

ENTRE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

ANÁLISIS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS
DE DESARROLLO DEL GOBIERNO
DEL ESTADO DE MICHOACÁN,
MÉXICO, 2003 - 2010

Daniela Arias Torres
Hugo Amador Herrera Torres

TERCER PREMIO LATINOAMERICANO DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SEGUNDO LUGAR

INNP INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

 **GLAP/IICA**
GRUPO LATINOAMERICANO
POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

 **IICA**
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**Daniela Arias Torres
Hugo Amador Herrera Torres**

**Entre políticas gubernamentales y
políticas públicas. Análisis del ciclo de
las políticas de desarrollo del gobierno
del Estado de Michoacán,
México, 2003-2010**

**Tercer Premio Latinoamericano
de Administración Pública**

Segundo Lugar



**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**



GLAP/IICA
GRUPO LATINO AMERICANO
POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

ISBN:978-607-9026-18-9

Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010.

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: junio de 2012

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 14
www.inap.org.mx

Diseño de portada: Ricardo Muñoz Juárez

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez
**Vicepresidente para
los IAPs de los estados
2012-2013**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Agradecimientos	13
PRESENTACIÓN <i>José R. Castelazo</i>	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I.	
FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	
I.1 Planteamiento del problema	23
I.2 Justificación de la investigación	30
I.3 Hipótesis de la investigación	32
I.4 Identificación de variables	32
I.5 Operacionalización de variables	34
CAPÍTULO II.	
POLÍTICAS PÚBLICAS: BASE CONCEPTUAL, ORIENTACIONES Y ETAPAS	
II.1 Desarrollo local y políticas públicas	41
II.2 Conceptualización de políticas públicas	43
II.3 <i>Polity, politics y policy</i> : ubicación teórica de las políticas públicas en la política	48
II.4 Etapas del ciclo de las políticas públicas	50
II.4.1 Definición del problema de la política pública	55
II.4.2 Diseño de la política pública	57
II.4.3 Implementación de la política pública	58
II.4.4 Seguimiento/evaluación de la política pública	59
CAPÍTULO III.	
POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO Y SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO	
III.1 Determinación del universo de estudio	63

III.1.1	Diagnósticos para la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán: 2003-2008 y 2008-2012	63
III.1.2	Políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán, 2003-2010	70
III. 2	Selección de la muestra de estudio	79

CAPÍTULO IV.

PROCEDIMIENTO PARA ANALIZAR LAS ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS

IV.1	Instrumentos de investigación	89
IV.1.1	Estructura de los indicadores de los instrumentos de investigación	91
IV.1.2	Instrumento de investigación para analizar la definición del problema	93
IV.1.3	Instrumento de investigación para analizar el diseño de la política	95
IV.1.4	Instrumento de investigación para analizar la implementación de la política	98
IV.1.5	Instrumento de investigación para analizar el seguimiento/evaluación de la política	101
IV.1.6	Instrumento de investigación para analizar el ciclo de las políticas	103
IV.2	Técnicas para analizar el ciclo de las políticas	107
IV.2.1	Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas	107
IV.2.2	Asociación y variación en el ciclo de las políticas	113

CAPÍTULO V.

ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. EL CASO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN, 2003-2010

V.1	Definición del problema en el ciclo de las políticas de desarrollo	117
V.2	Diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo	121
V.3	Implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo	125
V.4	Seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo	128
V.5	Ciclo de las políticas de desarrollo	131
V.6.	Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010 ¿Políticas gubernamentales o políticas públicas?	137

CAPÍTULO VI.

CICLO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. EL CASO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN, 2003-2010

VI.1	Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	143
VI.2	Asociación y variación de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	144
VI.3	Ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	148
VI.3.1	Definición del problema–diseño en el ciclo de las políticas	149
VI.3.2	Definición del problema–implementación en el ciclo de las políticas	150
VI.3.3	Definición del problema–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas	151
VI.3.4	Diseño–implementación en el ciclo de las políticas	152
VI.3.5	Diseño–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas	152
VI.3.6	Implementación–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas	153

CONCLUSIONES	157
---------------------	-----

FUENTES DE CONSULTA

Fuentes bibliográficas	163
Fuentes hemerográficas	165
Páginas web	166
Archivos del H. Congreso del Estado de Michoacán	167
Archivos del Gobierno del Estado de Michoacán	167
Entrevistas	168

RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS	173
--	-----

ANEXOS

Anexo 1.	Matriz de congruencia metodológica	179
Anexo 2.	Diagnóstico del Estado de Michoacán 2002-2003 y 2007-2008	182
Anexo 3.	Políticas implementadas en Michoacán 2003-2008 y 2008-2012	192

La política no es una ciencia enigmática,
cuya jerarquía cabalística sea manejada por unos cuantos iniciados.

