

Factores de éxito en la implementación de un Gobierno de Calidad: el caso mexicano de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

José Luis Ayoub Pérez

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid
joseluis.ayoub@uam.es

Resumen

Ya no es suficiente sólo diseñar políticas públicas que aparentemente satisfagan las demandas ciudadanas, sino que los resultados deben estar acordes con sus expectativas. México, inmerso en esta necesidad, impulsó en el año 2000 la implementación de una política pública de calidad enmarcada en la denominada “Agenda de Buen Gobierno”. En este contexto y, con el propósito de medir el impacto de esta iniciativa en la calidad de la gestión pública, la presente investigación analizó los resultados obtenidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en el periodo 2001-2003, encontrándose avances importantes, pero niveles distintos de calidad.

El análisis realizado permitió confirmar tres de las cinco hipótesis sometidas a contraste y rechazar dos, probando que para el caso mexicano de la SCT, el liderazgo de los servidores públicos encargados de la implementación, el menor número de actores involucrados en la toma de decisiones y el establecimiento claro y preciso de la visión, meta y objetivos de calidad, jugaron un papel importante y contribuyeron a incrementar la probabilidad de éxito en la implementación de la política pública de calidad.

Palabras clave: administración pública; políticas públicas; implementación; calidad; eficiencia; liderazgo.

FACTORS OF SUCCESS IN THE IMPLEMENTATION OF QUALITY GOVERNMENT: THE CASE OF THE MEXICAN COMMUNICATIONS AND TRANSPORTS SECRETARY

Abstract

The apparent satisfaction of citizens' demands has become insufficient as criteria for policy design: policy outcomes must also be in tune with people's expectations. In the year 2000, Mexico started to deploy a public quality policy aligned with the "Good Government Agenda". In this context, and in order to gauge the impact of this program on public management quality standards, the present research analyzed the results obtained by the Communications and Transports Secretary (SCT) during the 2001-2003 period: though considerable improvements were obtained, the quality levels differed among services.

The analysis allowed the confirmation of three among five hypotheses, proving that, for the Mexican SCT, leadership of public officers responsible for the implementation, the smaller number of actors involved in the decision-making process, and a clear and precise presentation of the vision and quality objectives played a substantial role, contributing to increase probabilities of success for the implementation of quality public policy.

Keywords: Public Administration; Public Policies; Implementation; Quality; Efficiency; Leadership

Introducción

En los últimos años ha existido un interés generalizado, entre los gobiernos democráticos, por alcanzar mayores niveles de eficiencia en su actuación. Los resultados de las políticas públicas y la prestación de más y mejores servicios proporcionan a los ciudadanos un parámetro para medir la capacidad de los gobiernos ante las demandas ciudadanas. Por ello, en las últimas décadas hemos sido testigos de una revolución gerencial en la Administración Pública, que ha tenido como eje central la adopción de novedosos esquemas de organización basados en los principios de la calidad total. El estudio del interés gubernamental por la calidad y la excelencia en la gestión pública se sitúa en una de las preocupaciones centrales de la Ciencia Política: el análisis en profundidad de la capacidad administrativa del gobierno para poder satisfacer las demandas sociales, a través de la forma en que ha decidido llevar a cabo sus funciones para obtener el máximo *performance*. Por consiguiente esta investigación pretende estudiar los factores que incrementan la probabilidad de obtener el éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México.

Este nuevo paradigma de gestión pública ha adquirido distintas formas, modelos y grados de implementación. Identificarlos supone la elaboración de un trabajo independiente. No obstante, se pueden observar ocho tendencias comunes en los países que la han tomado como bandera: la reducción de costos y el incremento de la transparencia en la asignación de recursos; la desagregación de organizaciones burocráticas tradicionales en agencias más pequeñas; libertad a los directivos para operar: *let the manager manage*; separación de las funciones de prestación y provisión de servicios; introducción de mecanismos de mercado o cuasi-mercado; implantación de gestión por resultados e indicadores de efectividad; permanencia en función del rendimiento; y, especial énfasis en la calidad y excelencia en los servicios (Wright, 1994; Pollit y Bouckaert, 2005).

México no ha sido la excepción en la adopción de políticas públicas de Calidad. Aun cuando en años anteriores se pueden encontrar diversos esfuerzos importantes en la implementación de un gobierno eficiente, no es sino hasta el año 2000 cuando estos esfuerzos se ven enmarcados en una política específica encaminada

a mejorar la calidad de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Una de las prioridades del gobierno electo en el año 2000 fue desarrollar la Agenda Presidencial de Buen Gobierno con el objeto de alinear en una misma dirección seis estrategias básicas: gobierno honesto y transparente, *de calidad*, profesional, digital, con mejora regulatoria y que cueste menos (PND, 2001:85-86). La implementación de esta política pública inició formalmente en el mes de enero de 2001, con la instrucción para la Administración Pública Federal de implementar el *Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental* (Modelo Intragob) y el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC).

Como ejemplo de este impulso hacia la calidad, se puede observar que en el año 2000 existían 429 centros de trabajo en el Gobierno Federal mexicano certificados con estándares internacionales de ISO 9000, para el 2001 la cifra ascendió a 541 y para el 2003 a 869 centros de trabajo y al final de la administración el número era de 2.351 centros certificados. En cuanto al Modelo de Calidad Intragob, en el 2001 las dependencias de forma global alcanzaban 292 puntos, de una meta de 550 para el 2006. En el 2002 ascendió a 334 y para 2005 a 479 puntos de madurez.

En la SCT desde el inicio de la implementación las unidades administrativas demostraron un incremento en su eficiencia a través de los objetivos establecidos en el Manual de Calidad: (a) disminución del número de actividades; (b) disminución del tiempo de respuesta en los servicios ofrecidos; y, (c) incremento en la satisfacción de los usuarios; así como un incremento en la puntuación del Modelo de Calidad Intragob. De igual forma, la certificación integral le permitió obtener el Reconocimiento INNOVA en su edición 2005, con la práctica de “Mejora de los servicios ofrecidos a la ciudadanía a través de un Sistema Integral de Gestión de la Calidad”, y en 2006 el Premio Nacional Innovación.

Los datos antes proporcionados nos muestran la paradoja a la que se pretende dar respuesta con esta investigación, ya que aun cuando la puesta en marcha de la política pública ha sido uniforme para todas las unidades administrativas de la SCT, al partir de la misma base de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, con las mismas metas, objetivos y herramientas para su implementación, y que

en las 14 unidades seleccionadas se siguen las directrices del Modelo de Calidad Intragob y del SGC, el incremento en su desempeño presenta variabilidad en cada una de ellas. El hecho de que compartan métodos, objetivos y herramientas con estándares de calidad internacional, nos llevaría a esperar que el nivel de calidad alcanzado fuera igual en todos los casos, lo que en la realidad no sucede. Si bien, las unidades administrativas han incrementado su desempeño, de acuerdo con una primera aproximación, el éxito en la implementación varía entre un rango mínimo de 228 puntos a uno máximo de 323.

Entonces, con este trabajo se pretende explicar a qué se debe la variación en el éxito alcanzado, cuáles son los factores que están influyendo en que en algunos casos el éxito obtenido sea bajo y en otros alto. Esta cuestión se abordará yendo más allá de la predicción de que cuando las condiciones iniciales están provistas se espera éxito, hacia un análisis a profundidad en cada unidad administrativa que nos permita identificar qué pasó o qué factores están condicionando los distintos niveles de éxito.

Por ello, se plantean las siguientes preguntas que servirán de guía en el presente trabajo:

¿Qué factores incrementan la probabilidad de obtener el éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT de México en el periodo 2001-2003?

¿A qué se debe la variabilidad del éxito de acuerdo con la puntuación dentro del marco del Modelo de Calidad?

Este trabajo está estructurado en cinco apartados. El apartado 1 establece el planteamiento del problema justificando los motivos que nos motivaron a llevar a cabo esta investigación. Inicia con una reflexión sobre la tendencia actual de implementar reformas administrativas con el objetivo de hacer más eficiente la actuación del gobierno y cómo la percepción ciudadana sobre los resultados de la actuación administrativa puede estar generando mecanismos de legitimación del sistema. El capítulo concluye con una revisión general de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el contexto de la implementación de un Gobierno de Calidad.

El apartado 2 establece las bases teóricas sobre las cuales se desarrollará la investigación y se definen las hipótesis. Trata sobre el marco de análisis de implementación

desarrollado por Sabatier y Mazmanian (2000), las teorías y enfoques del liderazgo, la acción colectiva (incentivos selectivos), el número de actores en la teoría de Pressman y Wildavski (1984), la importancia de la especificidad de los objetivos y metas y de su efectiva comunicación a todos los miembros de la organización. Asimismo, se reflexiona sobre la carencia en la disciplina de una teoría general de la implementación y se concluye con la presentación del modelo que tratará de verificarse empíricamente a lo largo del trabajo.

En el apartado 3 se presenta el diseño de investigación y sus componentes. Al optar por el método de los sistemas más semejantes, se define el camino a seguir para la selección de los casos de acuerdo con el método. En otro apartado se establece la forma en que se operacionalizan las variables claves que fueron identificadas en el apartado 2, así como las variables intervinientes, los datos que serán utilizados, y las fuentes de donde provienen dichos datos.

En el apartado 4 se sistematizan los datos obtenidos y se lleva a cabo su análisis para determinar si existe suficiente evidencia empírica que permita considerar la existencia de una relación causal entre las distintas variables identificadas en la literatura y el éxito alcanzado por las unidades de análisis. En el último apartado se presentan las principales conclusiones de la investigación, una reflexión sobre el logro de los objetivos planteados y la posible contribución de este estudio en el campo académico, así como las implicaciones para una agenda futura de investigación.

