

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Contreras Orozco, Leticia; Guadarrama Sánchez, Gloria
La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva
neoinstitucionalista
Buen Gobierno, núm. 5, julio-diciembre, 2008, pp. 127-150
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660527007>

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

7/ GOBIERNO

que se ha visto en la política pública. La calidad en el gobierno es un concepto que se ha ido consolidando en los últimos años, tanto que se ha hecho parte fundamental en la administración pública.

La calidad en el gobierno de Vicente Fox

una aproximación desde la perspectiva neoinstitucionalista

Leticia Contreras Orozco

Gloria Guadarrama Sánchez

RESUMEN

A partir del contexto global y la influencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) en las prácticas gubernamentales, en este texto se aportan algunos elementos para la reflexión sobre las reformas institucionales en la gestión pública en México emprendidas durante el gobierno de Vicente Fox, especialmente se busca examinar la forma en que han sido incorporadas las nociones de la calidad en el sector público. El análisis de las transformaciones de la gestión pública en ese periodo es perfilado desde la perspectiva neoinstitucionalista y utiliza categorías como isomorfismo e institucionalización.

INTRODUCCIÓN

La globalización ha llevado a un proceso de transformación del Estado, que no sólo impacta a través de medidas de carácter económico, sino que se expresa también en cambios en el ámbito cultural y por supuesto en los ámbitos político y administrativo, esto último se ha puesto de manifiesto en el adelgazamiento del Estado y en la transformación de la gestión pública con orientaciones hacia la mayor eficiencia y eficacia de la administración. En ese proceso, los Estados han tenido que irse adaptando a nuevas condiciones, que los obligan a ser más flexibles, a intentar ser competitivos en el ámbito internacional, a establecer vínculos entre el sector público y el privado, en suma, la transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales de los Estados proviene en buena medida de la globalización.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un conjunto de estrategias de modernización de la administración ligadas al fenómeno de la globalización, en la que la economía y las condiciones del mercado son imperantes y determinan la forma de administrar los recursos. Es una tendencia internacional que pretende una reforma a la burocracia, ya que ésta parece haber sido rebasada por nuevas condiciones no sólo económicas, sino también sociales. Es entonces cuando aparecen propuestas sobre la utilización de ciertas técnicas ligadas al ámbito empresarial, pretendiendo con ello dar respuestas más eficientes. Uno de los conceptos vinculados a la NGP es la calidad en la gestión, cuya aplicación se ha extendido considerablemente en el sector público lo que ha dado lugar a la generación de cambios institucionales de características particulares.

El objetivo de este análisis es contribuir a la reflexión sobre los cambios institucionales, derivados de la incorporación de las nociones de calidad en la gestión pública, emprendidos

durante el gobierno de Vicente Fox a la luz de una perspectiva neoinstitucionalista. Las líneas generales del análisis parten de considerar el cambio en la administración pública como resultado de la incorporación de principios de la NGP y como un proceso de transformación gradual que involucró una reconfiguración de modelos. Asimismo se considera que las reformas emprendidas en el rubro de calidad en la gestión pública obedecieron, principalmente, a la necesidad de generar respuestas de adaptación a un medio ambiente en el que la influencia de patrones externos empuja a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas que al ser internalizadas dan lugar a innovaciones limitadas. Desde ese enfoque se estimó necesario plantear cómo se entienden las instituciones y el cambio institucional; así como tener en cuenta la posibilidad de ubicar las etapas de adopción, aplicación y consolidación de las reformas, para lo cual se utilizan las categorías de isomorfismo e institucionalización.

Es importante hacer notar que el análisis que aquí se realiza es parte de un proyecto de investigación más amplio sobre la forma de articulación de las reformas modernizadoras de la gestión pública en México y que en ese sentido, básicamente constituye una exploración inicial sobre la viabilidad de los criterios y las categorías conceptuales asociadas a la perspectiva neoinstitucionalista, como herramientas útiles para examinar el cambio en las organizaciones públicas; en consecuencia, se privilegia el análisis conceptual y el seguimiento del conjunto de estrategias de modernización, sin la pretensión de estimar los resultados de la acción gubernamental en términos de eficiencia o mejoramiento de la gestión pública¹. El trazo del perfil de las medidas adoptadas por la administración pública en el periodo analizado permite la identificación de una línea incremental de innovación limitada en la gestión pública, particularmente en lo que concierne a la incorporación de ideas, estrategias y prácticas de calidad, la cual se encuentra actualmente en una fase de semi-institucionalización.

1. INSTITUCIÓN Y PROCESO DE CAMBIO

La concepción de institución puede variar dependiendo del enfoque neoinstitucionalista de que se trate, sin embargo existen puntos comunes que permiten clarificar lo que son las instituciones. De acuerdo con Campbell (2004), las instituciones son el fundamento de la vida social y estas consisten en reglas formales e informales, mecanismos de monitoreo y control, y sistemas de significados que definen el contexto dentro del cual los individuos, corporaciones, sindicatos, estados-nación y otras organizaciones operan e interactúan con otras.

Desde la perspectiva de March y Olsen (1997: 21-26), las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y situaciones. Uno de los principales rasgos de las instituciones es la importancia de los valores que influyen sobre el comportamiento. Una institución además del conjunto de reglas también implica el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores (Peters, 2003). La integración social de los valores responde a la percepción de que son correctos y adecuados, de la lógica de lo adecuado. En las instituciones públicas, la lógica de lo adecuado respecto a la calidad, se manifiesta a través de acti-

vidades que tienen como finalidad atender mejor a los clientes² o usuarios, es decir, comprende pautas rutinarias del comportamiento correcto (Peters, 2003).

En el enfoque neoinstitucionalista vinculado a la teoría de la organización se resalta también el papel combinado de la cultura y de las estructuras en las rutinas y procesos, como canales a través de los cuales las instituciones toman forma y se transmiten, dando significado y sentido al comportamiento de los individuos. Si bien es cierto que las rutinas y las reglas son parte de la definición de institución, no son lo mismo, las rutinas son pautas de comportamiento estables (Scott, 2001; Peters, 2003), que asumen los participantes en las tareas organizacionales, por otro lado, las reglas se concretan en la lógica de lo apropiado, ya que hacen las veces de guías que permiten modelar el comportamiento de los actores de acuerdo con lo establecido (Scott, 2001).

...se entiende a la administración pública como un conjunto de instituciones, que pueden estar sujetas a cambios a partir de la influencia de un medio ambiente que se conforma de reglas y rutinas que inciden en el comportamiento de los miembros de las organizaciones públicas.

Así, se entiende a la administración pública como un conjunto de instituciones, que pueden estar sujetas a cambios a partir de la influencia de un medio ambiente que se conforma de reglas y rutinas que inciden en el comportamiento de los miembros de las organizaciones públicas. En este sentido, las aplicaciones de la calidad en los gobiernos se consideran rutinas que ligadas a la lógica de lo adecuado se han convertido en una forma de mejorar los servicios, es decir, dan lugar a comportamientos correctos.