La política es un instrumento del pueblo
para desatar la tremenda potencia contenida en él.
La política no le llega como un conjunto de mandamientos
dictados desde las alturas,
sino que es un proceso de su propia conciencia
hacia la comprensión del mundo que quiere transformar.

John William Cooke

AGRADECIMIENTOS

El mérito de esta investigación en mucho se debe al ambiente académico y técnico que caracteriza al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. El ININEE, en el marco del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional, facilitó los elementos necesarios para realizar el presente trabajo. Este instituto ha mostrado a través de sus programas académicos tener un fuerte compromiso social con el desarrollo del Estado de Michoacán.

Varios de sus profesores-investigadores contribuyeron con la consecución de los objetivos de la investigación. Sus aportaciones tienen mucho valor. El Dr. Casimiro Leco Tomás participó siempre con profesionalismo y disciplina (sin perder calidez humana) en el desarrollo del trabajo. Su colaboración fue en todo momento: desde la discusión de la estructura inicial hasta la revisión del borrador final. Se reconoce la efectividad de sus asesorías, dos de las investigaciones donde ha intervenido recientemente como tutor académico han obtenido condecoraciones importantes: el primer lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, versión xxxv, y el segundo lugar en el Tercer Premio Latinoamericano de Administración Pública.

El Dr. José César Lenin Navarro Chávez planteó útiles sugerencias sobre la estructura metodológica del trabajo, sus investigaciones fueron referentes sólidos para conocer y aplicar el modelo correlacional-explicativo. Pero sobre todo, el Dr. Navarro Chávez ha enseñado el valor del quehacer del investigador académico en el área de las ciencias sociales. El Dr. Carlos Francisco Ortiz Paniagua formuló cuestiones que permitieron usar de mejor manera los coeficientes de correlación y determinación. Las recomendaciones del Dr. Jorge Silva Riquer, del Dr. José Odón García García, del Dr. Jorge Víctor Alcaraz Vera y del Dr. Joel Bonales Valencia enriquecieron —de igual manera— la investigación.

Agradecimiento especial merecen también los funcionarios que facilitaron la información requerida: Marcos Ortiz, Marco Antonio Pineda, Luciano Grobet, Octaviano Ríos, Rubén Salazar, Alexis Sereno, Gabriel Guerrero, Rafael Gochi, Juan Portillo, Juan Bosco, Gustavo Barajas, Luis Ochoa, José Trinidad Díaz, Sergio Escárcega y José Raúl Gutiérrez. Se agradecen, asimismo, las valiosas aportaciones del M.C. Rodolfo Aguilera Villanueva, del Dr. Andrés Solari Vicente y del Dr. Pablo Manuel Chauca

Malásquez. Se reconocen los comentarios del Dr. Leopoldo Font, tutor en el curso “Marco Lógico para la Formulación de Programas de Desarrollo Local” del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, CEPAL).

Se agradece al Instituto Nacional de Administración Pública de México, A.C., en especial a su presidente, el Dr. José R. Castelazo, y a los expertos del Centro de Mejora Institucional; al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas; y a los miembros del Jurado del Tercer Premio Latinoamericano de Administración Pública por haber valorado positivamente esta investigación.

Morelia, Michoacán, México, mayo del 2012

PRESENTACIÓN

Las administraciones públicas de América Latina enfrentan desafíos importantes al momento de implementar las políticas públicas, algunos se relacionan con la falta de recursos económicos, la deficiente asignación o su focalización inadecuada. Otros, sin embargo, tienen que ver con la distancia que las separa de lo *público*, entendido el término como la ausencia de actores no gubernamentales en la toma de decisiones, o su falta de inclusión en las mismas, tal como lo exponen Daniela Arias Torres y Hugo Amador Herrera Torres, en el texto que nos ocupa, donde distinguen la instrumentación por parte del gobierno del Estado de Michoacán, en el periodo 2003-2010, de políticas de desarrollo gubernamental “con baja dosis de públicas.”

La investigación *Entre Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas. Análisis del Ciclo de las Políticas de Desarrollo del Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010*, obtuvo el segundo lugar del Tercer Premio Latinoamericano de Administración Pública, dedicado al tema “El Fortalecimiento de las Instituciones Públicas en un Estado Democrático de Derecho”. Este trabajo se propuso como objetivo determinar en qué medida las etapas de definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación, afectaron la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo en el gobierno de Michoacán, México, en el periodo 2003-2010.

Para sustentar este amplio recorrido los autores recogen aportes y percepciones de distintos expertos en materia de políticas públicas –sin descuidar el entorno local– y realizan un examen teórico de esta disciplina que les permite refrescar y explorar las vertientes e interpretaciones por las cuales pasan las políticas públicas, separando claramente éstas de las estrictamente gubernamentales, al tiempo que convalidan el enfoque explicativo abordado.

