

Durante el periodo gubernamental 1993-1999, con la intención de avanzar de acuerdo con las tendencias nacionales e internacionales, se publicaron una serie de documentos denominados “Modernización y Mejoramiento de la Función Pública”, que abordaron los temas identificados con la Nueva Gestión Pública (NGP) como la calidad en la gestión.

En esa línea temática se hizo alusión a que el siglo XXI y las transformaciones que trae consigo en el contexto mundial y nacional, exigen replantear la función pública; por ende, la administración pública mexicana debe buscar nuevas vías para alcanzar la eficiencia, la eficacia y la calidad total (Secretaría de Administración, 1994).

El grado de calidad de los servicios brindados por la administración pública determina la opinión del ciudadano respecto a las actividades que desempeña. Así, considerar que diversas instituciones públicas han pretendido dejar de lado esquemas disfuncionales para añadir conceptos de excelencia y calidad en la

gestión, da la pauta para reconocer que el medio ambiente impulsó los cambios incorporados a la gestión pública durante esta etapa.

Como parte de las propuestas de la NGP y específicamente de la calidad en la gestión, se intenta encontrar modelos en los que se deje atrás una organización burocrática y se dé paso a una nueva forma de organización, donde se resalte la importancia de las personas para cumplir los objetivos. Sin embargo, distintos foros sobre modernización administrativa y la necesidad de retomar la vanguardia, que de algún modo había perdido el gobierno del estado, fueron factores que empujaron a adoptar las ideas sobre calidad.²

Uno de los indicios que se vincularon con la calidad, es la primera etapa del programa de calidad total en instituciones de educación superior, a partir del cual se integraron los equipos de alto desempeño en 36 escuelas normales; además, se definieron los parámetros de evaluación para las auditorías de calidad total (Camacho, 1996a). Hacia el final del periodo se continuaba con programas específicos de calidad total para supervisores y directores escolares.

La calidad fue planteada como una nueva modalidad de cambio (Secretaría de Administración, 1994), que permitiría renovar a las organizaciones públicas en cuanto a la prestación eficiente de los servicios y mejor atención al usuario, mediante un cambio en la actitud de los servidores públicos. Bajo esta premisa, la capacitación cobró mayor relevancia; por lo

que el gobierno del estado se dio a la tarea de emprender acciones encaminadas hacia la profesionalización y capacitación de los servidores públicos, pues se les consideró una parte medular en esta nueva visión de la gestión pública.

La Secretaría de Administración fue la dependencia directamente involucrada con las acciones en materia de calidad. En el documento no. 1 “Modernización y Mejoramiento de la Función Pública” se establecía que para el caso del Estado de México, la incorporación de la calidad en la administración pública requería de cambios tales como:

- Las actitudes de los servidores públicos.
- Los sistemas de medición de desempeño.
- La actitud de las dependencias y entidades respecto al cambio.
- Las responsabilidades de los servidores públicos.
- Los sistemas de recompensa y de reconocimiento.
- La rapidez en aplicar nuevas tecnologías administrativas.
- El deseo de lograr la perfección.
- La simplificación de procesos (Secretaría de Administración, 1994: 96-97).

Sin embargo, la búsqueda de cambio en los rubros señalados implicaba el diseño de un modelo de gestión que posibilitara adaptarse a nuevas condiciones. Por ello, uno de los aspectos que vale la pena resaltar es la propuesta de un modelo básico para la incorporación de la calidad total en la administración pública del Estado de

México, que comprendería cinco fases fundamentales:

1. Desarrollar e implementar un programa de capacitación comprensivo. Esto significaba que los servidores públicos se vieran inmersos en las concepciones de administración por calidad total, liderazgo, trabajo en equipo, comunicación efectiva, técnicas de *Just in Time* y control estadístico del proceso.
2. Establecer la estructura organizacional para efectuar el proceso de cambio. En este apartado se contempló la creación de un Comité Directivo de Calidad, responsable de crear, desarrollar y comunicar una estrategia de calidad, así como de revisar los planes y programas para que el proceso de mejora se vinculara con los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, se consideró la creación de subcomités específicos para consolidar el proceso de mejora.
3. Proporcionar una misión y una visión que se enfoque a la satisfacción de los usuarios. La misión debe establecer el propósito o la razón de ser de la dependencia o entidad; la visión define en dónde se desea estar en el mediano y largo plazo.
4. Aplicar conceptos de capacitación a los equipos de mejoramiento continuo. El propósito era consolidar el trabajo en equipo para optimizar recursos y comprometerse con la misión.
5. Desarrollar los conocimientos y las habilidades técnicas de los servidores públicos (Secretaría de Administración, 1994: 100-103).

Este modelo fue una propuesta que permitía identificar cierto interés por involucrar a la administración pública estatal en la dinámica de la calidad. La idea de cambio iba de la mano al señalar aquellos aspectos que requerían algunas adecuaciones para obtener los mejores resultados de la posible implementación de la calidad en el servicio público.

También es importante destacar que el inicio del esquema de calidad en el gobierno bajo las normas ISO 9000 tuvo lugar durante los años 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.³

A partir del contexto, el gobierno reconoció la necesidad de mejorar la atención al usuario, y la alternativa que se vislumbraba para lograrlo era la calidad y la mejora continua; por lo tanto, su implementación significaba estar acorde con las tendencias que se marcaban en el medio ambiente externo.

UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL PERIODO GUBERNAMENTAL 1999-2005

Durante la década de 1990 se apreció en el gobierno estatal una serie de cambios tendientes a mejorar la gestión pública; sin embargo, la administración que inició en 1999 impulsó con mayor fuerza las prácticas tipo NGP, que incluyeron los modelos de

calidad en la gestión. Aunque en estricto sentido no se trató de un *nuevo* modelo de gestión, porque no significó cambios radicales en el aparato administrativo, sí marcó diferencias respecto de los gobiernos anteriores por el énfasis puesto en las prácticas de gestión.

La intención de calificarlo como *nuevo* obedece a que, desde el discurso, se introdujeron las propuestas de cambio que intentaron colocar al gobierno estatal en sintonía con las nuevas prácticas a las cuales recurrieron otros gobiernos a nivel nacional o internacional. Se trató, entonces, de un proceso de transformación gradual que involucró la reconfiguración del modelo de gestión existente, a partir de la necesidad de adaptarse a un medio ambiente cambiante.

responsabilidades directas (Hunt, 1993), con mejoramiento en el desempeño y servicio al usuario (Koehler y Pankowski, 1996). Por lo anterior, para muchas organizaciones el hecho de implementar la calidad significa un cambio que puede impactar la estructura organizacional, el diseño de procesos, el liderazgo, la cultura, y en varios casos puede involucrar todos los aspectos.

Concerniente al 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).

LA CALIDAD EN LA GESTIÓN Y SU PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL GOBIERNO

La incorporación de la calidad se analiza a partir de la institucionalización como categoría explicativa, misma que alude a la inserción de nuevas dinámicas en las organizaciones y a distintas fases, que aunque no se agoten, el hecho de alcanzar cierta fase señala algún grado de institucionalización. Para ello, se consideraron como indicadores la organización formal y las certificaciones de procesos.

La calidad en el ámbito público se vincula con cambios positivos (Ingraham, 1999), con excelencia en el servicio (Crozier, 1992), con

a) La institucionalización de la calidad mediante los cambios en la organización formal

Para Jepperson (1999), la organización formal es un portador de la institucionalización; mediante su estructura se manifiestan poderosas reglas institucionales, las cuales funcionan como mitos racionalizados que son obligatorios, pudiendo ser los programas y las tecnologías (Meyer y Rowan, 1999).

Bajo esta premisa, una de las prácticas que más destacan en la gestión es la incorporación de ideas como *calidad gubernamental*, cristalizada de manera formal en diversos cambios en la estructura orgánica; lo cual refleja que al incorporar

elementos legitimados ambientalmente, el gobierno estatal asegura su aceptación entre la ciudadanía.

Así, se creó mediante un acuerdo del Ejecutivo, el Consejo Estatal para la Calidad Gubernamental en enero de 2000, que estuvo integrado por el gobernador del estado como presidente, el titular de la Unidad para la Calidad Gubernamental como secretario técnico y como vocales los titulares de las dependencias y representantes de los sectores social y privado.

Meyer y Rowan (1999) explican la conformación de la estructura formal como mito y ceremonia; en el caso que nos ocupa nos permite advertir que los cambios señalados en la estructura administrativa son un medio para lograr la calidad gubernamental como un fin deseable. La calidad se convirtió en un mito que se racionalizó en el ámbito de la actividad gubernamental; por lo tanto, el gobierno estatal modificó su estructura formal para ir acorde con las dinámicas del medio ambiente en la búsqueda de la eficiencia.

La incorporación de estructuras con alto valor ceremonial (Meyer y Rowan, 1999), como las unidades administrativas vinculadas con la calidad, hace que la posición de la organización sea más favorable. Sin embargo, operativamente el Consejo no tuvo mayor trascendencia, las acciones en materia de calidad se dejaron a la suerte de las dependencias.⁴

En febrero de 2000 fue publicado el “Manual General de Organización de la Gubernatura” en la Gaceta del Gobierno; dicho manual contempló la Unidad Técnica

para la Calidad Gubernamental como dependiente directamente del gobernador. La dependencia directa de tal unidad administrativa del Ejecutivo estatal mostró en su momento la importancia que tuvo la calidad en la gestión durante esta administración.

Empero, en diciembre de 2000, por acuerdo del Ejecutivo, se readscribió esta unidad a la Secretaría de la Contraloría al considerar que ésta tenía entre sus atribuciones la ejecución del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Estatal (Gobierno del Estado de México, 2000c), y la calidad implicaba acciones de simplificación.

A partir de la adscripción, en 2001 ocurrió otro cambio en la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría dado que se fusionó la Unidad Técnica para la Calidad Gubernamental con la Dirección General de Simplificación Administrativa y se creó la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa (Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, 2005) con la finalidad de llevar a cabo el Programa General de Calidad Gubernamental, que sería el marco donde se insertaría la implementación de los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) y de las certificaciones ISO 9000.

El paso de una unidad técnica dependiente directa del Ejecutivo a una subsecretaría puede interpretarse como una reorganización de funciones que basa su legitimidad en la suposición de que sería mayor su efectividad; pues las organizaciones están estructuradas por fenómenos en sus ambientes y se ajustan a ellos (Meyer y Rowan, 1999).

En 2002 nuevamente se llevaron a cabo cambios en la estructura formal. La Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa pasó ser parte de la Secretaría de Administración con el nombre de Subsecretaría de Modernización y Calidad para fomentar y propiciar una cultura de calidad en el gobierno del Estado de México (Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, 2005).