1.- Calidad, eficiencia y condiciones iniciales en la Administración Pública

1.1. LEGITIMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA CALIDAD

Como suma de las crisis económicas anteriores, en los años ochenta, los mexicanos empezaron a reclamar un proceso democratizador y de redimensionamiento del gobierno. Se dan cuenta de que los fallos no han sido cuestión de tropiezos esporádicos o malas decisiones momentáneas, sino el resultado de una mala administración (Aguilar, 2000a:21). Es por ello que los académicos, los gobiernos y la

ciudadanía, vuelven sus ojos a los procesos de las políticas públicas. Los *outputs* de la acción gubernamental retoman su capacidad de legitimación de los gobiernos y del sistema. La legitimidad implica la capacidad del sistema para generar y mantener la convicción en los ciudadanos de que las instituciones existentes son las más adecuadas para resolver los problemas que la sociedad enfrenta y que cuenta con los mejores mecanismos para cumplir con sus funciones básicas (Lipset, 2001). En esta investigación sostenemos que resulta importante realizar un estudio en el ámbito de la implementación de las políticas públicas ya que sus resultados inciden directamente en la percepción y legitimidad del Estado democrático.

La nueva gestión pública es un medio para alcanzar múltiples objetivos, pero en la medida en que estos se alcanzan, la reforma administrativa también sirve a determinados objetivos intermedios: reforzar el control de los políticos sobre los burócratas; liberar a los burócratas de las ataduras que inhiben su oportunidad de gestión; ampliar la *accountability* en las políticas y programas; y, generar beneficios simbólicos y de legitimación para los políticos que anuncian las reformas como una respuesta a la necesidad de la sociedad de obtener mejores resultados del gobierno, mejores servicios y racionalización del gasto. Las políticas que se anuncian en concordancia con los requerimientos de la sociedad, son vistas con buenos ojos por estos y, en consecuencia, pueden estar permitiendo el beneficio de legitimación para los políticos (Pollitt y Bouckaert, 2005:6).

La legitimación no sólo reviste interés en el campo simbólico. El carácter periódico de las elecciones genera un mecanismo de *accountability* mediante el cual los ciudadanos tienen la facultad de cambiar a los gobernantes si su actuación o los *outputs* de gobierno que reciben no les son satisfactorios. Esto implica que los políticos encargados de la hechura de las políticas, en cierta medida, están interesados en que éstas sean implementadas con éxito. Si bien, los ciudadanos no pueden influir directamente en la conducción de los asuntos públicos, debido a la independencia parcial de los representantes, sí adquieren una importancia para los políticos que tienen que anticiparse al juicio retrospectivo de los electores (Manin, 1998). Es así que “los resultados de la acción de un determinado partido en el gobierno han de ser lo suficientemente eficientes como para que en las siguientes elecciones los ciudadanos decidan renovar su apoyo a dicho partido” (Fraile, 2005:113).

En este sentido, el diseño e implementación de políticas públicas, la calidad del gobierno en los servicios ofrecidos, el hacer más con menos, adquiere un papel importante en la vida política y social de México. Ya no es suficiente sólo diseñar políticas públicas que aparentemente satisfagan las demandas ciudadanas, sino que los resultados deben estar acordes con sus expectativas. Este reclamo de más y mejores servicios obliga a los gobiernos a ser más eficientes, y a los investigadores y analistas de las políticas públicas a buscar evidencia que aporte elementos útiles para la consecución de dichos objetivos.

La puesta en marcha de políticas públicas cuesta dinero al contribuyente y tiempo y esfuerzo a los políticos y a los cuerpos burocráticos encargados de su implementación. Si no tenemos identificados con precisión y con un nivel aceptable de verificación los factores que pueden incrementar la probabilidad de alcanzar el éxito y se consideran en el momento del diseño y de la implementación, los productos de la acción gubernamental no beneficiarán a sus destinatarios, con el consecuente gasto y pérdida de tiempo. No se logrará establecer la condición de “Si X entonces Y” (Pressman y Wildavsky, 1984). El aparato burocrático a nivel fáctico y ante la opinión pública continuará siendo pesado e ineficiente, eliminando toda posibilidad de legitimación del sistema cuando ésta “depende cada vez más de las prestaciones y de los resultados de la actuación administrativa” (Subirats, 1989:136). Por consiguiente la presente investigación pretende aportar evidencia empírica que pueda ser de utilidad para lograr que, en la implementación de las políticas públicas, se garantice el máximo *performance* del gobierno.

1.2. CONDICIONES INICIALES: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

El 2 de julio de 2000, después de que el Instituto Federal Electoral diera a conocer los resultados preliminares de las elecciones generales, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), reconocía públicamente la victoria electoral del candidato Vicente Fox Quesada con el siguiente mensaje a la nación: “He ofrecido al Licenciado Fox que me ocuparé principalmente de que se realice una entrega transparente, pulcra y eficaz de la presente a la próxima administración federal” (Reforma, 3 de julio de 2000).

El Presidente electo tomó posesión el 1 de diciembre de 2000 y el día 4 de diciembre del mismo año mandó publicar en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República” con el objetivo específico de “fomentar una administración eficiente y coordinada que cumpla los objetivos que le han sido encomendados (DOF, 2000:1)”. El Acuerdo establece en su artículo 2º que la Oficina Ejecutiva contará con el apoyo de ocho unidades administrativas, entre ellas, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OPIG).

En esos primeros días de gobierno Vicente Fox giró instrucciones al titular de la OPIG a efecto de que diseñara el “Modelo estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental”, mismo que serviría como eje rector en la implementación del Gobierno de Calidad. El titular de la OPIG presentó el Modelo un mes después, el 20 de enero de 2001, siendo aprobado ese mismo día “con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo al Gabinete ampliado” (OPIG, 2001:1).

En este mismo periodo el Ejecutivo Federal se encontraba inmerso en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND, 2001), siendo el documento que, de acuerdo con los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 20 y 21 de la Ley de Planeación, “establece las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la administración pública para ese periodo (PND, 2001:12)” y el “instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas” (PND, 2001:18).

El PND publicado en el DOF el 30 de mayo de 2001 establece los principios rectores que deberán observar las Secretarías de Estado y las distintas entidades de la administración pública federal para garantizar la debida implementación de los objetivos y programas establecidos en el mismo. Asimismo, señala que “el Ejecutivo Federal promoverá que todas sus dependencias y entidades descentralizadas utilicen prácticas que hagan eficiente el uso de recursos, transparenten sus funciones y eliminen la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno (PND, 2001:13)”. La política de buen gobierno, dentro del PND, y como un imperativo para todas las Secretarías de Estado y entidades, implica la implantación de procesos de mejora continua.

Para lograr todas y cada una de las metas y objetivos establecidos, el Plan establece como prioridad en su punto 4.9 el establecimiento de “Un buen Gobierno” (PND, 2001:85) que sea de Calidad Total, y para lograrlo, conmina a las distintas Secretarías de Estado y entidades a adoptar el Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental.

El Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental *-también llamado Modelo Intra-gob-* se centra en tres aspectos fundamentales: (1) calidad de los servicios; (2) integridad de los funcionarios públicos; y, (3) percepción de la sociedad. La herramienta de promoción del cambio e innovación gubernamental es la “Agenda de Buen Gobierno” que contiene seis estrategias: Un gobierno honesto y transparente, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria y que cueste menos.

2. Enfoques y teorías en el análisis de la implementación

2.1. REVISIÓN DE LA LITERATURA Y DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS

La teoría es la acumulación de conocimiento que no ha sido falseado. Una de las características de la ciencia es su particularidad y acumulabilidad (Sartori, 2002:233), por lo que en una investigación, si no se especifica la teoría, sería como empezar de cero en la generación de conocimiento. En este sentido, a continuación se presenta una revisión de la literatura existente sobre el proceso de implementación de las políticas públicas y del liderazgo como causa de éxito en las organizaciones, así como el marco de análisis desarrollado por Sabatier y Mazmanian (2000), identificando las hipótesis que han sostenido los distintos autores y que serán sometidas a verificación empírica en el caso mexicano de la SCT.

O’Toole (2000) realizó un trabajo compilatorio en más de cien investigaciones existentes sobre implementación, resumiendo en una tabla las variables que los investigadores han considerado más relevantes para el estudio de la implementación. En este mismo sentido Sabatier y Mazmanian (2000) consideran que el análisis de la implementación de políticas públicas debe consistir en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos planteados en el diseño de la

política, y estos factores los dividen en tres categorías: 1) Tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige la ley; 2) Capacidad de la política para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y, 3) Efecto de las diversas variables “políticas” en el apoyo de los objetivos que persigue la política pública.

De las conclusiones extraídas del cuadro de O’Toole (2000) y del marco de análisis de Sabatier y Mazmanian (2000), existe consenso en que para realizar un estudio sobre el éxito o fracaso en la implementación de una política pública deben considerarse como factores relevantes los recursos económicos y materiales con que cuenta la unidad de análisis para la implementación de la política, que las metas y objetivos sean establecidos con claridad y comprendidos por todos los actores, el número de actores participantes en la implementación, el liderazgo o apoyo de los líderes de las organizaciones en la consecución de los objetivos planteados, el tiempo establecido para la ejecución de la política y los incentivos que pudieran tener los actores para su implementación.