La presente investigación, sometida a la distinguida consideración de nuestros lectores, forma parte de los trabajos esenciales para comprender el enfoque de las políticas públicas y su inserción en los gobiernos estatales y municipales, donde el estudio toma como punto de partida los Planes de Desarrollo Estatal de dos periodos de gobierno: 2003-2008 y 2008-2012. Es un documento con una buena metodología, recomendable para su revisión y replicable en los diversos ámbitos gubernamentales.

Entre las conclusiones que plasman los autores se destacan las de recomendar que las políticas públicas se traduzcan en programas y éstos se dirijan hacia

16 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

los sectores sociales donde su impacto es más conveniente y favorable; también debe privilegiarse la participación de todos los actores en cada una de las etapas, con tareas y acciones definidas.

La iniciativa del Premio Latinoamericano, que nació en el año de 2009, con el propósito de reconocer a las mejores investigaciones de la región tendientes a mejorar la gestión de las administraciones públicas de América Latina, hacerlas eficaces, eficientes y orientadas al ciudadano, proactivas hacia nuevos esquemas de participación dentro del Espacio Público. Sea esta obra una digna acreedora del segundo lugar de este Premio, ahora puesta al análisis de los interesados en la práctica y el estudio de la Administración Pública.

JOSÉ R. CASTELAZO
Presidente

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local parte de la hipótesis de que el territorio no sólo es un espacio físico estático que soporta objetos, actividades y procesos, sino un promotor dinámico de transformación social (Vázquez, Albuquerque). Presupone que las localidades pueden desarrollarse poniendo en marcha políticas que contengan clausuras espaciales selectivas, mayor autodeterminación interna y acciones estratégicas que permitan satisfacer las necesidades humanas objetivas y subjetivas. La integración económica “funcional” entre localidades a través de vínculos organizacionales de gran escala tiende a incrementar las divergencias entre éstas (Störh, Taylor, Holland, Tödtling). En la integración económica “territorial”, fomentada por el desarrollo local, las localidades participan conjunta y activamente en sus procesos integrales de crecimiento sin ignorar sus propias características, especificidades y aspiraciones.

El gobierno sub-nacional (gobierno estatal y gobierno municipal para el caso de México) es un agente clave en la propuesta del desarrollo local. Las políticas de desarrollo implementadas en gran parte de América Latina durante el periodo 1960-1980 eran planteadas desde el gobierno federal (de “arriba hacia abajo”), era el único actor en la operación de estas políticas. Las políticas eran diseñadas de forma vertical. El gobierno sub-nacional de esta manera quedaba marginado como entidad política autónoma y como actor del desarrollo.

El gobierno sub-nacional, desde la perspectiva del desarrollo local, tiene la capacidad para recoger los impulsos de “abajo hacia arriba”, capacidad que lo convierte en uno de los principales promotores de las iniciativas locales de transformación social. Se convierte –por tanto– en una instancia política que puede movilizar, coordinar y articular los esfuerzos políticos, sociales y económicos de la localidad, región o entidad federativa. Su contacto directo con la sociedad, aunado a las diversas competencias y responsabilidades que tiene, lo hacen ser un agente sustantivo para coadyuvar en la generación de procesos de desarrollo.

El gobierno sub-nacional puede incidir en los procesos de cambio estructural para mejorar los niveles de vida de la población de una determinada localidad a través de las políticas. En especial de las políticas públicas. La política pública no es una respuesta exclusiva del gobierno a las demandas sociales. Hacerla de uso exclusivo para este actor, conlleva –en senti-

do estricto— a la política gubernamental. Las políticas públicas comienzan cuando el gobierno interactúa con los distintos actores sociales para buscar soluciones en conjunto a los problemas comunes. Las políticas públicas se mantienen y permanecen cuando el gobierno y los distintos actores sociales participan en el curso de acción que diseñaron para tratar sus problemas.

La política pública es el fin superior que persigue el gobierno junto con la ciudadanía para solucionar —en la medida de lo posible— los problemas de la localidad.¹ Las políticas, ya sean públicas o gubernamentales, se materializan con la realización de un conjunto de programas interrelacionados. Los programas corresponden a un fin específico cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general que representa la política.

La política se divide en dos momentos: momento normativo y momento operativo. La política en su parte normativa hace referencia a la finalidad general que persigue el gobierno —junto con los actores no gubernamentales, en el caso de que sea pública— para contribuir de manera significativa a la gestión de un problema social. El momento normativo corresponde a la fase de decisión. El momento operativo concierne a la materialización de la política, de no materializarse, la política queda sólo como decisión. La materialización se da con la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados. Estos cursos de acción son los programas. La política en su momento operativo (en sus programas) incorpora cuatro etapas en un ciclo: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.