Este periodo gubernamental se caracterizó por los constantes cambios en la estructura formal, que desde el punto de vista organizacional, no siempre respondía a justificaciones de carácter funcional. Asimismo, durante este periodo, las acciones modernizadoras y de mejoramiento administrativo carecieron de unicidad; es decir, por un lado estaba la simplificación administrativa como parte de las acciones de la Secretaría de la Contraloría siendo posteriormente desplazadas por las de calidad, y por otro lado, el mejoramiento administrativo en la Secretaría de Administración, en donde también fue creada una unidad de diseño de procesos y control de calidad.

Lo anterior evidencia la falta de un acuerdo superior. Se permitió que se crearan áreas con funciones similares en dos secretarías distintas; así, mientras una dependencia presentaba un programa de simplificación administrativa, la otra presentaba un programa de modernización. En ambos casos se conformaron comités integrados por representantes de cada dependencia, asimismo, el esquema de la contraloría federal influyó para que el gobierno estatal dejara en manos

de la Secretaría de la Contraloría Estatal acciones que podía asumir la Secretaría de Administración.⁵

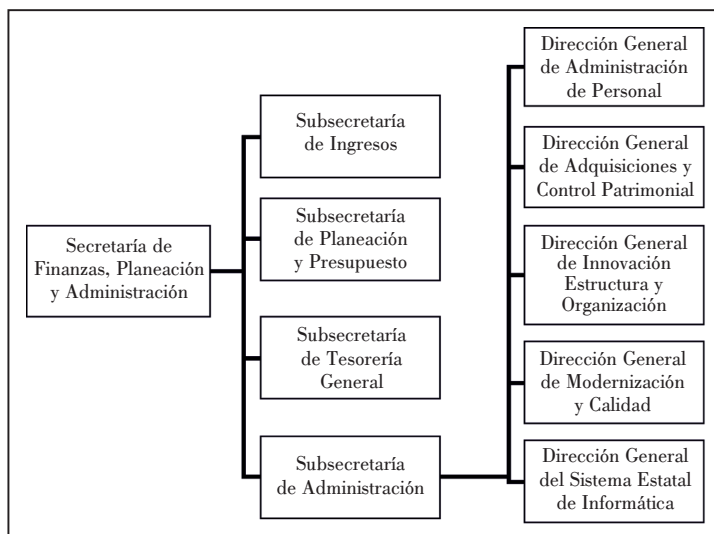
De igual forma, en octubre de 2003 se fusionaron la Secretaría de Administración y la de Finanzas y Planeación (Gobierno del Estado de México, 2003), lo que dio paso a importantes reajustes, a partir de la recién creada dependencia. Su denominación fue Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, en cuya estructura destacó en 2004 la Dirección General de Modernización y Calidad.

Después de tener rango de subsecretaría, con la fusión se convirtió en dirección general dependiente de la Subsecretaría de Administración, como puede observarse en el organigrama de la figura 1 (figura 1).

Esta dirección tuvo como objetivo planear, coordinar y ejecutar acciones encaminadas a promover proyectos de modernización y calidad en las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal. Con tal estructura se formalizaron las acciones emprendidas en materia de calidad que abarcaban: crear comités, promover la cultura de calidad, la certificación bajo estándares internacionales, promover la implementación de experiencias exitosas y la nueva gestión pública, entre otras.

En la opinión de Mena, buena parte de esos cambios obedeció a inercias, a imitaciones respecto de las acciones realizadas por el gobierno federal u otros gobiernos; muy pocas veces el gobierno estatal es vanguardista o se adelanta a modelos o a acciones que emprende la federación, así la calidad se convirtió en una moda.⁶

Figura 1
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS,
PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN



FUENTE: Gobierno del Estado de México (2004).

Los frecuentes cambios en la estructura denotaban inconsistencias, la prioridad inicial manifestada por la calidad había sufrido una transformación en poco tiempo, lo cual evidenció que su permanencia en la estructura tenía un significado ritual en términos de Meyer y Rowan (1999), pues mantenía las apariencias y daba validez a la organización, pero no había certeza en su funcionamiento.

No obstante que los cambios constantes no obedecieron a criterios funcionales, puede decirse que existió una manifestación de institucionalización al considerar en la estructura formal unidades administrativas, con la responsabilidad de llevar a cabo funciones mediante las cuales se implemen-

taba la calidad en la gestión. Retomando a Meyer y Rowan (1999), la estructura formal rendía culto al mito institucionalizado: la calidad.

b) Las certificaciones de calidad como indicadores de institucionalización

La certificación de procesos a través de la norma ISO 9000 se considera un indicador de institucionalización en la medida en que expresa el intento de modelar prácticas de gestión, bajo un estándar de reconocimiento internacional, constituyéndose en un patrón o modelo que establece rutinas y se reproduce

activamente, dando por hecho que con su aplicación se alcanzan estándares de calidad. Schuurman (1997) afirma que la difusión de los sistemas de calidad ISO 9000 puede ser vista de dos formas diferentes: como estándar internacional y como técnica de calidad en la gestión.

Como estándar internacional de calidad, el ISO 9000 prescribe métodos aceptables para el diseño, implementación y evaluación, y garantiza los sistemas de calidad; sus principios son internacionalmente acordados y reconocidos. Ello permite ganar la confianza de los clientes y mercados (Furusten, 2002).