El cambio institucional no es un proceso fácil de explicar, desde la perspectiva de Powell y DiMaggio (1999) puede ser concebido como una lenta evolución de las tradiciones y valores que nadie puede predecir y controlar. Para March y Olsen, el cambio es 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).

Frecuentemente las organizaciones públicas emprenden proyectos de reforma administrativa que pretenden cambiar las prácticas institucionales, aún cuando los resultados demuestren que no todos los cambios mejoran por si mismos la gestión. La base normativa de la institución es una orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son (Peters, 2003).

En las últimas décadas, los cambios en las administraciones públicas provenientes de la influencia de la NGP, han pretendido hacer de las organizaciones públicas, organizaciones más competitivas, más eficientes, lo que se traduce en un incentivo para llevar a cabo procesos de reforma que implican cambios en la estructura, en los procesos y en los comporta-

mientos. El cambio es también consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones que debido a nuevas características en el ambiente y a necesidades que son incapaces de *satisfacer* se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias (Vergara, 1997: 35); así, las reformas institucionales pueden ser entendidas como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización (Vergara, 1997).

Esa visión implica que todo proceso de cambio requiera a su vez de un proceso de adaptación, en el que afrontar nuevas situaciones se da de manera paulatina, y se generan interacciones entre las instituciones y los procesos políticos, lo que Thelen y Steinmo (1992) denominan dinamismo institucional. El dinamismo institucional destaca el carácter incremental de las transformaciones y por otra parte, los procesos de equilibrio discontinuo introducen la posibilidad de cambios de mayor alcance y en corto tiempo, el denominador común es el cambio a pesar del carácter estable de las instituciones, por lo que 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 crea un patrón de innovación limitada (*bounded innovation*), en el cual es improbable que algunas ideas puedan influir en la política.

En este análisis, el cambio en la administración pública es entendido como resultado de la incorporación de principios de la NGP y como un proceso de transformación gradual que involucra una reconfiguración de modelos, resultado de un proceso de adaptación a un medio ambiente en el que la influencia de patrones externos empuja a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas que al ser internalizadas dan lugar a innovaciones limitadas. Desde esa óptica, el cambio en las organizaciones públicas 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.

Ese modo de percibir las transformaciones en la administración pública permite explicar que la incorporación de estrategias asociadas a la NGP y especialmente los conceptos de la calidad en la gestión generan cambios al introducir nuevas prácticas en los gobiernos; pero al mismo tiempo muestra que tales cambios enfrentan condicionantes que los limitan. Para abordar tales condicionantes se utilizan las categorías que se citan en el apartado siguiente.

2. ISOMORFISMO E INSTITUCIONALIZACIÓN

En contextos caracterizados por la ausencia de indicadores efectivos para evaluar los resultados de la organización o el logro de metas, es frecuente que se adopten nuevas formas de operación o modelos de acción, sobre todo, cuando esos modelos han probado su éxito para otras organizaciones. De ese modo, el isomorfismo institucional contribuye a legitimar a la organización (Ramió y Salvador, 2005), el isomorfismo se refiere al proceso de adaptación al medio ambiente que emprende una organización mediante la reproducción de prácticas o

iniciativas exitosas que tienen lugar en otros contextos, generando un proceso de homogeneización de prácticas que se consideran eficaces para resolver los problemas.

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 a 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 se consideran “mejores prácticas” y que por tanto hay que 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.

De ese modo, el seguimiento de ciertas “modas” o referentes conceptuales, ya sea a través del isomorfismo normativo, o bien por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presentan como aspectos que hay que considerar en las dinámicas de transformación de las administraciones públicas (Ramió y Salvador, 2005: 52).

Generalmente, una iniciativa de reforma se asocia a lo moderno, frecuentemente al mejoramiento, progreso y desarrollo (Brunsson y Olsen; 1997) por lo que es difícil argumentar en contra de la intención de modernizar las organizaciones públicas. En el caso de la NGP el modernizar implica no sólo adaptarse al mercado, sino mejorar la eficiencia en el aparato público, y ser competitivo. La visión de ahorro en los gobiernos, resalta la importancia de emprender nuevas prácticas, nuevos discursos e incluso asumir nuevos liderazgos que se conviertan en el motor de una dinámica distinta en el sector público. De ahí que las prácticas vinculadas a las propuestas de NGP se reproduzcan bajo esquemas isomórficos.

Por otro lado, plantear la discusión sobre el proceso de institucionalización de prácticas modernizadoras se refiere a la aceptación de pautas de actuación como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes y supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento de las organizaciones; asimismo, implica reconocer que las instituciones se crean y se desarrollan siguiendo ciertas fases y que al seguir ciertas etapas de desarrollo de la institución, se pueden identificar diferentes grados de institucionalización (Salvador, 2001. Jepperson, 1999).

Una primera aproximación al proceso de institucionalización de la NGP en los distintos países, vincula los niveles de institucionalización a la vulnerabilidad de las instituciones frente a la intervención de determinados actores (Jepperson, 1999). Así, cada práctica o patrón estará más o menos institucionalizado, si está más o menos inserto en las rutinas de la acción de determinados agentes, que lo utilizan en forma habitual y sin cuestionarlo y además lo dejan fuera de la discusión sobre posibles reformas pues ningún actor considera ni oportuna ni viable su revisión o sustitución.

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 cambios en el equilibrio existente. A partir de su uso reiterativo, la institución incipiente va ganando legitimidad y las respuestas se convierten en recursos habituales para afrontar nuevas situaciones.
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.
3. Sedimentación (fase de consolidación). Una vez que las nuevas normas y prácticas han pasado las fases de habitación y objetivación, pueden entrar en una fase de consolidación en la cual se arraigan en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes y las condiciones que propiciaron las fases anteriores.

A partir de esta propuesta, trataremos de ubicar con base en los cambios institucionales emprendidos por la administración Foxista, en qué fase puede encontrarse la incorporación de estrategias asociadas a la NGP, de manera más específica la calidad en la gestión.

3. LA NGP Y EL PROCESO DE CAMBIO

Durante la segunda mitad del siglo XX, desde el principio de la década de los setentas los cambios en las administraciones públicas en el mundo se incrementaron considerablemente a partir de las condiciones económicas en los países desarrollados, los vínculos políticos y sociales fueron replanteados. En ese contexto, y hacia la década de los 80, la llamada gerencia pública tuvo una orientación funcional-instrumental: la gerencia era hacer las cosas tan rápida, económica y efectivamente como fuera posible (Pollitt y Bouckaret, 2004), y este campo fue visto como relativamente nuevo.

Desde la perspectiva de Kettl (2005) fue en los 80's que se dejó sentir el movimiento global de reforma al sector público, entendido así en dos sentidos: primero porque se ha extendido por todo el mundo y segundo porque ha sido difundida ampliamente, de tal manera que los gobiernos han seguido la reforma para cambiar la relación entre el Estado y los ciudadanos.