Una vez identificadas en la literatura de forma enunciativa cuáles han sido las variables estudiadas en anteriores investigaciones o los factores que se considera pueden influir en el éxito de la implementación, a continuación se analiza con más profundidad las siguientes teorías que se relacionan con estas variables y de las que podemos extraer hipótesis para la investigación.

2.1.1. Enfoques de liderazgo

Las investigaciones que se analizan, la relevancia que le imprime el Modelo Intragob y la norma ISO 9001 y la experiencia profesional en la SCT, nos permiten definir al liderazgo como la variable independiente clave en este estudio. Se defiende que el factor más importante para el éxito o fracaso de la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT es el liderazgo de los servidores públicos encargados de su implementación en cada una de las unidades administrativas analizadas.

Hipótesis 1 (principal): *Cuanto mayor es el grado de liderazgo en los directivos encargados de la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT, mayor será el nivel de éxito alcanzado.*

El concepto del liderazgo, como todo constructo en las ciencias sociales, es utilizado de muchas maneras y de forma arbitraria y subjetiva. Por ello, no podemos hablar de una definición correcta o incorrecta sino que la elección de la definición estará en gran medida influenciada por los objetivos de la investigación (Campbell, 1977; Karmel, 1978, citados en Yukl, 1994:5).

En páginas anteriores establecimos el concepto de liderazgo transformador como el proceso mediante el cual “los líderes y sus seguidores desarrollan niveles más elevados de moralidad y motivación (Burns, 1978:20)”; y que años más tarde Bass y Avolio (1994:2) definen al líder como un individuo que estimula el interés de sus colegas y de sus seguidores para que vean el trabajo desde otra perspectiva, clarifica la misión y la visión del equipo y de la organización, lleva al equipo a niveles más altos de habilidad y desarrolla la confianza para ver más allá de sus propios intereses y en beneficio del grupo.

En una reciente publicación sobre el liderazgo en el contexto local de los Alcaldes Europeos, Getimis y Hlepas (2006) inician su contribución considerando que el liderazgo político deriva de un proceso en el cual los líderes importan, no sólo por que dan forma al proceso de toma de decisiones, sino porque simultáneamente se van formando como el resultado de una serie de factores que interactúan con ellos. Por tanto, dicha investigación se centra en la interdependencia que existe entre las instituciones que tienen una influencia sobre él y su personalidad. Al respecto, definen al líder como la persona que ejerce control sobre el comportamiento de otros para que se muevan en una dirección determinada y la habilidad para inspirar o persuadir a otros para que sigan un curso determinado de acción cuando, en un inicio, existía cierta resistencia (Edinger, 1996:6; Leach y Wilson, 2000:11, citado por Getimis y Hlepas, 2006:179).

De las anteriores definiciones podemos identificar como factor común la influencia que ejerce A sobre B. En este caso, el líder sobre los seguidores. Si esto es así, entonces, tenemos que establecer los objetivos que persigue el líder con esa influencia. El Modelo de Calidad Intragob (Sánchez; Rincón y González, 2005:5) establece como concepto de liderazgo la influencia que tiene el líder para “transmitir la visión, misión, valores, código de conducta y expectativas de desempeño, estructuran la Dependencia o Entidad para responder a las demandas del cliente

y ciudadano en cuanto a eficiencia, integridad y transparencia y administran la relación con las tres partes que componen la sociedad actual: el sector público, el privado y la sociedad civil.” Para medir esta influencia, el Modelo divide el Criterio de Liderazgo en cuatro Subcriterios: 2.1. Desarrollo de una misión, visión y sistema de valores; 2.2. Desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de la Dependencia; 2.3. Motivación y apoyo al personal; y, 2.4. La administración de la relación con la esfera política y la sociedad en general.

En este sentido, y tomando en cuenta los objetivos que se persiguen y se correlacionan en el Modelo de Calidad, en este trabajo se define liderazgo como el proceso de influencia entre el líder y sus seguidores que afecta la interpretación de los eventos por parte de los seguidores, la elección de objetivos para el grupo, la organización de las actividades necesarias para la consecución de los objetivos, la motivación de los seguidores para alcanzar los objetivos y la forma en que se relaciona la organización con los clientes y demás involucrados en el proceso de implementación (Yukl, 1994:5).

Los trabajos sobre la relación entre liderazgo y eficiencia se han fundado en distintas teorías entre las que se encuentran la de los rasgos, del comportamiento, de la contingencia o del liderazgo transformacional. No obstante el tipo de liderazgo que haya sido objeto de estudio, tienen el común denominador de haber encontrado correlación positiva entre liderazgo y eficiencia, bajo la premisa de que el liderazgo motiva e incide en el desempeño de los seguidores (Bass, 1985; Rowold y Heinitz, 2007; Wallis y McLoughlin, 2007; Lowe, Galen y Sivasubramaniam 1996; Howell y Avolio, 1993; Keller, 1992).

2.1.2. La lógica de la acción colectiva: los incentivos selectivos

La obra más representativa sobre incentivos selectivos es la de Mancur Olson (1992), quien señala que si el individuo es egoísta y racional, voluntariamente no asumirá el costo de la acción colectiva como lo establece la teoría tradicional de grupos (Ward, 1997), ya que cuando se alcance el objetivo común todos los miembros saldrán ganando en virtud del significado de “bienes públicos”, donde su obtención beneficia a todos por igual, aun a aquéllos que no contribuyeron

para su obtención. Por lo tanto, vale la pena “dejar que lo haga otro”, pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos para actuar a favor del grupo (Olson, 2001:204). Entonces, la participación de los individuos en la consecución de un objetivo la explica en virtud de la existencia de “incentivos selectivos” positivos o negativos, que son los que motivan u obligan al individuo para que se sume a la acción colectiva.

Los estímulos que proveen los grupos pueden ser negativos o positivos y son selectivos en virtud de que no se aplican a todos los miembros del grupo de manera arbitraria, sino de forma selectiva dependiendo de si contribuyeron o no a la obtención del bien colectivo. En el primer grupo podemos señalar a los que implican un castigo o la pérdida de un derecho y que pueden ser provistos por medio de la coacción (en el caso de los impuestos). Los incentivos positivos son estímulos que ofrecen los grupos a sus miembros para atraerlos a pertenecer, para aumentar la posibilidad de su permanencia o para recompensar a quienes actúan a favor del interés del grupo.

En el caso de la SCT, para cada unidad administrativa, el bien colectivo que se obtendrá es el beneficio de implementar un Sistema de Gestión de la Calidad con la disminución de tiempos en las actividades, sistematización de procesos, disminución del tiempo de respuesta y el reconocimiento público de la certificación ISO 9001. De alcanzarse este bien colectivo, beneficiará a todos los miembros de la unidad administrativa, aun a aquellos que no hayan participado en su consecución.

Si todos los miembros se verán beneficiados, entonces no existe un motivo por el cual un individuo deba participar en el alcance de los objetivos. Si se trata de grupos pequeños no es necesaria la presencia de incentivos para que participen en la acción colectiva, ya que la porción del bien colectivo que puede disfrutar será mayor y la actuación de uno de los miembros puede afectar el nivel de provisión (Olson, 1992:55). En los grupos grandes es necesaria la presencia de incentivos selectivos que los induzcan a actuar a favor del interés común, ya que al ser grupos de mayor tamaño los costos para la aportación colectiva son muy reducidos, así como la provisión que le corresponderá del bien colectivo, por lo que el individuo por sí solo tendrá pocos incentivos para analizar si vale la pena o no realizar su aportación.

El incentivo selectivo que se pretende medir en las unidades administrativas de las SCT es la presencia de recompensas y reconocimientos por parte de la institución a los trabajadores. A través de los datos de la encuesta de clima organizacional se puede determinar en qué grado los trabajadores perciben que en su área de trabajo se recompensa y se reconoce su esfuerzo y contribución a los objetivos de la organización. Si esto es así, esperamos encontrar una relación entre la mayor presencia de recompensas y reconocimientos y la eficiencia o éxito medido de la unidad administrativa.

Hipótesis 2 = Ante la presencia de recompensas y reconocimientos para el personal involucrado en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad, aumenta la probabilidad de obtener mayores niveles de éxito.

2.1.3. La teoría de la implementación: el caso de Oakland

El ya clásico estudio realizado por Pressman y Wildavsky (1984) ha tenido una doble importancia en el estudio del *policy analysis*: Por una parte ofreció una nueva visión en el ámbito académico y de la administración pública sobre cómo acercarse al estudio de la puesta en marcha de las políticas públicas, haciendo una distinción entre la etapa de formulación de las políticas públicas y la etapa de la puesta en práctica (sin dejar de estar vinculadas). Esta nueva visión ofreció la posibilidad de observar en detalle lo que sucede en “la caja negra” entre la formulación de la política y los resultados obtenidos.

Las políticas públicas se sitúan como una hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias predecibles. Si X es realizado en el tiempo 1, entonces Y resultará en el tiempo 2. En nuestro caso, si el gobierno federal cuenta con las condiciones iniciales para instaurar el programa de Gobierno de Calidad en la Administración Pública Federal, entonces resultará una mayor eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía. El proceso de la implementación serán las acciones que van a ligar a X con Y; o, en palabra de los autores, “la implementación aquí constituye la capacidad para lograr las consecuencias pronosticadas después de que las condiciones iniciales se han cumplido” (Pressman y Wildavsky, 1984:xxii).