Con base en DiMaggio y Powell (1999), la certificación tienen un aspecto ritual, y las organizaciones la adoptan para reforzar su

legitimidad y demostrar que se mejoran las condiciones de trabajo.

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 la creación del *Programa Estatal para la Calidad Gubernamental*, del cual se derivaron acciones como el establecimiento de sistemas de gestión de calidad que se sustentan en la certificación ISO (Montiel, 2000).

En poco tiempo el número de certificaciones aumentó considerablemente, en 2002 se contaba con 24 procesos certificados en el sector central, para 2005 el número se había incrementado notablemente como puede apreciarse en la tabla 1.

Tabla 1
PROCESOS CERTIFICADOS POR DEPENDENCIA O UNIDAD ADMINISTRATIVA AL AÑO 2005

<i>Dependencia/Unidad administrativa</i>	<i>Núm. de procesos certificados</i>	<i>Sector central</i>	<i>Sector auxiliar</i>
Gubernatura	14	5	9
Secretaría General de Gobierno	19	15	4
Secretaría de Finanzas	48	48	0
Secretaría de Salud	14	14	0
Secretaría del Trabajo	3	3	0
Secretaría de Educación	43	5	38
Secretaría de Desarrollo Social	2	1	1
Secretaría de Desarrollo Urbano	11	11	0
Secretaría del Agua y Obra Pública	8	7	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	3	1	2
Secretaría de Desarrollo Económico	17	13	4
Secretaría de Desarrollo Metropolitano	1	1	0

Continuación...

<i>Dependencia/Unidad administrativa</i>	<i>Núm. de procesos certificados</i>	<i>Sector central</i>	<i>Sector auxiliar</i>
Secretaría de Comunicaciones	3	1	2
Secretaría de Transporte	1	1	0
Secretaría del Medio Ambiente	10	10	0
Secretaría de Turismo	1	1	0
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)*	508	0	508
Total	706	137	569

*Se incluye al ISSEMYM siendo organismo auxiliar por la importancia que reviste el número de certificaciones obtenidas; el resto de los organismos auxiliares quedan comprendidos en el sector correspondiente.

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

Al 2005 se contaba con 706 procesos certificados, de los cuales 339 eran de tipo sustantivo y 367 de tipo adjetivo.

Es importante señalar que algunos de los actores que impulsaron las ideas de calidad en la gestión estatal provenían del estado de Nuevo León (reconocido por la aplicación de prácticas modernizadoras), que al incorporarse como servidores públicos en el Estado de México implementaron toda una filosofía relacionada con la calidad y, sobre todo, con prácticas de la iniciativa privada, cuya base conceptual era la NCP.⁷

La adopción de estas nuevas prácticas de gestión debe ser entendida como parte de un sistema, donde la calidad es un proceso que se sigue para obtener un servicio, no un producto manufacturado.

A la prestación de servicios se adiciona un elemento de valor, por ello la certificación

es considerada en muchas organizaciones como una herramienta para alcanzar sus propósitos.

De acuerdo con Furusten (2002), la norma ISO 9000 se basa en la creencia de que todas las operaciones se realizan de manera más eficiente, se crea una estructura y se determina qué se hace y cómo. Cada actividad es documentada y posteriormente puede ser medida, a fin de conocer si los propósitos han sido cumplidos.

Con base en lo anterior, las certificaciones en el gobierno estatal podían significar que:

- Los usuarios percibieran cierta garantía y seguridad respecto del servicio prestado.
- La existencia por escrito de la descripción de todas las actividades que deben desarrollarse y cumplirse como parte de un proceso que limita o elimina el incumplimiento.

- c) Es probable que se percibiera mejora en la gestión.

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

Por ello, de forma reiterada, se impulsó en el discurso la calidad como rasgo característico de la gestión para lograr la eficiencia y una mejora en atención a la ciudadanía (Montiel, 2003); al amparo de que la importancia de las normas ISO radica en que al adquirir un producto o servicio de una organización que tenga una certificación, hay una alta probabilidad de generar confianza en aquello que se adquiere y en la organización. Así es como en los últimos años los gobiernos han estado interesados en ganar la confianza de la ciudadanía, a través de prácticas como la señalada.

Con base en los datos obtenidos acerca del incremento de los procesos certificados durante el periodo gubernamental 1999-2005, se puede afirmar que la certificación es un indicador de la institucionalización de la calidad en la medida que representa un orden o un patrón que fue reproduciéndose y originó nuevas rutinas.

Las diversas dependencias estatales, entendidas como organizaciones, responden a un ambiente externo adoptando nuevas reglas en la gestión como la estandarización. Esto supone, de acuerdo con DiMaggio y Powell (1999), organizaciones más similares sin que necesariamente sean más eficientes.

LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL 2005-2011

Como resultado del proceso electoral de 2005, la coalición conformada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México, denominada *Alianza por México*, obtuvo 47.57%⁸ de la votación válida emitida, por lo que su candidato, Enrique Peña Nieto asumió la gubernatura del estado en el mes de septiembre del mismo año. Como se mencionó, en este periodo se continuaba con la lógica hegemónica del sistema político estatal.

Es importante señalar que son motivo de análisis los cuatro primeros años de esta administración, con la finalidad de identificar si la incorporación de las nociones de calidad en la gestión ha tenido continuidad, si permanecen bajo un esquema distinto de gestión o si, por el contrario, han quedado atrás.