La Nueva Gestión Pública (NGP) entendida como una corriente de reforma administrativa que surge en países desarrollados y que como resultado de prácticas isomórficas se ha desarrollado paulatinamente en países con menores niveles de desarrollo, ha adquirido rasgos particulares dependiendo del contexto institucional que define su papel. Asimismo, los cambios que de su adopción se derivan obedecen a una dinámica particular, lo que significa que no existe un modelo único a seguir, sino una serie de propuestas, de las cuales algunas pueden ser implementadas, otras probablemente no se consideren en los procesos reformadores.

En atención a las explicaciones de carácter funcional, el proceso de cambio asociado a la incorporación de la NGP obedece en primer lugar a presiones o influencias externas -aunque esto no significa que no puedan existir factores endógenos- tales influencias alteran el equilibrio existente en la dinámica de las organizaciones públicas, lo que genera ciertas dificultades para lograr un cambio abrupto y radical (Ramió y Salvador, 2005).

El proceso de cambio institucional se explica entonces a partir de las influencias externas a las organizaciones públicas y de la percepción acerca de que la puesta en práctica de la NGP traerá consigo mejores resultados, lo que significa dar paso a la lógica de lo adecuado (March y Olsen, 1997). Este proceso puede asociarse también a procesos de isomorfismo institucional ya que las estrategias modernizadoras que propone la NGP han sido probadas en distintos países y el riesgo a emprender un cambio con prácticas ya probadas se reduce.

En ese contexto, la puesta en marcha de reformas a la gestión da lugar a un dinamismo institucional en el que las organizaciones públicas adoptan nuevas rutinas sin que esto signifique pasar de un orden viejo a uno nuevo, sino insertar innovaciones que pueden cambiar ciertas funciones, la estructura administrativa de manera parcial o los comportamientos de manera gradual.

4. LA CALIDAD EN EL GOBIERNO Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

En los planteamientos de la NGP algunas de las ideas que sobresalen son las de la calidad en el servicio, las que pretenden lograr un cambio en la cultura administrativa anteponiendo la preocupación por el cliente. Así, 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 (Crozier, 1992). En las organizaciones gubernamentales no es fácil medir el nivel de calidad (a menos que se alcance una certificación en algún proceso específico), además de que existen condiciones que pueden limitar la puesta en marcha de cambios con rumbo a implantar la calidad; puesto que es necesario lograr transformaciones que penetren en la organización. Asimismo, dicho concepto ha sido motivo de debate cuando se resaltan las diferencias entre el sector público y el sector privado.

Cabe notar también que las estrategias de gestión de la calidad como las certificaciones ISO involucran procesos de cambio en los modelos organizativos burocráticos, requieren instancias jerárquicas profesionalizadas que den lugar al trabajo en equipo, que transforme las acti-

tudes de los participantes en los procesos, requieren que exista una participación voluntaria en la mejora de la actividad, además de cambios a la estructura administrativa y en las relaciones que vinculan el aparato gubernamental con la sociedad.

En la opinión de Malvicino (2001), la calidad no es una casualidad, sino que refleja la voluntad de mejora y pone en marcha una política explícita en la que el eje es el factor humano, existe una innovación tecnológica y se promueve la creatividad y la participación. Para el caso de las organizaciones gubernamentales, sobra decir que los ciudadanos, deben ser el eje que mueva las acciones, hoy en día los ciudadanos exigen estar informados y que se proporcionen mejores servicios.

Desde esos ángulos, para muchas organizaciones, el implementar la calidad significa un cambio, que puede impactar la estructura organizacional, el diseño de procesos, el liderazgo, la cultura, en algunos casos puede involucrar todos los aspectos, lo que da lugar a una transformación gradual. En las organizaciones gubernamentales la calidad se ha reflejado en los llamados sistemas de gestión de calidad que comprenden 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).

Así, para que la calidad sea introducida al sector público será necesaria una estrategia de implementación distinta a la del sector privado, acorde a su contexto, que implica pensar en lo que se hace, cómo se hace y cómo llevar a cabo aquellos ajustes que permitan a las organizaciones públicas cambiar, transformarse.

5. LA CALIDAD EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Una vez explicados los presupuestos que guían el análisis, en este apartado se abordan los cambios que el Gobierno de Vicente Fox emprendió en materia de gestión pública, principalmente en materia de calidad, no se pretende evaluar los resultados, sino resaltar la visión de este gobierno y las acciones más representativas, lo que nos lleva a suponer que la adopción de la NGP y específicamente la incorporación de las nociones de calidad en la gestión generaron cambios institucionales y que se encuentran en alguna fase de institucionalización.

Para ello es conveniente tener presente que como resultado del proceso electoral federal del año 2000, por primera vez en México se tuvo un gobierno de alternancia. La alternancia en el poder significó que el Ejecutivo Federal buscara como fuentes alternas de legitimidad a su discurso del cambio, las innovaciones en la gestión pública; era la búsqueda de medidas que dieran solución a los principales problemas que

...la alternancia en el poder significó que el Ejecutivo Federal buscara como fuentes alternas de legitimidad a su discurso del cambio, las innovaciones en la gestión pública.

enfrentaba la administración pública desde una óptica distinta, dejando atrás prácticas tradicionales asociadas a un desempeño gubernamental que no respondía al nuevo contexto.

Igualmente, como gobierno de transición debía impulsar los cambios que permitieran recuperar la confianza en las instituciones, de ahí que los procesos de transparencia, la calidad en la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos fuesen aspectos que se tomaron en cuenta para proponer un cambio de perspectiva en la administración pública (Moyado, 2006). En esas circunstancias y de acuerdo con la tónica internacional, el nuevo Presidente abanderó la idea de encabezar un gobierno de *clase mundial, de calidad total* mediante el reemplazo de esquemas tradicionales de gestión pública por sistemas vanguardistas; proponiendo una reforma con mayores rasgos gerenciales que los gobiernos que lo antecedieron, lo que sentó las bases para una nueva etapa de cambio institucional. La legitimidad que le dieron los resultados electorales fue un buen comienzo para emprender el ambicioso paquete de reformas a la gestión, este a su vez podía traducirse en un elemento útil para afianzar tal legitimidad y devolver la credibilidad a la ciudadanía en el gobierno.

Puntualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció tres postulados para el desarrollo de las funciones de la administración: humanismo, equidad y cambio. Este último fue identificado como un proceso de transformación que permitiría responder a un nuevo entorno y crear oportunidades de desarrollo mediante un sistema democrático. El mismo Plan Nacional de Desarrollo (PND) planteó la necesidad de un gobierno global, que se insertara competitivamente en el contexto mundial, y para ello se contempló el reto de construir un gobierno flexible y estratégico, de calidad total, innovador, que incorporara las tecnologías de la información para mejorar la prestación de servicios (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001:64).