La segunda importancia corresponde a su interés de estudiar un programa específico y de localizar los factores que incidieron en la puesta en marcha de la política y que ocasionaron su fracaso. Los resultados de su investigación servirán de base para establecer la hipótesis 3. Su investigación se centra, precisamente, en el estudio de “la caja negra” entre la política pública y los resultados. Toman como base un programa público que debía implementar la Economic Development Administration (EDA) en Oakland y como objetivo el proveer de empleo permanente a las minorías a través del desarrollo económico. La agencia proporcionaría 23 millones de dólares a las empresas, las cuales deberían estar de acuerdo en contratar minorías después de gastar el dinero.

No obstante que todas las condiciones iniciales estuvieron provistas, la política fracasó. En su investigación, teniendo como variable dependiente el éxito o fracaso de la misma, determinaron que en la puesta en práctica de la política intervienen muchos actores y sujetos administrativos con diversidad de intereses, por lo que el éxito o fracaso está en función del número de personas que intervienen en la implementación.

El número de actores no es simplemente una cuestión de cantidad, sino que en la medida en que se incrementa su número, incrementa lo que Pressman y Wildavsky, (1984) denominan “la complejidad de la acción conjunta” (the complexity of joint action, en inglés). El estudio de la implementación requiere verse desde la óptica de que aparentemente una concatenación simple de acciones depende, para su éxito, de la interacción de distintos actores. “La complejidad de la cooperación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de tiempo y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran, dado que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptadas sin reparo (Aguilar, 2000b:49)”. Esta complejidad está integrada por dos factores:

(a) *La multiplicidad de participantes y perspectivas.* Aun cuando se considere que la implementación se llevará de manera sencilla por cada una de las Secretarías de Estado, en el momento de la puesta en marcha, distintos actores, con distintos niveles dentro y fuera de la organización, puntos de vista, objetivos, actitudes, grados de compromiso, valores, etc., e instituciones se ven envueltas en su puesta en marcha.

(b) *La multiplicidad de decisiones y claros en el proceso.* Cada vez que en esta cadena de actos se tiene que tomar una decisión sobre la puesta en marcha de la política se presenta un “punto de decisión” y, cada punto en el que se requiere que un participante dé su aprobación se le llama “claro” (Pressman y Wildavsky, 1984:xxiv). Se espera que en la medida en que no se puedan tomar decisiones o existan obstáculos, proporcionalmente el éxito del programa se verá disminuido.

Para este trabajo partiremos del supuesto de que “la complejidad de la acción conjunta” sí se encuentra presente en la SCT, por lo que el número de servidores públicos que intervienen en cada unidad administrativa funcionará como indicador para poner a prueba la siguiente:

Hipótesis 3 = *Cuanto mayor sea el número de servidores públicos involucrados en cada unidad administrativa, menor será la probabilidad de alcanzar mayores niveles de éxito en la implementación de la política pública Gobierno de Calidad en la SCT.*

2.1.4. Objetivos, metas y disponibilidad de recursos

Sobre la misma polémica delineada anteriormente, Van Meter y Van Horn (2000:101-104) consideran que ninguno de los enfoques del estudio de las políticas públicas, hasta ese momento, han explicado cómo las políticas son transformadas en servicios públicos, por lo que no se ha propuesto un marco teórico en relación con el cual pueda examinarse la puesta en marcha de las políticas. Para ello, presentan un modelo de análisis de la implementación con el objeto de medir y explicar el desempeño del programa, mismo que nos servirá de base para establecer las hipótesis 4 y 5 de este trabajo.

Para ellos “la implementación de las políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos (Van Meter y Van Horn, 2000:99)”.

En el marco teórico que presentan muestran una influencia de tres tipos de estudios: (1) la teoría de la organización; (2) el impacto de las políticas públicas; y (3) relaciones intergubernamentales. En nuestra investigación hemos optado por desarrollar el primer tipo: la teoría de la organización administrativa, ya que resulta propicia para el modelo que estamos desarrollando al destacarse en ella

los elementos del liderazgo, los *objetivos* (comunicación y claridad de las metas) y la disponibilidad de *recursos* en la unidad administrativa.

Bajo la misma premisa, Sabatier y Mazmanian (2000) en su marco de análisis de la implementación de políticas públicas, que consiste en identificar los factores que influyen en el logro de los objetivos a lo largo del proceso de puesta en marcha, dividiendo los factores en tres categorías con subgrupos. Dentro de estas categorías, las que interesan para esta investigación son: 1. De la capacidad de la política pública para estructurar el proceso de implementación, los subgrupos (a) objetivos claros y coherentes; y (b) recursos financieros; 2. De las variables no normativas que condicionan la implementación, el subgrupo Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.

Que los objetivos en la implementación sean claros, precisos y coherentes, implica una doble funcionalidad. Por una parte, servirán para medir la eficiencia o el grado de éxito en la implementación (situación que comentaremos en el apartado correspondiente a la medición del éxito por unidad administrativa) y, por otra, permite partir del presupuesto de que “cuanto más claramente se especifiquen los objetivos en el programa más fácil será la labor de ponerlos en práctica (Subirats, 1989:109; Edwards-Sharkansky, 1981:229-236, citado por Subirats).

Para que los integrantes de una organización puedan implementar una política pública con eficiencia y alcanzar el éxito es necesario que se hayan establecido los objetivos y metas y que se les comunique de manera eficaz lo que están obligados a hacer. Cuáles son las metas que se han planteado y de qué forma lo van a realizar. En este sentido Pressman y Wildavsky (1984) sostienen que el estudio de la implementación no puede tener éxito o fracaso si no se han identificado las metas y los objetivos en virtud de las cuales pueda ser valorada.

Hipótesis 4 = *A mayor comunicación de los objetivos y metas que se persiguen con la implementación del Gobierno de Calidad, mayor probabilidad de obtener el éxito.*

En los dos modelos analizados la variable *Recursos*, se encuentra dividida en cuatro factores: financieros o económicos, humanos adecuados y de calidad, sociales y políticos. No obstante, por la limitación de la presente investigación, nos centraremos en el estudio de los Recursos económicos y humanos (en cuanto

a número). Si bien, estamos dejando fuera arbitrariamente los demás factores, esta elección se justifica en el hecho de que la cantidad de recursos con los que cuenta una unidad para la implementación de una política pública ejerce una profunda influencia en el desempeño de las organizaciones (Van Meter y Van Horn 2000:127). Se espera que en la medida en que los trabajadores perciban que en su área de trabajo cuentan de forma oportuna con los materiales y equipo de cómputo necesario para realizar sus actividades, en esa medida se incrementará la probabilidad de obtener mayores niveles de éxito en la implementación de la política.

Hipótesis 5 = Ante la presencia de mayor disponibilidad de recursos materiales y tecnológicos en una unidad administrativa, mayor será la probabilidad de obtener el éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT.

Una vez que hemos llevado a cabo la revisión de la literatura sobre cuáles son las causas que pueden estar influyendo en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas, a continuación proponemos un modelo explicativo que integra los diferentes factores que pueden servir como base para explicar lo que sucede en esa “caja negra”, entre la formulación de la política y los objetivos alcanzados, y que será sometido a verificación con la información que ha sido recogida de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

2.2. MODELO DE ANÁLISIS

Los datos provenientes de las encuestas de clima organizacional y sobre madurez del Modelo Intragob, así como la información recogida en diversas fuentes primarias y secundarias no capturan la totalidad de los conceptos expuestos en las investigaciones. No obstante, sí ofrecen indicadores suficientes que pueden ser utilizados para medir la percepción que tienen los trabajadores sobre la presencia de seis variables identificadas en la literatura sobre implementación y someter a prueba las hipótesis planteadas: éxito en la implementación, grado de liderazgo, presencia de recompensas y reconocimientos, número de servidores públicos involucrados por unidad administrativa, comunicación y claridad en los objetivos y metas planteadas, y disponibilidad de recursos.

3. Diseño de investigación y sus componentes

3.1. MÉTODO COMPARADO: LOS SISTEMAS MÁS SEMEJANTES

Como en esta investigación hemos optado por el diseño de los sistemas más semejantes con resultados diferentes o *most similar systems* (Przeworski y Teune, 1970), que guarda coincidencia con el método de la diferencia (Van Evera, 2002), con el añadido de que en el primero se busca elevar la homogeneidad entre los casos para su control, y estamos sometiendo a prueba 5 hipótesis que han surgido de las teorías analizadas en el capítulo respectivo. Entonces, aun cuando se ha sostenido que el liderazgo puede ser la causa más importante en el éxito de la implementación de la política, como estamos sometiendo a prueba ésta y otras 4 teorías, para lograr un control de las variables, en la selección de casos se considerarán algunas condiciones causales como parámetros o constantes que permiten que las unidades de análisis sean homogéneas y, por tanto, controladas. Después, cada una de las variables independientes que se identificaron en la teoría, tomarán la forma de variable independiente clave con la variabilidad que cada una de ellas presenta en sus valores para poder determinar si se pueden aceptar o no las hipótesis que les preceden.

El método de control comparado está recomendado por la literatura (Bartolini, 1998) para las investigaciones donde el número de casos es reducido y/o la operacionalización de las variables “se presta mal” a la utilización de técnicas estadísticas. Asimismo, cuando el objetivo de la misma es la contrastación de teorías. Van Evera (2002) recomienda la selección del método de diferencia cuando las características de los casos de estudio son bastante homogéneas o similares. Por consiguiente esta investigación tendrá como unidad de análisis las unidades administrativas centrales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través del estudio de casos, y utilizando observaciones comparativas entre casos para contrastar las teorías identificadas en el marco teórico.

Para poder controlar los efectos de las variables intervinientes tenemos que seleccionar casos con características similares. Para satisfacer este requisito y el supuesto de la “homogeneidad causal”, se llevará a cabo un análisis dentro de cada caso -*within-case analysis*- (Lago, 2008:44).