La presente investigación tiene como objetivo general determinar en qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010. En la hipótesis general se plantea que la manera en que se operaron estas etapas (variables independientes) afectó significativamente a dicho ciclo (variable dependiente).

Para validar o rechazar esta hipótesis se emplearon varias técnicas de investigación, que ordenadas hacen que el trabajo se estructure en seis capítulos. En el capítulo I, se presenta el planteamiento del problema concretándolo

1 A lo largo del trabajo se recurre a los términos de actores sociales, actores no gubernamentales, sector privado, ciudadanía, involucrados, destinatarios y afectados, para referirse a grupos distintos del gobierno. Estos términos son utilizados de forma indistinta. La consecución de los objetivos de la investigación sólo requiere diferenciar a dos grupos: grupo político (gobierno) y grupos sociales (todos los demás actores que interactúan en la localidad).

en preguntas y objetivos, la justificación de la investigación, la definición de las hipótesis (que responden a las preguntas formuladas) y la identificación de las variables independientes y de la variable dependiente así como sus atributos de medición. En el capítulo I, se delinea entonces la fundamentación metodológica de la investigación.

El capítulo II corresponde a la investigación bibliográfica: se relaciona desarrollo local con políticas públicas. Las políticas públicas se muestran como uno de los instrumentos que pueden promover procesos de desarrollo local, sin que esta aseveración implique descartar u omitir a las políticas gubernamentales. En el capítulo, se revisan también las distintas concepciones de política pública y se identifican las etapas más representativas del ciclo de las políticas públicas, que serían las mismas etapas que conformarían al ciclo de las políticas. Las etapas configuran a las variables independientes de la investigación (definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación).

En el capítulo III, se determina el universo de estudio: las políticas de desarrollo de origen estatal descritas en los Planes de Desarrollo de Michoacán 2003-2008 y 2008-2012. La operacionalización de estas políticas requiere de programas, siendo estos últimos los que representan directamente al universo de estudio de la investigación. Se trata de 121 programas. Algunos programas de origen federal puestos en marcha en la entidad, ya sea a través de aportaciones o por convenio, se muestran como si fuesen de origen estatal, por lo que no hay exactitud de los programas que son de corte estatal, hay cierto grado de error en el universo de estudio. La selección de la muestra de estudio corresponde a las políticas cuyos programas se operaron durante el periodo 2003-2010, se identificaron los programas con cierto grado de importancia en la generación de procesos de desarrollo local (muestreo por juicio). La muestra de estudio está conformada por 14 programas.

En el capítulo IV, se describe el procedimiento para analizar las etapas del ciclo de las políticas. Con base en la Metodología del Marco Lógico (MML) se diseñaron 5 cuestionarios. Los cuestionarios están formados por indicadores claves que incluyen un parámetro de análisis, una métrica de medición (basada en la escala Lickert) y un medio de verificación. La operación de los indicadores permite calcular índices para cada una de las etapas. Los índices facilitan —asimismo— la colocación de las etapas (variables independientes) y de la variable dependiente (ciclo de las políticas) en una sucesión clasificada de valores. En el capítulo, se explica el Algoritmo de Saaty, cuya aplicación ayuda a conocer la relevancia de las etapas del

20 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

ciclo de las políticas. Se presenta también el Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y el Coeficiente de Determinación (r_s^2), la corrida de ambos coeficientes contribuye a determinar el nivel de variación y asociación entre las etapas.

El capítulo V se divide en dos momentos. En el primero, se muestran los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación diseñados en el capítulo IV y se determina el nivel de clasificación de las variables independientes y de la variable dependiente. El acceso a la información de algunos programas obstaculizó, hasta cierto punto, el trabajo de campo. En el segundo momento, se precisa si las políticas formuladas por el gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010 fueron políticas públicas o políticas gubernamentales.

En el capítulo VI, se jerarquizan las etapas mediante el Algoritmo de Saaty, se precisa la asociación y variación entre las etapas y el ciclo de políticas a través del cálculo del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y del Coeficiente de Determinación (r_s^2). Lo anterior permite comprobar las hipótesis formuladas en el capítulo I.

Finalmente, se muestran las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación, puntualizando los resultados obtenidos y las medidas que pueden implementarse para mejorar el ciclo de políticas de desarrollo en Michoacán. Las fuentes de consulta aparecen también al final de la investigación así como los anexos.