Se estableció por tanto, que para ser parte del competitivo contexto internacional era necesario hacer cambios importantes transformando la orientación del gobierno fundamentalmente hacia la innovación y la calidad, con ello también se pretendió satisfacer las expectativas de la sociedad acerca de contar con un gobierno que sustituyese los sistemas burocráticos por sistemas que transformaran las organizaciones públicas.

6. LA LÍNEA ISOMÓRFICA COMO PARTE FUNDAMENTAL DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

A efecto de analizar la forma en la que el gobierno Foxista fue incorporando esos presupuestos, aquí se parte de considerar que la adopción de prácticas vinculadas a la NGP, en buena medida obedeció a influencias externas, éstas se concentraron en el panorama global y en las recomendaciones de los organismos internacionales a los gobiernos. Siguiendo esa línea, se examina la forma en la cual el gobierno mexicano da cuenta de la importancia del reconocimiento internacional hacia las acciones de los gobiernos en el mundo globalizado y en ese sentido, las propuestas del Banco Mundial (BM) de 1997 son retomadas de manera importan-

te, entre las que destaca la idea del Buen Gobierno, considerado no como un lujo, sino como un artículo de primera necesidad para el desarrollo (The World Bank, 1997).

Así, el gobierno se propuso insertarse en el panorama internacional y lograr un reconocimiento que se manifestó en la adopción de prácticas tipo NGP consideradas como exitosas en el contexto de la globalización. Al no estar ajeno a la difusión de las experiencias internacionales, México reprodujo prácticas de gestión que significan una adaptación al medio ambiente, lo que a su vez produjo una cierta homogeneización al imitar aquellos referentes considerados como ejemplos a seguir en la forma de dar solución a los problemas de gestión, de ahí que se reconozca un proceso de isomorfismo como la fuerza que empuja las reformas a la administración pública. La reproducción de prácticas de gestión producto de presiones formales o informales se identifican con el isomorfismo coercitivo, adicionalmente la imitación de referentes como probablemente pueden ser otros gobiernos dan lugar al isomorfismo de tipo mimético.

Al no estar ajeno a la difusión de las experiencias internacionales, México reprodujo prácticas de gestión que significan una adaptación al medio ambiente, lo que a su vez produjo una cierta homogeneización al imitar aquellos referentes considerados como ejemplos a seguir en la forma de dar solución a los problemas de gestión...

La réplica o transferencia de patrones provenientes de ese entorno puede notarse en los objetivos que se trazan para la idea de Buen Gobierno expresada por el BM, y que se traduce en la creación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, cuya tarea de manera general resalta los aspectos prioritarios del cambio gubernamental expresados en las líneas de acción de la agenda presidencial de Buen Gobierno como son: un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, de calidad, un gobierno digital, con mejora regulatoria y que cueste menos (Muñoz, 2003, 2004).

7. LOS MODELOS DE CALIDAD GUBERNAMENTAL

a) MODELO ESTRÁTÉGICO PARA LA INNOVACIÓN Y CALIDAD.

Derivado del PND y en correspondencia a la búsqueda del Buen Gobierno, se diseñó el Modelo de Innovación y Calidad, que resume las estrategias del gobierno federal en esa materia y se sustenta en una serie de principios y valores de calidad, así como en criterios ponderables para medir el desempeño organizacional. El modelo estuvo referido a algunos modelos desarrollados en otros países en los que los resultados obtenidos habían sido motivo de reconocimiento.

Para el diseño de este modelo se contemplaron varios componentes: el entorno y sus características, tener un propósito definido, quienes serían los clientes externos y quienes los clien-

tes internos a los que se serviría; así como estrategias para impulsar el modelo en dos vertientes, *la innovación*, que permitiría introducir nuevas formas en el quehacer público y *la calidad total*, que permitiría mejorar la actividad pública generando un valor agregado. La vertiente de gobierno de calidad significaba también tener un gobierno eficiente y confiable cuyos procesos y servicios estarían avalados por la certificación de su sistema de gestión de calidad (Muñoz, 2004). En ambas vertientes, el desempeño del gobierno se daba bajo nuevas reglas.

b) El MODELO INTRAGOB

Bajo esos supuestos, la vertiente de calidad dio lugar al surgimiento del Modelo Intragob que pretendía consolidar la cultura de calidad, mejorar la productividad, la competitividad y la innovación tecnológica en la Administración Pública Federal. Puede notarse que el cambio institucional estaba dándose mediante un proceso de isomorfismo coercitivo y mimético en buena medida, esto último se manifiesta en el citado modelo Intragob, que se traduce en una guía mediante la cual las dependencias o entidades podían elaborar su propio diagnóstico y apreciar sus fortalezas y oportunidades considerando la política de calidad del Gobierno Federal, misma que atendía tres aspectos prioritarios: la calidad en los servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública Federal (Presidencia de la República, 2005:9).

El modelo Intragob fue presentado como una nueva filosofía de gestión de la administración pública federal, que como tal era sustentada en principios y valores, respecto a los primeros, los principios de calidad que se mencionaron fueron:

- *Satisfacción del cliente y ciudadano*, referido a la identificación de necesidades y expectativas de la sociedad.
- *Calidad en el servicio*, que expresaba el compromiso de la administración de responder a las expectativas de la sociedad.
- *Calidad de vida en el trabajo*, que reconocía la importancia de los servidores públicos por lo que se aspiraba a un clima laboral de orden y respeto.
- *Comunicación organizacional*, que planteaba el que fuese clara, efectiva y abierta.
- *Uso eficiente de los recursos*, referido a la administración responsable de los mismos.
- *Respeto al entorno*, se consideraba la importancia de la conservación del medio ambiente.
- *Integridad, transparencia y honestidad*, implicaba dignificar la gestión pública y de los servidores públicos.
- *Mediciones* (indicadores de desempeño, de efectividad y de eficiencia).
- *Mejora continua*, considerada con base en la aportación de conocimientos, habilidades y experiencia a través de propuestas de innovación.
- *Pensamiento sistemático*, implícito en comprender a las dependencias como elementos interrelacionados e interconectados.

Por parte de los valores, los que se plantearon fueron: liderazgo participativo, vocación de servicio, trabajo en equipo, orden y disciplina, reconocimiento (Presidencia de la República, 2005: 12-18). El modelo propuso asimismo nuevas reglas, mediante las cuales se mediría el

desempeño y a las que estarían sujetos las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal (APF).

PUNTO DE SOSTENIMIENTO Y SISTEMAS DE GESTIÓN

8. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA CALIDAD

Con la finalidad de identificar de manera más puntual las acciones emprendidas en el renglón de calidad se distinguen como principales estrategias el establecimiento de incentivos, la promoción en la adopción de certificaciones, y la ampliación de la relación gobierno-ciudadano a través de las cartas de servicios, que se explican enseguida.