Habiendo determinado los casos de estudio, el método de control comparado sugiere buscar de entre los valores de las variables independientes claves los que en la comparación tengan valores diferentes, por lo que al haber controlado las demás variables intervinientes al tratarse de casos homogéneos, la diferencia entre las independientes deberá explicar la diferencia en la dependiente. Esto, para cada una de las 5 variables identificadas en la literatura.

Si los valores de la variable independiente son más elevados en el caso 1 que en el caso 2, para que la teoría pase la prueba, tendremos que esperar que los valores en la variable dependiente sean también más altos en el caso 1 que en el 2 (Van Evera, 2002). La evidencia empírica indicaría que la variable A tendría un efecto en los resultados de la dependiente. La variable B no tendría un efecto en el resultado ya que mantiene iguales efectos para los dos casos.

Si las condiciones se presentan en los términos predichos, podremos inferir que la diferencia entre las variables independientes, con casos homogéneos, es la que explica el distinto nivel de éxito en la implementación. Al respecto, Van Evera (2002:66) sostiene que “Si los valores en la VD son de hecho más altos en el caso A que en el B, la teoría pasa la prueba. Si son mucho más altos, esto indica que la teoría tiene gran importancia, que la variación en el valor de la VI causará una gran variación en el valor de la VD. Si sólo son un poco más altos, nuevamente pasa la prueba”. La idea fundamental del diseño comparativo es que mediante la selección de casos semejantes podremos identificar con mucha más claridad y rotundidad la(s) variable(s) independiente(s) que determina(n) el resultado diferente (Llamazares, 2007).

3.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS EN LA SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

La población está integrada por todas las unidades administrativas centrales. Los 31 Centros SCT y los 3 organismos descentralizados no formarán parte de este análisis ya que los Centros SCT obtuvieron un certificado de calidad distinto que incluye 5 procesos comunes para cada Centro y que suman 155 procesos en total, y los organismos descentralizados se coordinan con un régimen jurídico distinto, lo que nos impide controlar sus efectos.

El Ejecutivo Federal diseñó y ordenó la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad a través de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno que incluye la elaboración y puesta en marcha del Modelo de Calidad Intragob. La política pública y los postulados de la Agenda Presidencial, en lo que nos interesa (la estrategia 3. Un gobierno de calidad) son aplicables a toda la Administración Pública Federal, incluyendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La SCT, de acuerdo con prioridades institucionales en función del impacto de los servicios ofrecidos a las ciudadanía, transparencia, rentabilidad y restricción presupuestaria, de las 29 unidades administrativas centrales que la conforman, seleccionó a 14 para que implementaran el Sistema de Gestión de la Calidad.

El Modelo de Calidad Intragob es aplicable a todas las unidades administrativas de la SCT, incluyendo a los Centros SCT y a los organismos descentralizados. No obstante, para esta investigación se consideró oportuno observar únicamente a las unidades administrativas centrales que, además de estar involucradas en el Modelo Intragob, también lo estuvieran en el SGC, ya que el Sistema forma parte del Modelo, lo que nos permite tener un mayor grado de certidumbre en cuanto a la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad.

Para seleccionar los casos específicos de la investigación de entre el universo potencial de 14 unidades administrativas centrales, seguiremos los criterios del método de la diferencia que se recogen de distintas posiciones (Bartolini, 1998; Van Evera, 2002; Anduiza, Crespo y Méndez, 1999): (1) su homogeneidad; (2) casos con una buena correspondencia para comparaciones controladas entre casos; (3) diferentes valores en el resultado; (4) que permitan las contrastaciones más fuertes; (5) la riqueza de datos; y (6) limitaciones de recursos y de tiempo.

3.3. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN

3.3.1. Variable dependiente. *Éxito en la implementación*

El fenómeno social, efecto o variable dependiente que pretendemos explicar con esta investigación es el éxito de la implementación de la política pública Gobierno de Calidad en la SCT.

La política pública de Gobierno de Calidad tiene como finalidad la implantación de un Modelo de Calidad en la Administración Pública Federal orientado a satisfacer las expectativas y necesidades de los ciudadanos en la prestación de productos y servicios; desarrollar el servicio civil de carrera y una cultura de calidad; y fortalecer la actuación responsable del personal de todas las dependencias y entidades ante la sociedad (Sánchez, Rincón y González, 2005).

En consecuencia, el éxito en la implementación se traducirá en el grado en el que cada unidad administrativa ha llevado a cabo acciones para incrementar la satisfacción del cliente, el desarrollo de funcionarios, la gestión de capital intelectual, administración de la información y la tecnología, la planeación, gestión y mejora de procesos e impacto y el resultado de estas acciones.

Este modelo establece un índice de “madurez” (grado en que se han alcanzado los objetivos) basado en Criterios y Subcriterios, y en la tabla de ponderación de cada uno de ellos. El índice de madurez corresponde al grado de éxito alcanzado por cada unidad administrativa.

Se aplica una encuesta a cada unidad administrativa en la que se establecen los distintos Criterios y Subcriterios que van a ser valorados. Cada unidad debe responder la encuesta y presentar la evidencia que sustente el cumplimiento de los Criterios y Subcriterios de acuerdo con los requerimientos del mismo Modelo de Calidad. Un grupo de expertos pertenecientes en la primera etapa a la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural de la SCT, analizan las respuestas y la evidencia proporcionada por cada unidad administrativa y, con base en la tabla de ponderación y en función de las dimensiones de (1) enfoque: diseño de sistemas y procesos en búsqueda de mejores prácticas; (2) implantación: aplicación de disciplinas y condiciones de control de sistemas y procesos; y, (3) resultados: efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor en la Dependencia y en la sociedad, otorga un valor numérico a cada uno de los Criterios y de los Subcriterios. El número de puntos obtenidos se suma para obtener el nivel de madurez o éxito de cada una de las unidades administrativas.

De acuerdo con el número de puntos que haya obtenido cada unidad administrativa, en relación con los índices de ponderación del Modelo Intragob, se puede

establecer cuál de ellas ha alcanzado una mayor madurez y, por consiguiente, mayores niveles de éxito en la implementación. Es decir, cuál ha implementado en mayor proporción mayores niveles de mejoras prácticas (desempeño) en la gestión pública.

Éxito = Valor satisfacción del cliente + Valor desarrollo de personal + Valor gestión de la información + Valor planeación + Valor gestión y mejora de procesos + Valor impacto en la sociedad + Valor resultados.

3.3.1.1. Criterios y Subcriterios del Modelo Intragob para la medición del éxito

La puntuación mayor que una unidad administrativa puede obtener entre la suma de todos los Criterios, para medir el éxito, corresponde a 1.000 puntos. A continuación se presentan los Criterios y Subcriterios (OPIG, 2001, Sánchez; Rincón y González, 2005; González, 2005):

Criterio 1. Satisfacción del cliente y ciudadano. Examina la forma en que las Dependencias identifican las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, para incorporarlas a sus procesos internos y que se verán reflejados en una mejor prestación de productos y servicios, con el objetivo de satisfacer plenamente las necesidades y expectativas detectadas. Los Subcriterios que operan son: 1.1. Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos; y, 1.2. Relación integral con los clientes y ciudadanos.

Criterio 2. Liderazgo. Examina la manera como los servidores públicos encargados de implementar la política pública transmiten la visión, misión y expectativas de desempeño, estructuran a la Dependencia para responder mejor a las demandas y expectativas de la sociedad en cuanto a eficiencia, integridad y transparencia y cómo administran la relación con el sector público, privado y la sociedad civil.

Criterio 3. Desarrollo del personal y del capital intelectual. Incluye la manera de administrar y desarrollar los conocimientos del personal tanto a nivel individual como de grupo para el logro de los objetivos planteados por la Dependencia, así como el desarrollo de una cultura de cambio responsable. Los Subcriterios que operan son: 3.1. Sistemas de trabajo; 3.2. Desarrollo de competencias; y, 3.3. Calidad de vida.

Criterio 4. Gestión de la información, del conocimiento y de la tecnología. Se mide la forma como la Dependencia o unidad administrativa gestiona la información para su planeación y evaluación, y mejora e innovación de productos y servicios, así como la estructura tecnológica que soporta a los procesos. Los Subcriterios que operan son: 4.1. Gestión de la información; 4.2. Gestión del conocimiento; y, 4.3. Gestión de la tecnología.

Criterio 5. Planeación. Examina la forma como la Dependencia lleva a cabo la planeación de sus recursos y actividades hacia la mejora de su desempeño, el establecimiento de objetivos generales y cómo desarrolla sus estrategias para lograr los objetivos y metas. Los Subcriterios que operan son: 5.1. Planeación estratégica; y, 5.2. Planeación operativa.

Criterio 6. Gestión y mejora de procesos. “Incluye la forma en que la Dependencia o Unidad organiza sus procesos para alcanzar las estrategias y objetivos que se ha planteado, cuida el nivel competitivo de su operación buscando el diseño de procesos que cuesten menos y generen el nivel de servicio requerido para satisfacer los requerimientos de los ciudadanos, clientes y la sociedad en general (Sánchez; Rincón y González, 2005:16)”. Los Subcriterios que operan son: 6.1. Desarrollo de servicios y procesos; y, 6.2. Gestión y mejora de procesos.

Para la gestión y mejora de procesos, el Modelo de Calidad establece la necesidad de implementar en las Dependencias o unidades administrativas un Sistema de Gestión de la Calidad. En la SCT se optó por el SGC basado en los estándares de calidad de la norma ISO 9001 versión 2000. Por ello, en la selección de casos se redujo el número de unidades administrativas a aquellas que hayan iniciado la implementación del SGC paralelamente al Modelo de Calidad Intragob.