Lo anterior se retoma a partir de la línea discursiva contenida en el Plan de Desarrollo, que expresa de manera formal los programas de gestión derivados de él y que se vinculan con la calidad, los cambios en la estructura orgánica y la tendencia en las certificaciones a los procesos durante la actual administración.

LA EXPRESIÓN FORMAL DE LA PERMANENCIA DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN

El Plan de Desarrollo 2005-2011 introduce el concepto de seguridad integral sustentado

en tres pilares: seguridad social, seguridad económica y seguridad pública. Asimismo, plantea la necesidad de contar con el soporte necesario para cumplir con la política eje de la administración; dicho soporte es parte del Plan de Desarrollo y se le denomina: *Cimientos para la Seguridad Integral*.

En este apartado se identifican los tres cimientos:

- I. Coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas.
- II. Reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente.
- III. Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento (Gobierno del Estado de México, 2005).

Para fines de esta investigación, se retoma sólo el segundo rubro, ya que en él se abordan las propuestas sobre gestión pública.

En el gobierno del estado, durante esta administración, “la reforma administrativa es entendida como una condición del desarrollo económico y social en la entidad, que implica una reorganización de las estructuras, incorporación de procesos administrativos de mayor calidad y eficiencia, y el uso de tecnología e informática” (Gobierno del Estado de México, 2005: 160).

Este concepto alude a la calidad; es decir, su búsqueda va asociada a la idea de una reforma, pero además permite identificar que la calidad seguiría vigente en la gestión.

La reforma administrativa expresada en el cimiento II tiene como objetivo construir

una administración pública moderna para impulsar el desarrollo y garantizar la estabilidad institucional; de igual forma se plantean como estrategias:

1. Nuevo marco jurídico para la administración del estado.
2. Gestión pública: innovación para la eficiencia.
3. Gobierno electrónico.
4. Transparencia, evaluación y control para el desempeño (Gobierno del Estado de México, 2005).

Con el propósito de identificar las líneas de acción vinculadas con la calidad, se parte de la segunda estrategia, que considera:

- Fortalecer el proceso de simplificación y modernización de la administración pública para elevar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios gubernamentales, utilizando nuevos procedimientos administrativos, sistemas de información y tecnología de vanguardia.
- Rediseñar los procesos de manera integrada y continua con orientación al ciudadano, aplicando los criterios de simplificación, facilidad de acceso y oportunidad.
- Arraigar en el servidor público una cultura de servicio eficiente, cálido y cercano a la población, desde la perspectiva de mejora continua.
- Impulsar la certificación, bajo normas internacionales estandarizadas, de los procesos asociados a los servicios que ofrecen las dependencias públicas estatales.

- Crear un premio anual de calidad para impulsar el mejor desempeño en las unidades administrativas (Gobierno del Estado de México, 2005: 168).

Por lo anterior, puede decirse que el lenguaje, que se mantiene en este periodo gubernamental, refleja una identificación con el utilizado por otras organizaciones en el medio ambiente. Empero, es necesario señalar que si bien en el documento se menciona la calidad aludiendo a la prestación de servicios, también se aprecian, en mayor medida, las propuestas tendientes a incorporar tecnologías de la información, con la finalidad de mejorar los sistemas administrativos y de gestión, y al mismo tiempo posicionar al gobierno estatal en forma competitiva en la línea del gobierno electrónico.

Así lo demuestran no sólo la estrategia tres, sino las propuestas para incorporar tecnologías de la información en el resto de los cimientos, mejorar los costos de gestión y los tiempos de respuesta, así como facilitar el acceso a la información.

El cambio de administración puede identificarse como el hecho que define el dinamismo institucional (Thelen y Steinmo, 1992), cuyos actores políticos ajustan sus estrategias generando una reestructuración de patrones; en este caso se crean nuevos programas que requerirán, a su vez, de un proceso de adaptación.

Con base en los planteamientos de Thelen y Steinmo (1992), los cambios en el contexto político originan una nueva situación, donde nuevos actores persiguen también

nuevos objetivos a través de instituciones existentes.

Lo anterior puede observarse en el Programa Sectorial de Modernización Integral de la Administración Pública 2006-2011, producto del *Cimiento de Reforma Administrativa* en el que se definen los lineamientos para la acción gubernamental, bajo los principios de calidad, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.

Específicamente en materia de calidad, el programa señala que con la introducción de indicadores de desempeño y de Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) se podrá evaluar la capacidad de los procesos y verificar el cumplimiento, la eficiencia y la factibilidad de mejora. Además, se prevé formalmente que “los SGC se habrán consolidado como una herramienta que coadyuve al perfeccionamiento sistemático de la acción del gobierno y garantice respuestas oportunas” (Gobierno del Estado de México, 2006: 12).

El programa sectorial enfatiza en que la incorporación de la tecnología posibilitará elevar la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía, así como mantenerse y avanzar en la certificación de procesos. Del mismo modo, el gobierno estatal manifiesta su interés por mantenerse apegado a los estándares de mercado y vincular los proyectos de tecnologías de información con los programas y objetivos gubernamentales (Peña, 2006). Así, la permanencia de la idea de calidad en la gestión se hace evidente a través de su expresión formal en el Plan de Desarrollo y en el programa sectorial de modernización.

PROGRAMA COMPROMISO EN EL SERVICIO

Derivado del Plan de Desarrollo Estatal, y de la intención por modernizar la administración pública, el 19 de diciembre de 2006 se puso en marcha formalmente el *Programa Compromiso en el Servicio*, orientado al mejoramiento de trámites y servicios, y a la modernización de las áreas de atención al público.