Incentivos, reconocimientos y certificaciones

En esta estrategia el desempeño del gobierno debió ser traducido en datos cuantitativos, lo que llevó al gobierno mexicano a tomar en consideración las experiencias de Estados Unidos,⁴ Japón,⁵ y la Unión Europea⁶ en donde se habían establecido algunos premios y reconocimientos en materia de calidad como estímulos a las prácticas, los que habían permitido a las organizaciones mejorar su gestión interna o su relación con el cliente-ciudadano. Es decir, alcanzar niveles de desempeño de clase mundial sólo podía ser logrado si eran considerados los modelos de otros países reconocidos por su buen desempeño y con base en ellos, definir un modelo que fuera semejante.

Como consecuencia de los resultados obtenidos en la medición del desempeño y considerando las experiencias que sirvieron de referente al modelo, el gobierno de Vicente Fox, estableció entre 2002 y 2004 tres premios:

- a) *El Reconocimiento Innova*, que es entregado a las dependencias y entidades de la APF que se distinguen por desarrollar servicios innovadores y que contribuyan a las líneas de la agenda del Buen Gobierno.
- b) El Premio Nacional de Innovación, se otorga a las prácticas ganadoras del Reconocimiento Innova, pero que obtuvieron el puntaje más alto y adicionalmente involucran otros criterios de impacto al ciudadano, alcance regional y grado de innovación.
- c) *El Premio Intragob*, se entrega a las dependencias que se distinguen por implantar la cultura de calidad. Mediante este premio se diagnostican los avances de los sistemas y procesos orientados hacia la calidad; es decir, las certificaciones bajo la norma ISO 9000 cobran aún mayor importancia.

Derivado de la importancia que fueron adquiriendo las certificaciones a los procesos, las organizaciones públicas fueron entrando en contacto con grupos de profesionales, asociaciones o consultorías que facilitaron introducir estos modelos de gestión bajo un carácter mimético y normativo.

A continuación se presenta un cuadro en el que se puede apreciar el número de premios y reconocimientos otorgados por año de gobierno a partir del año 2002, cabe comentar que el Reconocimiento Innova Estatal inició en el año 2004, mismo que se entregó a las prácticas innovadoras de los gobiernos estatales, que se distinguieron por brindar mejores servicios a

los ciudadanos y que contribuyen al fortalecimiento del Buen Gobierno. Lo anterior también es una muestra del dinamismo institucional en ese ámbito de gobierno.

CUADRO 1 PREMIOS Y RECONOCIMIENTOS, 2002-2006

Premio/ Reconocimientos	Ganadores					Total de Participantes				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Premio INTRAGOB Máximo reconocimiento a las dependencias y entidades que se distinguen por la implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB	11	9	8	19	n.d.*	43	53	51	58	66
Reconocimiento INNOVA Estímulo a las prácticas exitosas de innovación con un alto impacto en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno	57	25	20	37	n.d.	106	137	103	88	125
Premio Nacional de Innovación en la APF Máximo reconocimiento a las prácticas de innovación con el mayor impacto en el ciudadano a través de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno	6	8	8	n.d.	n.d.	27	26	20	39	n.d.
Reconocimiento Innova Estatal Máximo reconocimiento a las mejores prácticas de innovación de los Gobiernos de los Estados por su contribución al fortalecimiento del Buen Gobierno	-	-	16	17	n.d.	-	-	27	30	56

* No disponible

FUENTE: (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2006: 397)

En el proceso de aplicación de la estrategia de incentivos, puede advertirse cómo con esta política, el interés por lograr certificaciones aumenta y la obtención de un premio se convierte en un incentivo que traduce en un fin a la calidad en lugar de ser un medio para mejorar la gestión.

En el mismo proceso, para el año de 2005 se creó la Red de Calidad del Gobierno Federal, integrada por representantes de alto nivel de las dependencias y de las entidades más importantes del gobierno con la finalidad de lograr un gobierno certificado, con esa medida el Modelo Intragob pudo ser aplicado en la totalidad de las dependencias y entidades de la APF. Por lo que se refiere de manera específica a las certificaciones, al año 2006 la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental señaló que existían 2,351 centros de trabajo certificados con estándares internacionales ISO-9000. El ISO 9001 es un modelo de aseguramiento de la calidad en el desarrollo del diseño, producción, instalación y servicio, para las organizaciones públicas la certificación no es una decisión comercial, sino una estrategia que implica cambios importantes

hacia su interior, en la estructura administrativa, en las rutinas, en los comportamientos. En la actualidad, la mayoría de las organizaciones del sector público aspiran a la obtención de certificaciones que pueden traducirse en reconocimiento a la actuación del gobierno.

La adopción de Sistemas de Gestión de Calidad 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 por sus siglas en inglés), 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). Como puede apreciarse en la siguiente tabla, para el caso mexicano el número de certificaciones aumentó considerablemente en la administración Fox:

TABLA 1 Aumento de certificaciones por año

AÑO	CENTROS DE TRABAJO CERTIFICADOS
2000	429
2001	541
2002	684
2003	869
2004	1426
2005	1692
2006 *	2351

* Cifras al primer trimestre de 2006

Fuente: Elaboración propia con base en (Presidencia de la República, 2006: 27)

Además, en materia de certificaciones, sobresale el incremento de las certificaciones realizadas bajo esquemas *multisitios*, que ofrecen un único certificado ISO 9001:2000 a las instituciones públicas que cuentan con diversos centros de trabajo. Las organizaciones que operan con el esquema *multisitios* tienen la seguridad de aplicar el mismo sistema de gestión de la calidad para todas sus áreas, lo que genera ahorros de recursos monetarios y garantiza un procedimiento uniforme y confiable en cada proceso certificado en ISO 9000. A junio de 2006, tres dependencias y entidades contaban con un solo certificado multisitio que certifica a todos sus centros de trabajo (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2006: 396).

Cartas de servicios

En el énfasis de la calidad en el gobierno, otro rubro importante fueron las cartas de servicios, dicho instrumento tiene como base las experiencias de algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, sobre todo el Reino Unido (Citizen's Charter), que bajo los postulados de la NGP pretende recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía, y cuyo objetivo es asumir el compromiso de informar a los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios y la manera en cómo funcionan.

Bajo este esquema, encontramos una práctica más que se incorpora a la gestión pública mediante un proceso de isomorfismo mimético, ya que al adoptar prácticas ya probadas se

reduce la incertidumbre y la ambigüedad entre medios y fines. En México la carta de servicios se adopta en 2003 bajo la denominación de *Carta Compromiso al Ciudadano* (CCC), cuyos objetivos son: definir, medir y comunicar los estándares de servicio de cada trámite, dotar a la ciudadanía de un instrumento de transparencia y fortalecer la confianza y la credibilidad en la administración pública (Secretaría de la Función Pública, 2005).

Para cumplir con su propósito, las cartas de servicios se estructuran bajo algunos rubros que permiten al ciudadano estar informado acerca de los fines de la dependencia u organismo prestador del servicio, derechos de los ciudadanos, mecanismos de quejas y sugerencias, plazos de tramitación, horarios de atención, niveles de calidad que se ofrecen, indicadores para la evaluación de la calidad, tiempo máximo de espera, entre otros (Moyado, 2006).