Con el presente trabajo se espera abrir nuevas líneas de investigación, que puedan concretarse en proyectos que generen nuevos conocimientos en materia de políticas. Esta investigación no debe considerarse como concluyente y definitiva, queda totalmente abierta, incluso, varios de sus planteamientos pueden provocar formulaciones que la cuestionen.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presentan los fundamentos metodológicos de la investigación. El capítulo se divide en cinco partes. En la primera, se plantea el problema de investigación, concretándolo en preguntas generales y específicas, las cuales soportan a los objetivos de la investigación, que se precisan también en generales y específicos. En la segunda, se explican los motivos teóricos y prácticos que justifican la elaboración del trabajo. En la tercera, se tratan las hipótesis de la investigación, que son posibles respuestas a las preguntas formuladas en la primera parte del capítulo. Hay, por tanto, hipótesis generales y específicas. En la cuarta y quinta, se identifica la variable dependiente y las variables independientes así como sus respectivos indicadores. Las variables están enmarcadas en las hipótesis. La operacionalización de las hipótesis y, en sí, de la misma investigación, se desarrolla con el manejo de los indicadores de las variables.

1.1 Planteamiento del problema

Durante el periodo 1940-1980, las políticas para el desarrollo en México fueron elaboradas, ejecutadas y controladas desde el Ejecutivo Federal (de “arriba hacia abajo”), se hicieron bajo una lógica sectorial y se consideraron válidas para cualquier espacio económico.² Esta visión no logró crear dinámicas de desarrollo en México³. La proyección de la homogeneización de los espacios en las políticas que buscaban corregir las desigualdades entre éstos –en vez de disminuirlas– las acentuó. La omisión de las diversas diferencias de los espacios concentró los recursos económicos y a la población en un número reducido de territorios.

El Ejecutivo Federal tuvo una posición dominante en la hechura de políticas para el desarrollo. El régimen político que vivió México durante la mayoría del siglo xx tuvo dos características centrales: la hegemonía de un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la concentración de las decisiones en la Presidencia de la República. El

- 2 Para efectos de esta investigación entiéndase por políticas (*policy* en términos anglosajones) a las decisiones y no decisiones que, por lo general, buscan disipar un conflicto social. Son las respuestas que el gobierno (política gubernamental) en conjunto con la ciudadanía (política pública) determina para mantener la cohesión social. Las políticas representan los fines generales que persigue el gobierno.
- 3 Es cierto que en este periodo se presentaron algunos despuntes de crecimiento económico, pero no propiamente de desarrollo, es más, ni de desarrollo económico.

titular del Ejecutivo Federal, que fungía también como dirigente del PRI, tenía el control de las organizaciones gubernamentales involucradas en la hechura de políticas y de los otros poderes constitucionales (Legislativo y Judicial). Tal como proponía el Presidente de la República eran aprobadas las políticas de desarrollo, no eran debatidas en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores ni en las organizaciones gubernamentales “especializadas”, tampoco se consultaba a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Tanto los legisladores como los titulares de los gobiernos sub-nacionales, en su mayoría, pertenecían al PRI. En las manos del Presidente estaban los nombramientos de los cargos de primer nivel del gobierno federal (organizaciones gubernamentales), de los gobernadores de los estados y de los mismos alcaldes de los municipios. El Presidente, en suma, tenía plena intervención en la definición, en el diseño y en la implementación de las políticas para el desarrollo (Nacif, 2004: 9-22).⁴

En la década de los ochenta, se propuso un nuevo enfoque teórico basado en los recursos endógenos de los territorios, buscando disminuir las desigualdades que presentaban los espacios económicos. Este enfoque —a la vez— no ignoraba las oportunidades de corte exógeno que brindaba el sistema económico mundial, sino que buscaba también aprovecharlas. No era, ni es sólo desarrollo endógeno. Es un enfoque que sigue planteando políticas para el desarrollo bajo una orientación de “abajo hacia arriba”.

La visión de este enfoque se concretó con la noción de desarrollo local, donde el territorio deja la posición de mero soporte físico para convertirse en un agente de transformación social, donde la rectoría de los procesos de desarrollo ya no recae en el gobernante, sino en el binomio gobierno-ciudadanía. Lo que el desarrollo local pretende es constituir un tejido social activo con iniciativas diversas que converjan y se apoyen unas a otras, buscando equilibrios sociales, económicos y políticos.

El desgaste del régimen de partido hegemónico deterioró las bases del presidencialismo mexicano. Con la transformación del sistema de partidos, que ocurrió entre 1988 y 1997, se alteró la composición de los poderes constitucionales.⁵ Durante este periodo, el PRI fue perdiendo paulatina-

4 La rapidez y magnitud para definir, diseñar e implementar políticas en ocasiones adquirían un carácter dramático, como sucedió con la expropiación de la industria petrolera de 1938 o la privatización de la banca mexicana en 1982.

5 En las elecciones de 1997, el PRI perdió por primera vez desde su fundación la mayoría en la Cámara de Diputados. En el año 2000, se da la alternancia de partidos en la Presidencia de la República, gana las elecciones el Partido Acción Nacional, lo que incrementó aún más la dispersión de las decisiones en el Congreso de la Unión.

mente su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo compuesto principalmente por tres partidos políticos: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Desde 1997, el régimen político de México se convirtió en una democracia presidencial que opera bajo la modalidad de gobierno dividido. Las políticas, bajo esta modalidad, ya no dependen exclusivamente de las negociaciones entre el Presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo Federal, del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos para llegar a acuerdos con los partidos de oposición (Nacif, 2004: 15-16).