El programa surge de una evaluación en donde se obtuvo una opinión generalizada de la ciudadanía respecto a los servicios prestados por la administración pública, que resaltó ineficiencia, mala atención y falta de ética por parte de los servidores públicos, entre otros calificativos.

El programa piloto inició en abril de 2006 con el *Centro de Servicios Administrativos Toluca* y se formalizó a finales de ese año, debido a que en ese lapso tuvo modificaciones a causa de los resultados de las mediciones de satisfacción del usuario que se realizaron con base en principios de calidad. Esto determinó emprender acciones de mejora, que luego permitirían la creación de otros centros de atención a la ciudadanía.⁹

Dicho programa incluye estrategias y líneas de acción, mediante las cuales se busca impulsar una cultura de calidad, innovación y mejoramiento de la atención al público. Establece 17 líneas de acción, de las cuales para fines de esta investigación sólo se resaltan aquellas que se vinculan directamente con la calidad y sus supuestos.

- Presentación del programa al personal de la unidad administrativa. Se busca que el personal se involucre en el proceso de modernización y calidad de la unidad administrativa correspondiente.
- Medición del índice de satisfacción del usuario, que permitiría asegurar la mejora continua y la calidad en el servicio.
- Mapeo de procesos.
- Análisis y mejora de procesos.
- Mecanismos de información, entre los cuales se incluyen las cartas compromiso para dar a conocer a la ciudadanía los servicios que se ofrecen en las unidades administrativas y los compromisos de calidad en su prestación.
- Mejora continua (Gobierno del Estado de México, 2005b).

El eje de este programa, como su nombre lo indica, es el servicio. Si bien es cierto que se toman en cuenta diversos aspectos vinculados con la calidad, el programa no gira únicamente en torno a los SGC; puede apreciarse la permanencia y reproducción de las ideas de calidad en la gestión, pero también se distingue un cambio en la orientación de las mismas, es decir, la calidad se identifica con un abanico más amplio de opciones.

Hasta el momento, uno de los resultados más visibles de este programa han sido los *Centros de Servicios Administrativos*. Actualmente, además del de Toluca, están en funciones otros cuatro en los municipios de Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan y Nezahualcóyotl.

La opinión del usuario es uno de los elementos que favorecen la mejora continua y la calidad en el servicio. Con base en esta idea, en estos centros se aplican evaluaciones periódicas que han arrojado resultados significativos. En una escala de 1 a 10, al inicio del programa se obtuvieron resultados de entre 3 y 4.5, a marzo de 2009 los resultados oscilaron de entre 8 y 8.5; esto significa que ha mejorado la atención al usuario que fundamentalmente se refiere a tiempos de respuesta y actitud de los servidores públicos.¹⁰

Este es un indicador de los cambios en la orientación de las ideas de calidad en la presente administración; es decir, un servicio puede ser mejorado aunque no se implemente un SGC o no se cuente con una certificación.

LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN FORMAL

Como ya se expuso, los cambios en la organización formal son considerados un indicador de la institucionalización de la calidad en el gobierno estatal, pues mediante su estructura se manifiestan poderosas reglas institucionales (Jepperson, 1999). Para Peters (2003), cuando una idea se encarna en una forma estructural puede decirse que la institución ha sido creada.

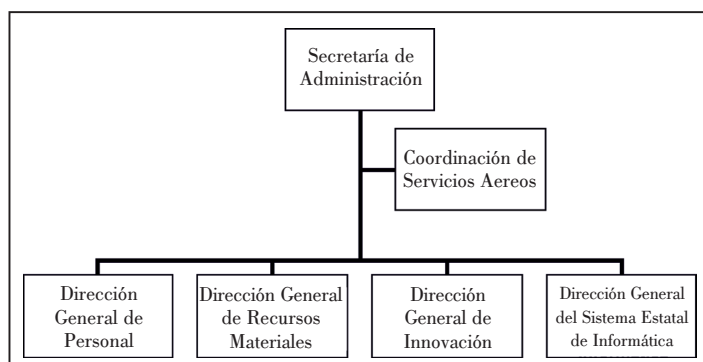
El 8 de diciembre de 2005, mediante el Decreto 189 aprobado por la LV Legislatura del Estado, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. La anterior Secretaría de

Finanzas, Planeación y Administración cambió su denominación por Secretaría de Finanzas “con el objeto de otorgar una identificación más ágil y sencilla de las atribuciones que le corresponden” (Gobierno del Estado de México, 2005a, 2008). Aunque también trajo consigo cambios en la estructura orgánica durante 2007 y 2008. En este último año se publicó el Manual de Organización de la Secretaría de Finanzas, que contemplaba como parte de la Subsecretaría de Administración cuatro direcciones generales (ver figura 2), entre las que destacaba la Dirección General de Innovación (anteriormente Dirección General de Innovación, Estructura y Organización) y se suprimía la anterior Dirección General de Modernización y Calidad.

Igualmente, las funciones relacionadas con la calidad gubernamental fueron asumidas por la Dirección General de Innovación, cuyo objetivo es planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar los programas y acciones en materia de desarrollo institucional, innovación y calidad gubernamental, así como las relativas a vinculación ciudadana y administración de documentos.