Al igual que en el caso de las certificaciones, las cartas compromiso fueron incrementándose y para el 2006 los trámites y servicios que contaban con ella eran 260 de 64 dependencias y entidades de la APF, lo que puede apreciarse en el siguiente cuadro que muestra el comportamiento de dependencias y entidades entre el año 2004 y 2006.

CUADRO 2 CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO POR DEPENDENCIAS Y ENTIDAD, 2004-2006

Dependencia o Entidad	2004	2005	2006 ^x	Dependencia o Entidad	2004	2005	2006 ^y	Dependencia o Entidad	2004	2005	2006 ^z
Total de CCC	85	129	46								
ASERCA	2	3		FOVISSTE	1	2		SAGARPA	3	5	
BANCOMEXT		2		HGMGG	3			SAT	2	7	
BANOBRAZ	1	1		IMPI	2			SCT	2	14	
CAPUFE	1			IMSS	4		37	SE	3	6	
CFE	2	3		INAPAM		2		SECTUR	1	1	
CNA	3	2	1	INCMNSZ	1			SEDESOL-Opciones productivas			1
CNSF		2		INDAUTO R	1	1		SEGOB	5	4	
CNSN	1		1	INDESOL		2		SEMARNAT	6	8	
COFEPRIS	3	4		INEA		5		SENASIC A	2	3	
COFETEL	1	2		ININ	1			SENER	1	1	1
COMIMSA		3		ISSSTE	2	3		SEP	5	3	1
CONACULTA	1			JFCA	1			SEPOMEX	1	2	
CONACYT			1	LFC	2		2	SFP		3	
CONADE	1	2		LICONSA OPORTUNIDADES	1	2		SHCP	1	1	
CONAE	1				1			SRA		1	
CONALITEG		1		PA	1	1		SRE		4	
CONDUSEF		2		PGR		5		SSP	1	3	
CRE	1	1		PRESIDENCIA		4		STPS	1	2	
DIF	2	3		PROFECO	1			TELECOM M	1		

FUENTE: (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2006:402)

Los datos anteriores dan cuenta de que en el transcurso de tres años, desde su implementación hasta el término de la administración de Vicente Fox hay un avance considerable en la adopción de las cartas compromiso, sobre todo el año 2005. Como se señaló anteriormente, las acciones emprendidas por este gobierno suponen algún grado de institucionalización de la NGP en el gobierno federal expresado para fines de este trabajo en la calidad en la gestión, rubro que se abordará en el siguiente apartado.

9. EL PROCESO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CALIDAD

De acuerdo con Tolbert y Zucker (1996) un proceso de institucionalización identifica en una primera fase la *habitación*, en la que se pueden ubicar las primeras propuestas de este gobierno, la formulación de nuevos arreglos estructurales, esto significó romper un equilibrio existente a partir de acciones que pueden entenderse como la búsqueda de mejores alternativas para hacer frente a nuevas situaciones.

En ese contexto, los cambios en el cómo hacer en la gestión pública fueron reiterativos, en el discurso oficial, en el PND, en los informes anuales y otros documentos oficiales, lo que llevó a la formalización de la incorporación de la calidad mediante nuevas prácticas, de tal manera que fueron convirtiéndose en recursos habituales de la gestión en esta administración, lo que permitió ganar legitimidad hacia esas prácticas incipientes y extender su aplicación, como es el caso del Modelo Intragob que logró ser aplicado en la totalidad de dependencias y entidades de la APF de acuerdo con datos oficiales (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2006).

La segunda fase identificada como *objetivación*, puede ser advertida al incrementarse el número de organizaciones públicas que adoptaron las certificaciones ISO 9000 como se muestra en la tabla 1, en donde de 429 centros de trabajo certificados que se tenían en el año 2000, para el año 2006 ya eran 2,351. Asimismo, las cartas compromiso al ciudadano (CCC) que se muestran en el cuadro 2, marcan las tendencias de *objetivación* en el mismo sentido que las certificaciones. De lo anterior se desprende que existía cierto grado de consenso sobre el valor de las nuevas prácticas y por tanto, la búsqueda de certificaciones, y de la adopción de las CCC fue en aumento; lo que aporta evidencia para argumentar que la incorporación de las nociones de calidad en la gestión pública podía encontrarse durante ese periodo en la fase de objetivación o semi-institucionalización.

La tercera fase correspondiente a la sedimentación y al arraigo en el entramado institucional de las normas y prácticas asociadas a la NGP está actualmente en proceso en el país y se definirá sólo si estas prácticas de gestión permanecen y se consolidan en la administración del Presidente Felipe Calderón que inició en 2006.

Los datos registrados sustentan la idea de que los cambios operados en materia de gestión pública durante el gobierno del presidente Fox, reflejan la incorporación intencionada de

estrategias asociadas a la NGP. Se incorporaron nuevas tareas, hubo cambios en la estructura orgánica y se plantearon nuevas formas de vincular al gobierno con la ciudadanía, es decir, el cambio institucional generado por las nuevas prácticas se tradujo en acciones que modificaban de manera deliberada la estructura y funciones de las organizaciones públicas al incorporar nuevas rutinas a un ambiente interno institucionalizado.

La idea de Buen Gobierno quedó plasmada en los informes de gobierno, en los que se rindieron cuentas de las acciones emprendidas, durante los dos primeros por cada rubro contenido se exponía un apartado de Buen Gobierno, en donde se informaba de las acciones emprendidas en materia de innovación y calidad respecto a ese rubro específico. A partir del tercer informe se incluyó un gran apartado sobre Buen Gobierno en donde el rubro de Gobierno de calidad mostraba los resultados del modelo Intragob. Asimismo, el último informe señala que para elevar la productividad y eficiencia el gobierno se ha sustentado en la aplicación de tres vertientes fundamentales: la aplicación del Modelo de Calidad Intragob, el otorgamiento de premios y reconocimientos y la certificación de los sistemas de gestión de calidad.

Con lo anteriormente expuesto, se hace evidente que los modelos de gestión fueron reconfigurados a partir de la influencia de patrones externos y que el proceso de innovación se tradujo en una reforma institucional, es decir, un proceso de adaptación a nuevas circunstancias; lo cual nos lleva a retomar el concepto de Weir (2002) para señalar que esa reconfiguración puede ser identificada como una innovación limitada. Finalmente, debe reiterarse que los datos expuestos no son indicativos de la mayor o menor eficiencia de la administración del gobierno Foxista y que solamente aluden a la forma en la cual se supone fueron incorporadas las nociones de calidad que modifican el modelo de gestión pública. Asimismo, no han sido considerados en el análisis aspectos que puedan hablar de la posible resistencia en los miembros de las organizaciones públicas a la incorporación de los cambios en la dinámica gubernamental.