Criterio 7. Impacto en la sociedad. Se analizan las acciones que la Dependencia o unidad administrativa han desarrollado para contribuir al bienestar social de la comunidad. Qué acciones realiza en conjunto con la comunidad para difundir la cultura de calidad. Los Subcriterios que operan son: 7.1. Impacto social; y, 7.2. Promoción de la cultura de integridad y transparencia.

Criterio 8. Resultados. Corresponde al valor que todos los criterios han creado para el personal de la Dependencia y para los clientes, ciudadanos y la sociedad.

Es decir, este Criterio no corresponde, como su nombre lo puede sugerir, al resultado que se ha obtenido de la implantación del modelo de Calidad Intragob. En su lugar recoge los resultados que de forma global ha generado el Modelo en cuanto a los Subcriterios 8.1. Valor creado para el personal y la dependencia o entidad, y, 8.2. Valor creado para los clientes, ciudadanos, y la sociedad.

De manera general, la unidad administrativa obtendrá mayor puntuación en la medida en que presente resultados de la evaluación del impacto cuantitativo y cualitativo en la satisfacción del personal, el crecimiento, rentabilidad, ahorro, productividad, integridad y transparencia, logro de objetivos y desempeño de cada Dependencia. Asimismo, sobre la evaluación de su impacto social cuantitativo y cualitativo en los clientes y ciudadanos, los ecosistemas y en la comunidad.

3.3.2. Variable independiente (GL). Grado de liderazgo

El Modelo de Calidad Intragob reconoce un liderazgo participativo como “el compromiso permanente de los titulares y representante sindicales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para impulsar y facilitar el desarrollo de una cultura de calidad, competitividad, integridad y transparencia, y así promover a través del ejemplo los valores de Calidad del Gobierno Federal (Sánchez; Rincón y González, 2005:17)”.

La medición del grado de liderazgo se lleva a cabo a través de la percepción que tienen los seguidores (trabajadores) sobre el líder o servidor público encargado de la implementación de la política de Calidad en cada unidad administrativa, mediante la aplicación de la encuesta denominada “clima organizacional”. El liderazgo es operacionalizado de la siguiente forma:

Liderazgo = participación del seguidor en la toma de decisiones + comunicación entre líder y seguidor sobre prioridades e información necesaria + ejemplo del líder hacia los seguidores.

Se considerará que existe liderazgo en el servidor público encargado de implementar la política pública de Calidad, de acuerdo con la puntuación que arroje el índice XI. Liderazgo y participación, en función de que el líder tome en cuenta las sugerencias y comentarios de sus seguidores para la toma de decisiones, que

comunique las prioridades estratégicas de la institución y proporcione la información necesaria para que los seguidores desempeñen su trabajo con calidad. Asimismo, que el líder sea tenido ejemplo de profesionalismo.

3.3.3. Variable independiente (RR). Recompensas y reconocimientos.

La medición de la presencia de recompensas y reconocimientos se lleva a cabo a través de la percepción que tienen los trabajadores de que en su área de trabajo se les hace sentir que su trabajo es importante para el logro de los objetivos, que su desempeño es importante para su profesionalización, que en su área se reconocen los logros de quien lo merece, y que se recompensa el logro de resultados. La presencia de recompensas y reconocimientos en cada unidad administrativa se operacionaliza de la siguiente forma:

Presencia de Recompensas y Reconocimientos = el trabajo es importante para el logro de objetivos + el desempeño es importante + el reconocimiento de logros + recompensa sobre resultados.

3.3.4. Variable independiente (SP). Número de actores involucrados en la implementación

Es el número de servidores públicos que participan en la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en el año 2001, incluyendo al encargado de la implementación y/o Representante de la Dirección, para todos los procesos que se tenía contemplado certificar en la primera etapa de implementación. Con esta selección se permite incluir en la misma calidad a la implementación del SGC y del Modelo Intragob.

3.3.5. Variable independiente (CO). Comunicación de objetivos y metas

La comunicación de los objetivos y metas planteados por la organización a los seguidores encargados de su puesta en marcha, es considerada un factor importante ya que éstos deben conocer qué es lo que se espera de ellos y cuál es el rumbo hacia donde se dirige la organización. La existencia de mayor o menor comunicación de los objetivos y metas se operacionaliza a través de la percepción que

tienen los trabajadores sobre si los directivos comunican o no la visión, misión y objetivos de la organización, si la información que se les comunica contribuye al logro de las metas planteadas, su grado de satisfacción con los medios utilizados para llevar a cabo la comunicación, y si considera que en su unidad administrativa existe comunicación oportuna con las distintas áreas.

Comunicación = existe o no comunicación + calidad de la comunicación + satisfacción con los medios de comunicación + existe o no comunicación intra-áreas.

3.3.6. Variable independiente (DR). Disponibilidad de recursos materiales y tecnológicos

La mayor o menor disponibilidad de recursos materiales y tecnológicos con que cuentan los trabajadores en cada unidad administrativa se operacionaliza a través de la consideración que tienen sobre la oportunidad de obtención del material que requieren para desempeñar su actividad, si el equipo de cómputo con que cuentan es suficiente, y si la cantidad de material es suficiente.

Recursos = oportunidad de obtención + equipo de cómputo suficiente + material suficiente.

3.4. VARIABLES QUE DETERMINAN LA HOMOGENEIDAD DE LOS CASOS

Para estar en posibilidad de contrastar las teorías estableciendo una posible relación causal válida entre la(s) variable(s) independiente(s) clave y la dependiente, es necesario controlar el mayor número de factores relevantes que pueden influir en el éxito de la implementación además del liderazgo, recompensas y reconocimientos, número de servidores públicos, comunicación de objetivos y metas, y disponibilidad de recursos.

Los factores institucionales y las teorías que tienen a los individuos o instituciones como objeto de estudio nos ofrecen claves para identificar las posibles variables intervinientes que propician la homogeneidad o heterogeneidad entre las 29 unidades administrativas centrales, y que si no tomamos en consideración estaríamos incurriendo en un sesgo de especificación.

Tabla 1

Variable	Operacionalización
Estructura organizacional	Unidades administrativas que cuenten con una estructura organizacional jerárquica en la que exista una línea de mando definida con los siguientes niveles: Dirección General, Direcciones de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Departamento y personal operativo.
Modelo de Calidad	Unidades administrativas que se rigen por los Criterios y Subcriterios que establece el Modelo de Calidad e Innovación Gubernamental Intragob.
Sistema de Gestión de la Calidad (SGC)	La implementación de un SGC sigue una serie de etapas documentadas, sin importar que la unidad administrativa esté sujeta a la implementación o haya obtenido el certificado. Se considerará la presencia de esta variable en las unidades administrativas que hayan utilizado como base para la elaboración de sus procesos operativos la Norma Mexicana para Sistemas de Gestión de la Calidad NMX-CC-9001-IMNC-2000.
Recursos financieros	El origen de los recursos financieros para la implementación de procesos de calidad resulta importante ya que pueden determinar la diferencia de objetivos que se puede perseguir en cada unidad administrativa. El origen de los recursos provendrá del Ejecutivo Federal cuando estén establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
Incentivo económico	Existencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación y conocimiento de los servidores públicos, del reconocimiento económico equivalente al 5 por ciento de las percepciones mensuales por concepto de Reconocimiento Único de Calidad.

Fuente: Elaboración propia.

La función de establecer variables intervinientes es para confrontarlas con las 29 unidades administrativas centrales y determinar cuáles de ellas pueden ser consideradas homogéneas.

3.5. LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Los datos relativos al liderazgo, recompensas y reconocimientos, comunicación y disponibilidad de recursos se han obtenido de la fuente secundaria “resultados de la encuesta de clima organizacional”, aplicada externamente bajo la supervisión de la Oficialía Mayor de la SCT. Los datos para medir el éxito en la implementación se han obtenido de la fuente secundaria “resultados de la encuesta para medir el nivel de madurez en el Modelo Intragob”, aplicada por la Unidad de Apoyo y Cambio Estructural de la SCT y que en su metodología de aplicación y evaluación sigue los lineamientos establecidos por el Premio Nacional de Calidad.

Para obtener el número de servidores públicos que participan en la implementación del SGC, así como estructura organizacional de las unidades, se recurrió a fuentes primarias que incluyen los registros sobre el número de participantes por unidad administrativa que elabora y mantiene la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural, y datos provenientes de los registros de la Dirección General de Recursos Humanos, respectivamente.

En cuanto a identificar las unidades administrativas que se rigen por los Criterios y Subcriterios del Modelo Intragob y que han utilizado como base para la elaboración de sus procesos operativos la norma ISO 9000, se utilizaron como fuentes primarias los “Reportes Intragob” provenientes de los registros de la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural y el Manual de Calidad de la SCT elaborado a nivel institucional, así como sus registros de cambio. Los datos correspondientes al origen de los recursos financieros para la implementación de procesos de calidad e incentivos se han obtenido del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. Calidad y eficiencia: un estudio empírico en la SCT

4.1. SELECCIÓN Y HOMOGENEIDAD DE LOS CASOS

La población está integrada por 29 unidades administrativas centrales. De las 29 unidades 14 fueron seleccionadas por la SCT para implementar el Sistema de Gestión de la Calidad. No obstante la Oficina del C. Secretario y las Direcciones

Generales de Sistema de Radio y Televisión, Política de Telecomunicaciones, y Programación, Organización y Presupuesto, no generaron datos para la encuesta de clima organizacional. La de Conservación de Carreteras no generó datos para la encuesta de madurez del Modelo de Calidad; y de las fuentes primarias no se obtuvo la información suficiente para las Direcciones Generales de Servicios Técnicos, de Autotransporte Federal y de Transporte Ferroviario y Multimodal. Por lo que las unidades de estudio quedaron integradas por:

Tabla 2

Unidades administrativas

U1	Dirección General de Conservación de Carreteras
U2	Dirección General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte
U3	Dirección General de Aeronáutica Civil
U4	Dirección General de Recursos Humanos
U5	Dirección General de Puertos
U6	Dirección General de Marina Mercante

Fuente: Elaboración propia.