De acuerdo con Meyer y Rowan (1999), lo anterior evidencia que la calidad continúa en esta administración siendo un mito que se racionaliza en la estructura formal; asimismo, las organizaciones gubernamentales siguen respondiendo a las dinámicas que impone el medio ambiente. Como prueba de ello, esta Dirección General considera en su estructura, a su vez, a la Dirección de Gestión de la Calidad y Vinculación Ciudadana.

Figura 2
ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN



FUENTE: en www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/finanzas/quienes-somos/organigrama, consultado el 27 de julio de 2009.

Al menos de manera formal y desde la perspectiva funcional, la permanencia de los SGC y las certificaciones continúan, y se comprueba también en el siguiente nivel jerárquico, donde se ubica la Subdirección de Sistemas de Calidad. El objetivo de ésta es asesorar e implementar lineamientos, metodologías y mecanismos, que permitan a las dependencias y organismos auxiliares del gobierno del estado certificar procesos bajo las normas internacionales y nacionales en materia de calidad, así como promover y fomentar en los servidores públicos una cultura de calidad, productividad y competitividad que coadyuve a mejorar la gestión gubernamental.

Con base en los planteamientos de Meyer y Rowan (1999), se puede advertir que la permanencia de las funciones de calidad en la estructura formal tiene un significado ritual, pues, como ya se dijo, la idea de la calidad en esta administración no se sustenta de manera prioritaria en los SGC.

LA CONTINUIDAD EN LAS CERTIFICACIONES

En la administración 2005-2011 continúan, desde la óptica de la calidad, las acciones de mejora en la gestión con algunas variantes que se señalan más adelante. 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*. Del mismo modo, se emprendieron tareas encaminadas al mantenimiento de los SGC y a 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 con la calidad, 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); pero hasta el

momento se han implementado sólo 27 SGC y recertificado 307 procesos.¹¹

La disminución en el número de procesos certificados bajo la norma ISO 9000 es notable, más de 50% de ellos no han sido recertificados. Lo anterior puede ser el resultado, como explica Brunsson (2002), de que las modas vienen y van, y el momento en el que impulsaron con mayor fuerza las certificaciones fue en la administración 1999-2005.

La calidad sigue siendo un aspecto importante en la gestión estatal, pero, de acuerdo con Ovretveit (2005), bajo un enfoque al cliente o usuario, sin involucrarse prioritariamente en el basado en estándares. Prueba de ello son las acciones que se realizan hoy en día y tienen que ver con procesos relacionados con la atención ciudadana.

REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA Y LA TENDENCIA DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN EN EL GOBIERNO ESTATAL

Durante más de dos décadas, los cambios administrativos en el Estado de México se han enmarcado en la llamada modernización administrativa, que siguió el patrón de lo establecido por el gobierno federal, con el cual también históricamente había existido una identificación política.

Los cambios en la administración pública referidos a las tendencias hacia la NGP se agregaron al discurso y resaltaron la urgencia de incrementar la eficiencia y eficacia. Para ello se buscó reorientar las

acciones de modernización durante los años noventa, se incorporaron las tecnologías de la información y comenzaron a citarse la transparencia y la calidad en la gestión. En esta etapa se abrió la puerta a un cambio paulatino que involucró prácticas tipo NGP.

La adopción de la calidad en la gestión como parte de esas nuevas prácticas generó un cambio en las rutinas, y puede considerarse, a su vez, como parte de una reforma institucional que modificó de manera deliberada las estructuras organizacionales.

Los cambios incorporados en el periodo 1999-2005 representaron la puesta en marcha de un proceso de institucionalización de la NGP y, específicamente, de la calidad en los procesos gubernamentales que se formalizó en las modificaciones en la estructura orgánica y mediante el establecimiento de sistemas de gestión de calidad basados en certificaciones bajo la norma ISO 9000.

El cambio de administración en 2005 representa discontinuidad de los sistemas administrativos puestos en marcha en la administración anterior, y aunque reproduce como guía de acción gubernamental la calidad en la gestión, también significa una reconfiguración de modelos, lo cual implica que las transformaciones ocurridas en el periodo gubernamental anterior constituyen un patrón de innovación limitada, que estaría sujeto a las nuevas estrategias emprendidas por el nuevo gobierno.

Asimismo, aun cuando permanecen formalmente las ideas sobre calidad, la alternativa de los SGC no es una prioridad.

En la línea de lo formal puede decirse que la calidad en la gestión fue institucionalizada en el gobierno estatal, mediante una decisión que creó organizaciones para llevar a cabo funciones inherentes a esta *nueva práctica*, sin embargo no puede asegurarse que estas acciones trasciendan o se consoliden.

Con base en los planteamientos de Tolbert y Zucker (1996) puede interpretarse que la calidad en la gestión se encuentra en una fase de semi-institucionalización, ya que en el periodo actual de gobierno no se aprecia un arraigo mayor en el entramado institucional.

La calidad en la gestión se insertó en las rutinas de las organizaciones gubernamentales, aunque es necesario precisar que los indicadores utilizados representan sólo mecanismos formales, los resultados de la aplicación de estas prácticas muestran una parte más amplia de esta investigación.

NOTAS AL PIE

¹ Cifra disponible en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>, consultado el 31 de enero de 2011.

² Información obtenida de la entrevista efectuada el 29 de mayo de 2009 al Mtro. Apolinar Mena Vargas.

³ Información conseguida en entrevista con la subsecretaria de Administración del gobierno estatal, y anterior directora general

de Innovación, Elizabeth Vilchis Pérez, el 7 de julio de 2009.