CONCLUSIONES

Por su naturaleza, el sector público ofrece un reto para los procesos de calidad que se basan en criterios de competitividad, ya que difícilmente las organizaciones públicas compiten entre sí, sus propósitos en buena medida son definidos por procesos políticos (Kaboolian, 2000). Muchos de los servicios que presta el sector público no son productos manufacturados, esto hace más difícil definir la calidad, medirla y controlarla; adicionalmente, el rol de los empleados y sus relaciones con los usuarios resulta crítico para la incorporación de las nociones de calidad en el servicio, por ello la estandarización mediante modelos o certificaciones si bien reduce las variaciones en la prestación de los servicios, no necesariamente considera que, para una adecuada y eficiente administración pública, no sólo eso es importante, sino que se requiere de una capacitación y de sistemas que hagan posible la responsabilidad individual ante los usuarios, lo que frecuentemente es causa de conflicto entre lo que plantean los métodos de calidad y los imperativos del servicio público.

La certificación ISO 9000, impacta en 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 que los empleados asuman su responsabilidad frente a un proceso y sean capaces de proponer mejoras.

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, con base en las líneas generales del análisis, el cambio institucional se traduce en una transformación gradual que es el resultado de la adaptación del gobierno a los modelos de gestión provenientes de un ambiente externo y que bajo ciertas coyunturas han conducido a adoptar nuevas rutinas como es el caso de las certificaciones de calidad, que siguen la lógica de lo adecuado. Mediante la innovación, el gobierno de Fox pretendió reemplazar los sistemas burocráticos para transformar a las organizaciones públicas y dar paso a la creatividad y el trabajo en equipo; sin embargo, a pesar de las nuevas rutinas, aún prevalece un ambiente interno en las organizaciones públicas que limita los procesos de innovación.

Las prácticas novedosas de corte gerencialista fueron adoptadas porque permitían ganar legitimidad al gobierno, de ahí que se transformaran como fue el caso de este gobierno en prácticas institucionales. Asimismo, la adopción de prácticas de calidad en el sector público durante este periodo se identifica con procesos isomórficos de tipo mimético que en mayor medida, obedecen a la difusión que se ha dado a los estándares y a las prácticas denominadas como exitosas en otros países o a las recomendaciones de organismos internacionales, las que no necesariamente responden a las características del desarrollo histórico del modelo mexicano de gestión pública y tampoco a las necesidades de la nación.

A pesar de los datos expuestos en los cuadros referidos en este documento, el sector público enfrenta dificultades para introducir los principios y nociones de calidad en la gestión, ya que no existen incentivos para reducir costos y si en cambio, existen constreñimientos externos, las relaciones que se mantienen hacia el interior del gobierno o con otras organizaciones son complejas y adicionalmente el aspecto político es determinante para la permanencia de los sistemas de gestión de calidad que se diseñan a conveniencia de la administración y no a conveniencia de los usuarios.

El notable incremento en el número de certificaciones en las dependencias de la administración pública en México refleja una dinámica en la que pareciera que el objetivo fue lograr una certificación, pero los datos duros no reflejan si la meta de mejorar la gestión se cumplió. La falta de claridad en la mejoría de los servicios y prestaciones que el gobierno ofrece a sus ciudadanos permite considerar que las decisiones frecuentemente se toman con la pretensión

**Gloria
Guadarrama
Sánchez**

Investigadora académica
en El Colegio Mexiquense,
A. C.

**Leticia
Contreras
Orozco**

Maestra en Administración
Pública y alumna del Pro-
grama de Doctorado en
Ciencias Sociales de El Co-
legio Mexiquense A. C. que
forma parte del Programa
Nacional de Posgrados del
Consejo Nacional de Cien-
cia y Tecnología CONACYT.

de que los usuarios serán los beneficiarios de tales decisiones, sin embargo cambiar hacia nuevos esquemas se traduce en un reto de grandes complejidades que no siempre tienen como centro el bienestar de los ciudadanos y la eficiencia de la acción gubernamental.

Los retos para la consolidación de un modelo de gestión como el señalado son aún grandes, el factor político es determinante en la continuidad de las acciones emprendidas, a ello hay que sumar el fortalecimiento del servicio civil (que si bien no ha sido analizado en este documento) es fundamental en la creación de un ambiente organizacional propicio para la calidad en la gestión. Otro factor que forma parte de los retos es el liderazgo, mismo que debe asumirse con una visión de mejora continua y considerar el posicionamiento de nuevos actores en las estructuras administrativas, pero al mismo tiempo reducir la frecuente movilidad de los servidores públicos.

Por ello, aún no podemos considerar que los patrones normativos formales e informales asociados a las nociones de calidad gubernamental se hayan institucionalizado en el país, esto implicaría una continuidad de gran alcance que aún estaría por venir; proceso en el cual cabe reflexionar sobre la medida en que tales reformas realmente inciden en que el gobierno sea un mejor gobierno. Por otra parte, las categorías analíticas propuestas en este análisis han permitido identificar en las acciones emprendidas en el gobierno de Fox, indicadores de cambio institucional provocado en cierta medida por condiciones externas, para lo cual el isomorfismo permite considerar cómo incidió el medio ambiente en el cambio en las funciones y procesos. Asimismo, el esquema de institucionalización utilizado permite ubicar en alguna fase las estrategias de calidad llevadas a cabo.

Durante este periodo gubernamental se muestra que la incorporación de estrategias asociadas a la NGP alcanzó una fase de semi-institucionalización, que se percibe en la generalización de las prácticas de calidad y por ende en el incremento de las mismas en las organizaciones gubernamentales, pero que para llegar a la fase de sedimentación dichas prácticas deberán arraigarse y permanecer como parte de la gestión aún con un cambio de gobierno.

REFERENCIAS

¹ El desarrollo de la propuesta analítica forma parte del proyecto de investigación "La NGP como factor de cambio institucional en las organizaciones públicas del Gobierno del Estado de México. Análisis de la certificación de procesos 1999-2007"; perteneciente al programa de formación doctoral de El Colegio Mexiquense A. C.