Los datos analizados para establecer la homogeneidad entre las unidades administrativas nos permiten sugerir que las unidades antes seleccionadas son homogéneas en virtud de que cuentan con similar estructura organizacional jerárquica. En cada una de ellas el titular es un Director General, cuentan con diversos directores de área, subdirectores, jefes de departamento y personal operativo. La estructura orgánica tiene relevancia en virtud de que el liderazgo puede operar en las distintas unidades en la misma dirección, sin interferencia de mandos intermedios, y este tipo de estructura forma la base para la operación de los Comités de Calidad.

De acuerdo con el Manual de Calidad de la SCT (2006:11), el SGC se divide en tres niveles, mismos que en el ámbito de su competencia, tienen autoridad y responsabilidad para establecer y mantener el SGC. Un nivel institucional, que

lo preside el Secretario del Ramo; 5 niveles dos que los presiden los Subsecretarios, Oficial Mayor y Coordinadores Generales; y 12 niveles tres, presididos por los Directores Generales. Los dos primeros niveles de los comités de calidad se conforman para la administración del SGC, y en los 12 niveles donde operan los Directores Generales se realiza la operación de los procesos de impacto inmediato en la sociedad.

Todas las unidades realizan sus actividades con base en el Modelo de Calidad Intragob y en los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad (Macal-SCT, 2006:5-6), lo que implica que su funcionamiento, en cuanto a la revisión por la dirección (toma de decisiones), auditorías internas, control de registros y documentos, producto no conforme, acciones preventivas y correctivas, medición de la satisfacción del cliente, formación de los servidores públicos y adquisición de bienes, servicios informáticos, contratación de servicios y comunicación con el usuario, se llevan a cabo bajo los mismos procedimientos institucionales en todas las unidades administrativas. Asimismo, persiguen la misma misión, visión y objetivos de calidad (Macal-SCT, 2006).

En todos los casos el origen de los recursos financieros para la implementación de procesos de calidad proviene del Ejecutivo Federal y no de fuentes externas al Gobierno al encontrarse provisto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el Reconocimiento Único de Calidad que estableció un reconocimiento económico equivalente al 5 por ciento de las percepciones mensuales.

4.2. MEDICIÓN DE LAS VARIABLES

El éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad para cada unidad administrativa se obtuvo de los resultados de la encuesta para medir el nivel de madurez del Modelo Intragob. Los evaluadores, de acuerdo con una tabla de madurez que considera los elementos de enfoque, implantación y resultados en porcentajes, otorgan distinta puntuación a cada uno de los Criterios señalados en el diseño de investigación. Posteriormente, ya que se designó un porcentaje en función del criterio, se multiplica por la puntuación máxima de cada criterio (tabla de ponderación) y se obtiene el valor final. La puntuación

obtenida por cada unidad administrativa después de haber sumado los valores de satisfacción del cliente, desarrollo del personal, gestión de la información, planeación, gestión y mejora de procesos, impacto en la sociedad y resultados, se representan en la tabla 3.

De acuerdo con el método de los sistemas más semejantes con resultados diferentes, se analizaron de entre los valores de la variable independiente para cada teoría los que en la comparación tengan valores diferentes. La diferencia entre los valores de la independiente deberá explicar la diferencia en los de la dependiente para que la hipótesis sea aceptada.

Tabla 3

<i>Variable independiente clave para cada caso</i>	<i>Unidades de análisis</i>					
	<i>U1</i>	<i>U2</i>	<i>U3</i>	<i>U4¹</i>	<i>U5</i>	<i>U6</i>
	<i>DGCC</i>	<i>DGPMP</i>	<i>DGAC</i>	<i>DGRH</i>	<i>DGP</i>	<i>DGMM</i>
1. Liderazgo <i>Rango</i>	83,31 <i>Alto</i>	78,63 <i>Medio</i>	76,71 <i>Medio</i>	73,52 <i>Bajo</i>	74,15 <i>Medio</i>	86,03 <i>Alto</i>
2. Recompensas y reconocimientos <i>Rango</i>	78,13 <i>Alto</i>	75,28 <i>Alto</i>	70,48 <i>Medio</i>	69,29 <i>Medio</i>	68,34 <i>Bajo</i>	79,76 <i>Alto</i>
3. Número de servidores públicos	81	173	129	X	100	120
4. Comunicación <i>Rango</i>	83,16 <i>Alto</i>	77,47 <i>Medio</i>	74,09 <i>Medio</i>	72,30 <i>Bajo</i>	74,04 <i>Medio</i>	85,13 <i>Alto</i>
5. Disponibilidad de recursos <i>Rango</i>	76,69 <i>Alto</i>	71,75 <i>Medio</i>	70,93 <i>Medio</i>	64,82 <i>Bajo</i>	68,40 <i>Bajo</i>	80,75 <i>Alto</i>
<i>Variables intervinientes</i>	<i>Casos homogéneos (sistemas más semejantes)</i>					
Éxito en la implementación <i>Rango</i>	305 <i>Alto</i>	282 <i>Medio</i>	293 <i>Alto</i>	275 <i>Medio</i>	297 <i>Alto</i>	323 <i>Alto</i>

Fuente: Elaboración propia.

1 Para la Dirección General de Recursos Humanos no se cuenta con el número total de personal involucrado en los dos procesos. Sólo de uno (64 personas). No obstante, se optó por incluirlo al contar con la mayoría de los datos.

4.3. ANÁLISIS DE DATOS Y RESULTADOS

La hipótesis 1 y 4 se confirman. Cuanto mayor es el grado de liderazgo en los directivos encargados de la implementación, mayor es el nivel de éxito alcanzado; y, a mayor comunicación de los objetivos y metas mayor probabilidad de obtener éxito, respectivamente. Los valores altos y medios de las unidades 1, 2 y 6, se corresponden con los valores altos y medios del éxito en la implementación. Para los casos 3, 4 y 5 hay una diferencia de rango pero en la misma dirección, cuando el grado de liderazgo es medio el nivel de éxito es alto y no bajo, y cuando el grado es bajo el nivel es medio y no alto. Al observar una situación de coincidencia positiva entre los valores de la independiente y la dependiente, para todas las unidades de análisis, se puede pensar que existe una relación entre esta última y mejores niveles de éxito alcanzado en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT.

La hipótesis 2 no se confirma. En la medida en que los trabajadores perciben que en su área de trabajo existen recompensas y reconocimientos, en esa misma medida no aumenta o disminuye la probabilidad de obtener mayores niveles de éxito. Para que la teoría hubiera pasado la prueba, con casos similares, los valores de la variable independiente explicativa tendrían que variar en el mismo sentido que los valores de la variable dependiente, lo que con la muestra seleccionada no sucede para todos los casos, sólo para los extremos del rango alto, pero en los demás casos la correspondencia en comparación resulta nula.

La hipótesis 3 se confirma. Cuanto mayor sea el número de servidores públicos involucrados en el SGC, menor será el nivel de éxito alcanzado en la implementación. Con esta hipótesis se sostiene que cada actor que interviene en la implementación, en relación con los demás, tiene sus propias perspectivas, posición en la organización, puntos de vista, objetivos, actitudes, grados de compromiso, valores, etc., por lo que a la hora de la toma de decisiones, un mayor número eleva la posibilidad de fracaso. El problema metodológico que se presenta para estas unidades de análisis es que no tenemos un referente empírico que nos permita establecer si la tendencia “participantes < éxito” es válida. No obstante, podemos suponer que sí se presenta una tendencia válida para aceptar la hipótesis 3, en virtud de que en la medida en que el número de actores aumenta disminuye la probabilidad de éxito.

Cuando el número de participantes en la U2 es de 173 el nivel de éxito que nos permite observar los casos analizados es el más bajo “medio”; 44 puntos de diferencia después (173-129), cuando el número de participantes es de 129 el nivel de éxito se eleva a “alto”; 9 puntos de diferencia después (129-120), cuando el número de actores es de 120 el nivel “alto” se mantiene; y, lo mismo se puede observar 39 puntos después (120-81), cuando el número es de 81 el nivel alcanzado de éxito es “alto”. La varianza entre cada rango puede estar explicada en la misma proporción entre el rango medio y el alto en el sentido predicho ya que la diferencia entre medio y alto es de 44 puntos y la suma de la diferencia entre los rangos “altos” es de 48.

La hipótesis 5 no se confirma. Cuando los trabajadores perciben que en su área de trabajo hay mayor disponibilidad de recursos materiales y tecnológicos, se pueden esperar mayores niveles de éxito en la implementación de la política pública. Aun cuando los valores de la variable explicativa son diferentes, como lo requiere el método *most similar systems*, no se observa para todos los casos la correspondencia esperada con el éxito en la implementación.