Las políticas diseñadas de “arriba hacia abajo” no son propiamente políticas públicas, más bien, son políticas gubernamentales. Las políticas públicas exigen la interacción del gobierno con la ciudadanía para buscar –en la medida de lo posible– soluciones al conjunto de problemas de la localidad. Las políticas públicas requieren de la participación ciudadana en las diversas etapas de su hechura. De no hacerse así, las políticas son sólo gubernamentales. Las políticas diseñadas de “abajo hacia arriba” implican la participación conjunta del gobierno y de la ciudadanía. No todo lo que hace el gobierno –en sentido estricto– es entonces política pública. No siempre las políticas gubernamentales son públicas.⁶

La política pública es uno de los instrumentos nodales que incentiva, motiva e impulsa las iniciativas de desarrollo local. La política pública es relevante para la agenda de este enfoque del desarrollo, debido al protagonismo que otorga a los diversos actores que se desenvuelven en el ámbito local. Los actores son –a final de cuentas– los que determinan quién, cómo y de qué forma se deben tomar las decisiones públicas, incidiendo así en los procesos, en los resultados y en el contenido de las políticas.

La política pública es un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones que, por lo regular, tienen como foco de gestión un conflicto o una tensión social. Se trata de decisiones que han sido antecedidas por un proceso de elaboración, en el cual han participado todos los actores involucrados (Vallès, 2002: 377). La política pública no es sinónimo de programa público. Los programas públicos son parte de la política pública, representan su momento práctico u operativo, señalan la manera en cómo se logrará

6 Para efectos de este trabajo, tómesese como sinónimo política gubernamental y política estatal. La configuración de la noción de Estado parte de la interrelación gobierno e instituciones (reglas del juego). La política estatal se refiere a una política del Estado (gobierno e instituciones). La política gubernamental corresponde a una política implementada por el gobierno acorde al marco institucional vigente (Estado). Ambas -por tanto- representan la misma esfera.

—en la medida de lo posible— el objetivo general de la política pública. El programa se preocupa por relacionar medios y fines, vincula los resultados que se esperan con los recursos disponibles.

Las políticas para el desarrollo que se han exhibido públicamente en el Estado de Michoacán a través del Plan Estatal de Desarrollo (PED) han sido sectorialistas, carentes de continuidad y frecuentemente discrecionales, destinadas a mantener el *status quo* de determinados actores. Son políticas de desarrollo que no logran adquirir la connotación de “públicas” y que también pierden la perspectiva del desarrollo. Muchas veces, las decisiones de política han quedado en función de juegos partidistas y de propósitos individuales, sobrepasando las iniciativas locales y anulando los esfuerzos ciudadanos favorables para promover procesos de desarrollo local (Solari, 2003: 26).

En el Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán (PEDM, 2003-2008: 40) se reconoce que las políticas implementadas para erradicar la pobreza no han llegado más allá de limar algunas de sus aristas más agudas o de amortiguar algunos de sus efectos más perversos. En el año 2000, había 89 municipios de Michoacán con marginación alta, muy alta y media, mientras que en el año 2008, los municipios catalogados en estas posiciones eran 92. Creció el nivel de marginación. El estado además ocupa el sexto lugar a nivel nacional con mayor pobreza (PEDM, 2008-2012: 164).

En Michoacán, sólo el 27% de los habitantes tiene registro como población derechohabiente del seguro social. En educación, ocupa varios indicadores en los últimos lugares con respecto a otras entidades: atención a la demanda escolar, capacidades de aprovechamiento, retención de alumnos inscritos, eficiencia terminal (PEDM, 2003-2008: 40-46). Michoacán se ubica por debajo del promedio nacional respecto a la inversión en investigación y desarrollo (0.42% del PIB, cifra inferior a la recomendada por la OCDE (1.5%)) (PEDM, 2008-2012: 225). La entidad, además, ocupa el lugar número 28 de los 31 estados de la República Mexicana en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2007: 15).

Este contexto social y económico —en buena medida— se debe a que las políticas de desarrollo en Michoacán no son públicas y no contemplan variables estratégicas (factibilidad política, análisis técnico, complementariedad de fases) en su elaboración, ejecución y control. Son políticas -hasta cierto punto- mal hechas. La hechura de políticas sigue un proceso secuencial: el ciclo de políticas. El ciclo de políticas incorpora una serie de etapas que dan forma a una circularidad que logra retroalimentar a las mismas políticas.