⁴ Información obtenida de la entrevista efectuada el 29 de mayo de 2009 al Mtro. Apolinar Mena Vargas.

⁵ Información adquirida de la entrevista efectuada el 29 de mayo de 2009 al Mtro. Apolinar Mena Vargas.

⁶ Información obtenida de la entrevista realizada el 29 de mayo de 2009 al Mtro. Apolinar Mena Vargas.

⁷ Información conseguida de la entrevista realizada el 29 de mayo de 2009 al Mtro. Apolinar Mena Vargas.

⁸ Datos obtenidos en http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html, consultado el 8 de junio de 2009.

⁹ La información sobre la evaluación ciudadana y la creación de centros de atención fue adquirida en la entrevista efectuada a la subsecretaria de Administración del gobierno estatal y anterior directora general de Innovación, Elizabeth Vilchis Pérez, el 7 de julio de 2009.

¹⁰ Información obtenida en entrevista realizada a la subsecretaria de Administración del gobierno estatal y anterior directora general de Innovación, Elizabeth Vilchis Pérez, el 7 de julio de 2009.

¹¹ La recertificación de 307 procesos obedeció a que había un trabajo ya realizado para lograr

la renovación de la certificación obtenida y, por lo tanto, no seguir adelante implicaba perder el trabajo ya hecho. Información conseguida en entrevista a la subsecretaria de Administración del gobierno estatal, Elizabeth Vilchis Pérez el 7 de julio de 2009.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Brunsson, Nils (2002), *The Organization of Hypocrisy*, Abstrakt forlag, Copenhagen Business School Press.
- Crozier, Michel (1992), *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell (1999), "Retorno a la Jaula de Hierro: El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad Colectiva en los Campos Organizacionales", en Powell, Walter y DiMaggio, Paul J. (comps.), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma del Estado de México.
- Furusten, Staffan (2002), "The Knowledge Base of Standard", en Brunsson Nils and Jacobsson Bengt, *A World of Standards*, USA, Oxford University Press.
- Hunt, Daniel (1993), *Quality Management for Government. A Guide to Federal State, and Local Implementation*, Milwaukee, ASQC Quality Press.
- Ingraham, Patricia (1999), "Administración de calidad total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas", en Losada i Marrodán, Carlos (ed.), *¿De burócratas a gerentes?*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jepperson, Ronald (1999), "Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo", 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/ Universidad Autónoma del Estado de México.
- Koehler, Jerry and Joseph Pankowski (1996), *Quality Government. Designing, Developing and implementing TQM*, USA, St. Lucie Press.
- Meyer, John y Brian 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*, México, Fondo de Cultura Económica/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma del Estado de México.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1996), *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, PUMA/ DDF.
- Ovretveit, John (2005), "Public Service Quality Improvement", en Ewan Ferlie, Laurence E.

- Lynn Jr. and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, USA, Oxford University Press.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Salvador, Miquel (2001), "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD núm. 20, junio, Caracas, Venezuela, en www.clad.org.ve, consultado el 15 de enero de 2006.
- 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, USA, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations.
- Stupak, Ronald y Leitner; Peter (eds.) (2001), *Handbook of Public Quality Management*, USA, Marcel Dekker Inc.
- Thelen, Kathleen y Sven Steinmo (1992), "Historical Institutionalism in comparative politics", en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tolbert, Pamela y Lynne Zucker (1996), "The Institutionalization of Institutional Theory", en Clegg, Hardy y Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, London, Sage Publications.
- DOCUMENTOS OFICIALES**
- Camacho Quiroz, César (1996a), *Segundo Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, tomo I, enero, Toluca, Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (2000c), *Gaceta del Gobierno*, 27 de diciembre, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2003), *Gaceta del Gobierno*, tomo CLXXVI, núm. 88, 31 de octubre, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2004), *Gaceta del Gobierno*, tomo CLXXVIII, núm. 104, 25 de noviembre, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2005a), *Gaceta del Gobierno*, tomo CLXXX, núm. 113, 8 de diciembre, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2005b), *Programa Compromiso en el Servicio*, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2006), *Programa Sectorial. Modernización Integral de la Administración Pública 2006-2011*, Toluca, México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2008), *Perfil Sociodemográfico del Estado de México*, México.

Montiel Rojas, Arturo (2000), *Primer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.

Montiel Rojas, Arturo (2003), “La tecnología moderna nos permite servirle mejor y con rapidez a los mexiquenses”, en *La visión de un gobierno. Discursos e ideas políticas 2001-2002*, Toluca, Gobierno del Estado de México.

Peña Nieto, Enrique (2006), *Primer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.

Peña Nieto, Enrique (2008), *Tercer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1992), *Tercer Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México.

Secretaría de Administración (1994), *Calidad en el servicio público: una nueva filosofía*

gubernamental, Serie Modernización y Mejoramiento de la Función Pública, núm. 1, Toluca, Gobierno del Estado de México.

Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración (2005), *Manual de Calidad*, Toluca Gobierno del Estado de México.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Mtro. Apolinar Mena Vargas, coordinador de Gestión Gubernamental, ex director general de Organización y Documentación del Gobierno del Estado, 29 de mayo de 2009.

Lic. Elizabeth Vilchis Pérez, subsecretaria de Administración del Gobierno del Estado de México, ex directora general de Innovación, 7 de julio de 2009.