² Término utilizado desde la visión gerencialista de la NGP

³ Conforme a lo señalado en el PND, se hace uso de las tecnologías de la información y se cuenta con páginas web que difunden la información sobre la nueva visión del gobierno, en este caso en particular la dirección es <http://www.innova.gob.mx>

⁴ Para el caso de Estados Unidos el Premio Malcolm Baldrige establece una serie de Criterios y puntajes para evaluar en qué grado dichos criterios son cubiertos por las empresas evaluadas. En la escala de este premio, para ser consideradas negocios de categoría mundial, las empresas deben alcanzar un puntaje entre 700 y 1000 puntos. Califica a través de siete grandes factores de rendimiento, que son los siguientes: Liderazgo, Planeación estratégica, Enfoque de cliente y mercado, Información y análisis, Enfoque del recurso humano, Gestión de procesos, Resultados. El premio reconoce a las organizaciones su liderazgo en calidad y publica las estrategias exitosas en las categorías que contempla: manufactura, servicio, pequeña empresa, educación y salud, estas dos últimas se incluyeron en 1999. El programa Baldrige que administra los premios depende del National Institute of Standards and Technology. Se sugiere consultar la página de Baldrige National Quality Program <http://www.quality.nist.gov/index.html>

⁵ Para el caso de Japón, el Premio Deming es el más prestigioso premio que una empresa japonesa puede obtener. Se entrega una vez al año, a la empresa que haya realizado el mayor avance en calidad, sobre la base de estándares que sobrepasan ampliamente el ISO 9000 o cualquier otro estándar en este campo. El premio está diseñado de forma que unos expertos del JUSE (Union of Japanese Scientist and Engineers), evalúan a las empresas en sus criterios operativos agrupados en los siguientes capítulos, dándole la misma ponderación a cada uno: Políticas de la Calidad y Gestión de Calidad, Organización de la Calidad y su difusión, Formación y difusión de las técnicas de control de Calidad, Recolección, transmisión y utilización de la información de Calidad, Análisis de la Calidad, Estandarización, Kanri: Control diario, control del proceso y mejora, Aseguramiento de la Calidad, Resultados de la implantación. Se sugiere consultar <http://www.deming.org/demingprize/prizeinfo.html>

⁶ El Premio Europeo a la Calidad surge en 1991, es organizado por "European Organization for Quality" (EOQ), "European Foundation for Quality" (EFQM) y la Comisión Europea. El Premio pone énfasis en la importancia de la autoevaluación, que es la base del premio. Parte de que la satisfacción del cliente, de los empleados, y el impacto positivo en la sociedad se consiguen mediante iniciativas de liderazgo, política y estrategia, gestión del personal, recursos y procesos, que a su vez llevan a la empresa a la excelencia. La noción de calidad es más amplia, ya que incorpora la responsabilidad social como criterio de gestión. Este premio puede ser otorgado tanto a empresas públicas como privadas. Se sugiere consultar <http://www.efqm.org/>

⁷ Es necesario aclarar que aún cuando el Reconocimiento Innova Estatal inició en el año 2004, las experiencias innovadoras en este ámbito gubernamental se dieron desde la década de los 90.

⁸ Los estándares ISO 9000 han sido ampliamente aceptados en corto tiempo. Las razones principales para unirse a esta estandarización son: que 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). 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.

⁹ Durante la década de los 90 diversos países implementaron las llamadas cartas de servicios o cartas ciudadanas, uno de los casos más difundidos fue el Reino Unido que dio a conocer la Carta del Ciudadano en 1991 y ambiciosos programas fueron puestos en práctica como contracting-out y estudios de mercado para establecer una competencia por la calidad, donde el énfasis en el servicio al cliente es característico de ésta fase. En el rubro de la calidad, la Carta Ciudadana fue una herramienta importante, que aún cuando las expectativas que generó

fueron mayores, sirvió para reducir el tiempo de espera de los ciudadanos por alguna respuesta a sus demandas y mejorar en términos generales la prestación de los servicios, además se convirtió en una iniciativa identificada estrechamente con el Primer Ministro.

BIBLIOGRAFÍA

- Brunsson, Nils and Olsen, Johan (1997) *The Reforming Organization*. Ed. Routledge, London.
- Campbell, John (2004) *Institutional Change and Globalization*. Ed. Princeton University Press, USA.
- Campos Álvarez, Ricardo y Martínez, Luis Miguel (2006) *Alta calidad en la Gestión Pública*. Ed. IAPEM, Toluca, México.
- Crozier, Michel (1992) Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio. Ed. F.C.E. 2^a. México.
- Ehrenberg, Rudolph and Stupak, Ronald (2001) "Total Quality Management: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector" in: Stupak and Leitner. *Handbook of Public Quality Management. Public Administration and Public Policy 90*. Ed. Marcel Dekker Inc. USA.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Presidencia de la República, México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2006) *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, México.
- Jepperson, Ronald (1999) "Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo" en: Powell, Walter y DiMaggio, Paul J. Comps. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. Ed. F.C.E./Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/U.A.E.M. México.
- Kaboolian, Linda (2000) "Quality comes to the Sector Public" en: Cole and Scott (Eds.) *The Quality Movement Organization Theory*. Ed. Sage Publications. USA.
- Kettl, Donald (2005) *The Global Public Management Revolution. A report on the transformation of Governance*. 2nd. Ed. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- Koehler, Jerry and Pankowski, Joseph (1996) *Quality Government. Designing, Developing and implementing TQM*. Ed. St. Lucie Press. USA.
- Malvicino, Guillermo (2001) "La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial". *Biblioteca virtual sobre gestión pública*. <www.top.org.ar/publicac.htm> (Consulta 19/02/2005).
- March, James y Olsen, Johan (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Ed. FCE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- Moyado Estrada, Francisco (2006) "Gobiernos de calidad. Ideas y propuestas desde la nueva gestión pública". *Buen Gobierno* No. 1. Semestral, México.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2003) "Introducción". *Política Digital*. No. 13. Noviembre, México.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004) Innovación gubernamental. *El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Ed. Gedisa. Barcelona, España.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press. London.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul J. Comps. (1999) *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. Ed. F.C.E., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, U.A.E.M. México.

- Presidencia de la República (2005) *Modelo de calidad INTRAGOB*. Innovación y Calidad Gubernamental. México.
- Presidencia de la República (2006) *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra agenda de Buen Gobierno?* Innovación y Calidad Gubernamental. México.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona España.
- Salvador, Miquel (2001) "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas" en: *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* No. 20, junio. Caracas Venezuela. <www.clad.org.ve>, (Consulta 15/01/2006).
- Scott, Richard (2001) *Institutions and Organizations*. Sage Publications Inc. USA.
- Secretaría de la Función Pública (2005) *Carta compromiso al ciudadano*. Guía de implementación. México.
- Schuurman, Hessel (1997) "Quality Management and Competitiveness. The Diffusion of the ISO 9000 standards in Latin America and recommendations for Government Strategies". *Desarrollo Productivo* No. 41 Ed. Economic Commission for Latin America and the Caribbean/ United Nations, New York, USA.
- The World Bank (1997) *The State in a Changing World*. World Development Report. The International Bank of Reconstruction and Development/ The World Bank. Oxford University Press. USA.
- Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (1992) "Historical Institutionalism in comparative politics" en: Steinmo, S., Thelen K. y Longstreth F. eds. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tolbert, Pamela and Zucker, Lynne (1996) "The Institutionalization of Institutional Theory" en: Clegg, Hardy and Nord (eds.). *Handbook of Organization Studies*. Ed. Sage Publications. USA.
- Vergara, Rodolfo (1997) Estudio Introductorio en: March, James y Olsen, Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Ed. FCE./ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- Weir, Margaret (1992) "Ideas and the politics of bounded innovation" en: Steinmo, S., Thelen K. y Longstreth F. eds. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* Ed. Cambridge University Press. Cambridge.