El ciclo de políticas ha sido analizado a través de la metodología del marco lógico (MML). La MML comenzó a ser utilizada en Estados Unidos por la U.S. Agency for International Development (USAID); y es empleada, con algunas variaciones, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Asian Development Bank (ADB), el Banco Mundial, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Australian Agency for International Development (AusAid) y la Canadian International Development Agency (CIDA). Recientemente, países como Chile, Colombia y Perú han incorporado el uso de la MML a las evaluaciones de los resultados de sus programas y a las evaluaciones de los impactos de sus políticas (ILPES, 2004: 7). En México, varias dependencias gubernamentales tienen como regla interna operar los programas con esta metodología. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) evalúa los programas federales a través de la MML.

Con base en un análisis de frecuencia y agrupamiento (Vallès, 2002: 380; Cabrero, 2007: 17; Lasswell, 1971: 27-28; Brewer y DeLeon, 1983: 20; May y Wildavsky, 1977 (citado por Aguilar 2003a: 16); Canto, 1996: 108; Bardach, 2001: 14; Tamayo, 1997: 2; Pallares, 1988: 150; Ortégón, Pacheco y Prieto (2005: 14)) (véase cuadro 6, capítulo II), las etapas que comprenden el ciclo de políticas son la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación.⁷

Cada una de estas etapas atraviesa por problemas, que de no superarse, impiden el ciclo de las políticas. En la definición del problema, normalmente, la información es limitada y sesgada, provocando que el diagnóstico sea inadecuado. El diagnóstico termina reflejando respuestas a demandas urgentes, demandas que no necesariamente son las prioritarias. El diagnóstico llega también a proyectar parcialidad en la selección de problemas, subraya por lo regular aquellos con soluciones dentro del periodo gubernamental (Vallès, 2002: 381-382; Cabrero, 2007: 32; Parsons, 2007: 118-121).

En la etapa de diseño se construyen objetivos ambiguos, no se consideran los efectos reales de las políticas, se presupuesta de forma insuficiente, se realiza el análisis costo-beneficio incompleto, se omiten aspectos externos que influyen en el impacto de la política. Las políticas se diseñan a corto plazo (Vallès, 2002: 382-384; Cabrero, 2007: 33). Así, las incorrecciones

7 Las políticas se componen de dos momentos: su momento normativo y su momento práctico. En este último se concretan las políticas mediante los programas. Las etapas del ciclo de políticas se analizan en su momento práctico, en los programas.

en la definición del problema se arrastran a la etapa de diseño. En la implementación se presentan reglas confusas para la coordinación de los ejecutores de la política, lo gastado llega a superar lo presupuestado, hay demoras en la entrega de los productos generados, los beneficiarios son distintos a la población objetivo inicial, y hay incompatibilidad entre la política y las condiciones específicas de sus destinatarios (Vallès, 2002: 385-386; Cabrero, 2007: 33; Bardach, 2001: 55).

La fase de seguimiento/evaluación, por su parte, es realizada por las mismas dependencias encargadas de implementar los programas de la política, teniendo oportunidad de encontrar argumentos para excusar las insuficiencias que se presenten. En esta etapa además no se contempla el tiempo de maduración de los programas para poder evaluarlos, se confunde evaluación de impacto de políticas con evaluación de resultados de programas o con evaluación de productos de proyectos, se presentan resultados parciales o sesgados hacia intereses individuales, y no hay rendición de cuentas (Vallès, 2002: 386-389; Cabrero, 2007: 33-34).

Considerando entonces: 1) la importancia de las políticas, en específico de las políticas públicas, en los procesos de desarrollo local; 2) la problemática existente en materia social, económica y política en el Estado de Michoacán, y 3) los diversos problemas que se presentan en la formulación de las diferentes etapas del ciclo de políticas, resulta significativo analizar si las etapas fueron elaboradas suficientemente y si la secuencia entre estas etapas permitió el ciclo completo de las políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Este periodo de estudio es especial. En el año 2003, por primera vez en la historia de Michoacán se da la alternancia política. Dejó de gobernar el PRI al ganar las elecciones estatales un partido de “izquierda”, el PRD. El PRI había gobernado durante 71 años, siempre manteniendo la mayoría de los gobiernos municipales y casi la totalidad de las curules en el Congreso Estatal.

El periodo gubernamental del PRD comenzó con la creación de algunas dependencias, como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (hoy Coordinación de Planeación y Desarrollo Estatal (CEPLADE)), para tratar de coadyuvar en la generación de procesos de desarrollo; además, por primera vez se realizaron consultas ciudadanas mediante talleres de auto-diagnóstico, foros y mesas de trabajo para elaborar el PEDM 2003-2008. En el periodo gubernamental 2008-2012 se

crearon otras dependencias, como la Secretaría de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, la Secretaría de los Migrantes y la Secretaría de Finanzas y Administración.⁸ No obstante, en las pasadas elecciones de noviembre del 2011, el PRD perdió la gubernatura del estado, la recuperó el PRI. El PRD descendió hasta la tercera posición electoral. El PAN, un partido de “derecha”, se colocó en segundo lugar. Michoacán era uno de los bastiones más importante del PRD en la República Mexicana. Los resultados de estas elecciones acentúan la importancia de estudiar el periodo 2003- 2010.