La percepción de disponibilidad de recursos en los casos U1, U2 y U6 es congruente con las predicciones de la teoría. No obstante, los casos U3, U4 y U5 son incongruentes; inclusive, para la U5 el salto de posible congruencia es de bajo a alto. Por lo tanto, como no en todos los casos seleccionados, a través de los criterios establecidos en el diseño de investigación, se observa una situación de congruencia con la variable dependiente, la hipótesis 5 es rechazada (Anduiza *et al.* 1999:70).

Se han sometido a contraste 5 teorías que pretenden explicar el éxito en la implementación de una política pública, utilizando el método de los *sistemas más semejantes*. Con la selección de casos parecidos hemos podido identificar la variable independiente que determina el resultado diferente. Por consiguiente, con la evidencia empírica recabada podemos confirmar las hipótesis 1 (liderazgo), 3 (número de actores) y 4 (comunicación), y rechazar las hipótesis 2 (recompensas y reconocimientos) y 5 (recursos), como factores de éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT para el periodo 2001-2003.

Conclusiones e implicaciones para investigaciones futuras

En esta investigación hemos pretendido estudiar los factores que incrementan la probabilidad de obtener el éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México para responder a la paradoja que se presenta con la variabilidad en los niveles de éxito alcanzado por cada unidad administrativa, siendo que en todas ellas existen las mismas condiciones iniciales por lo que se esperaría el mismo nivel de éxito.

El estudio se centró en una de las distintas dependencias que integran la Administración Pública Federal. En este caso, ¿qué tan generalizables son los resultados aquí obtenidos para toda la APF? Podemos considerar que los resultados pueden ser generalizados en cierta medida, ya que la mayoría de las dependencias y organismos de la APF mexicana se encuentran operando además bajo el Modelo de Calidad Intragob y la norma ISO 9001, y la medición de su desempeño y grado de implementación se está llevando a cabo con los mismos instrumentos utilizados en este estudio. No obstante, las investigaciones venideras pueden contribuir a incrementar la validez externa de este estudio con base en la evidencia empírica obtenida de una variedad de dependencias de la APF y a un nivel de análisis más específico, contribuyendo también a llenar el vacío existente.

Por consiguiente la evidencia empírica recabada nos permite dar respuesta a la pregunta de investigación: *¿Qué factores incrementan la probabilidad de obtener el éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT de México en el periodo 2001-2003?*, mediante las siguientes conclusiones generales:

1. El grado de liderazgo en los servidores públicos encargados de la puesta en marcha, medido a través de la percepción de los colaboradores con la encuesta de clima organizacional, jugó un papel importante en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT, al haberse encontrado evidencia empírica que sugiere una relación positiva con los mayores niveles de éxito en cada unidad administrativa.
2. El menor número de servidores públicos involucrados en la toma de decisiones para la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad

- en la SCT, contribuyó a incrementar la probabilidad de alcanzar el éxito. Cuando el número de actores era mayor, la probabilidad disminuía.
3. El establecimiento claro y preciso de la visión, metas y objetivos de calidad y su efectiva comunicación al personal de la SCT, contribuyó a incrementar la probabilidad de obtener mayores niveles de éxito en la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT.
 4. Existe evidencia para suponer que la paradoja presentada puede tener respuesta en los distintos niveles de liderazgo, el menor número de actores involucrados en la implementación y el establecimiento claro y preciso de la visión, metas y objetivos de calidad y su efectiva comunicación al personal de la SCT y que la disponibilidad de recursos materiales y tecnológicos y la presencia de recompensas y reconocimiento no tuvo relevancia mayor para determinar el nivel de éxito que alcanza una unidad administrativa.
 5. La percepción que tienen los trabajadores sobre la mayor disponibilidad de recursos materiales y tecnológicos, así como su percepción sobre la presencia de recompensas y reconocimientos no jugó un papel importante en el éxito obtenido con la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad en la SCT. Este resultado puede tener su origen en que al tratarse de la Administración Pública Federal la disponibilidad de recursos sea un hábito que no implica una preocupación para los trabajadores.
 6. Por el método de análisis seleccionado, pudimos identificar las condiciones o factores que son necesarios para el éxito de la implementación de la política pública de Gobierno de Calidad, pero no se puede saber si esas mismas condiciones son también suficientes para el éxito ya que se presentó el problema de grados de libertad al contar con un número reducido de observaciones.

Los resultados nos permiten establecer que el liderazgo, el número de actores involucrados en la implementación y el establecimiento claro y preciso de la visión, metas y objetivos de calidad y su efectiva comunicación al personal de la SCT, sí son importantes para obtener el éxito de la implementación de la política pública, pero no nos permite determinar el efecto individual de cada una de las variables independientes.

No obstante, lejos de presentarse esta situación como una debilidad se asume como una fortaleza al haber brindado la oportunidad de comprobar la importancia de las variables independientes en la implementación de la política pública seleccionada y abrir la posibilidad de una línea de investigación futura con más y mejores datos y a través del control estadístico, el cual se considera, después de la experimentación, el método más potente de descubrimiento y control de las relaciones entre variables (Bartolini, 1998:65).

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2000a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2000b). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Cuadernos Metodológicos 28. Madrid: CIS.
- Banco Mundial (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Bartolini, S. (1998). “Metodología de la investigación política”, en Pasquino, G. et al. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Bass, B.M. y Avolio, B. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, Cal.: SAGE publications.
- Bass, B.M. y Avolio, B. (2000). *MLQ Multifactor leadership questionnaire*. Binghamton, N.Y.: Mind Garden.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Coordinación General de Planeación y Centros SCT y Dirección General de Planeación (CGPyCSCT y DGP) (2001). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*. México: SCT.
- Elmore, R. (2000). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Aguilar, L. F. *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

- Fraile, M. (2005). "Evaluación de políticas públicas y preferencias sobre nivel de gobierno", en Torcal, M.; Morales, L.; y Pérez-Nievas, S. (editores), *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Getimis, P. y Hlepas, N. (2006). "Aspects of leadership styles: an interaction of context and personalities", en Back, H.; Heinelt, H.; y Magnier, A. (editores), *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: Vs Verlag.
- González, F. (2005). *Guía de Implementación del Modelo de Calidad 2005*. México: Fideicomiso Premio Nacional de Calidad.
- Guerrero, O. (1997). "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas". *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N°2.
- Howell, J. y Avolio, B. (1993). "Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: key predictors of consolidated-business-unit performance". *Journal of Applied Psychology*, Vol. 78, N°6.
- ISO 9001-2000 (2001a) (NMX-CC-9000-IMNC-2000). *Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario*. México: IMNC.
- ISO 9001-2000 (2001b) (NMX-CC-9000-IMNC-2000). *Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos*. México: IMNC.
- Keller, R. (1992). "Transformational leadership and the performance of research and development project groups". *Journal of Management*, Vol, 18 N°3.
- Llamazares, Iván (2007) "Cómo observar e interpretar la política", en *Materiales Interpretativos E Interactivos Sobre Una Política Para Una Ciudadanía Activa*. Salamanca: Universidad de Salamanca. <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/observarycomparar.pdf>, consultado el 6 de diciembre de 2007.
- Lago Peñas, I. (2008). *La lógica de la explicación en las ciencias sociales: Una introducción metodológica*. Madrid: Alianza.
- Lipset, S. (2001). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Batlle, A. (editor), *Diez textos básicos de la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Lowe, K, Galen, G. y Sivasubramaniam, N. (1996). "Effectiveness correlates of transformational and transactional leadership: a meta-analytic review of MLQ literature". *The Leadership Quarterly*, Vol. 7 N°3.

- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manual de Calidad de la SCT (Macal-SCT) (2006). *Manual de Calidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*. Revisión 7, código SCT-MACAL, de noviembre. Consultado el 23 de mayo de 2007 en http://uace.sct.gob.mx/uploads/media/SCT_MACAL_R/MANUAL_CALIDAD.pdf
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OECD.
- OECD (2001). *Public Sector Leadership for the 21st Century*. París: OECD.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OPIG) (2001). *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental*. México. Consultado el 23 de mayo de 2007 en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Olson, M. (2001). “La lógica de la acción colectiva”, en Batlle, A. (editor), *Diez textos básicos de la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- O’Toole, L. (2000). “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, en Aguilar, L. F. (2000). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND) (2001). México: Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2005). *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York Chichester: Wiley-Interscience.
- Rowold, J. y Heinitz, K. (2007). “Transformational and charismatic leadership: assessing the convergent, divergent and criterion validity of the MLQ and the CKS”. *The Leadership Quarterly*, Vol, 18 N°2.

- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (2000). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar, L. F. (2000). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Sánchez, A., Rincón, M. y González, F. (2005). *Modelo de Calidad Intragob*. México. Consultado el 23 de mayo de 2007 en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/7/8/3/files/archivos/sip-3848.pdf>
- Sartori, G. (2002). *La política lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Van Evera, S. (2002). “¿Qué son los estudios de caso? ¿Cómo debieran realizarse?”, en Van Evera, S. *Guía para estudiantes de Ciencia Política. Métodos y recursos*. Barcelona: Gedisa.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (2000). “El proceso de la implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar, L. F. (2000). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Wallis, J. y McLoughlin, L. (2007). “A diagnosis of leadership effectiveness in the Irish public sector”. *Public Management Review*, Vol. 9 N°3.
- Ward, H. (1997). “La teoría de la elección racional”, en Marsh, D; Stoker, G y Cuéllar Menezo, J. (editores) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Wright, V. (1994). “Reshaping the State: the implications for Public Administration”. *West European Politics*. Vol. 17, N°4.
- Yukl, G. (1994). *Leadership in organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.

El presente artículo fue recibido el 01 de noviembre de 2008, y aprobado para su publicación el 15 de noviembre de 2008.