El análisis de las etapas del ciclo de políticas debe hacerse de manera integral e interrelacionada, pues investigar cada fase de forma aislada llevaría a conclusiones incompletas. La pregunta general de la investigación es:

- ¿En qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?⁹

A su vez, se desprenden las siguientes preguntas específicas:

- ¿En qué grado la forma en que se hizo la definición del problema alteró el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?
- ¿En qué nivel la manera de hacer el diseño obstaculizó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?
- ¿En qué medida la forma de efectuar la implementación condicionó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?
- ¿En qué grado la manera de realizar el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?

8 Este periodo se tomó sólo hasta el 2010 por la disponibilidad de información. Aún no aparecen datos del año 2011.

9 Se hace alusión al ciclo de las políticas y no al ciclo de las políticas públicas o al ciclo de las políticas gubernamentales. No se sabe si las políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán fueron públicas o solamente gubernamentales. La investigación ayudará a determinar esta cuestión.

30 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Con base en las preguntas pasadas, se plantean los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Determinar en qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Objetivos específicos:

- Establecer en qué grado la forma en que se hizo la definición del problema alteró el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- Determinar en qué nivel la manera de hacer el diseño obstaculizó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- Precisar en qué medida la forma de efectuar la implementación condicionó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- Identificar en qué grado la manera de realizar el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

1.2 Justificación de la investigación

Las líneas que justifican la realización de la investigación se pueden ordenar en los siguientes puntos:

- Es una aspiración natural del gobierno y de la ciudadanía participar de manera conjunta y articulada en la hechura de políticas que desvanezcan la problemática de su localidad (políticas públicas). La investigación identifica, por un lado, si las políticas de desarrollo implementadas por el gobierno del Estado de Michoacán son públicas o solamente gubernamentales; por el otro lado, detecta las causas que impiden que los objetivos de las políticas no se cumplan y, por ende, no incidan en la generación de procesos de desarrollo local.
- La investigación contribuye a generar estrategias que coadyuven a mejorar la definición del problema, el diseño, la implementación, y el seguimiento/evaluación del ciclo de las políticas.
- La investigación resulta pertinente por la problemática social, económica y política que prevalece en el Estado de Michoacán. Más de

- la mitad de los municipios presentan un bajo nivel de bienestar social: bajo ingreso per cápita, malas condiciones en la vivienda, alto nivel de desempleo y subempleo, baja participación ciudadana, elevado índice de migración, concentración poblacional en un pequeño número de municipios, deficiencias en el sistema educativo.
- El periodo de investigación (2003-2010) resulta significativo:
 - a. Por primera vez un partido de “izquierda”, el PRD, gana las elecciones para gobernador. Inició en el 2003 un nuevo ejercicio de gobierno en Michoacán a cargo de Lázaro Cárdenas Batel, hijo del fundador del PRD (Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano) y nieto del ex-presidente de la República Mexicana y prócer de la patria, Lázaro Cárdenas del Río.
 - b. Creación de dependencias específicas para la promoción del desarrollo: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, Secretaría de los Pueblos Indígenas, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Juventud, Secretaría de los Migrantes, Secretaría de Finanzas y Administración.
 - c. Se realizaron, por primera vez, consultas ciudadanas para elaborar los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán (2003-2008 / 2008-2012).
 - d. En el 2011, el PRD pierde las elecciones para gobernador, la mayoría en el Congreso Estatal y algunos gobiernos de municipios considerados como “perredistas”. El PRI recupera el Ejecutivo Estatal, la mayoría en el Congreso Estatal, las alcaldías de los municipios más poblados y las alcaldías de municipios calificados como “perredistas”. El PRD sufrió un revés en la opinión ciudadana y su forma de gobernar fue reprobada.
 - La mayoría de las publicaciones realizadas por organismos académicos y gubernamentales en Michoacán se han centrado en lo económico-empresarial, desatendiendo en proporción considerable la complejidad de la dimensión política del desarrollo local. La presente investigación tiene un valor teórico importante porque aporta elementos que ayudan a llenar este vacío existente en los estudios del desarrollo local efectuados en el estado.

La investigación –por tanto– puede ser un trabajo de referencia importante en materia de políticas, que origine reflexiones y permita conocer de mejor manera el proceso que siguen las etapas de las políticas de desarrollo implementadas en Michoacán.

32 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

I.3 Hipótesis de la investigación

Tomando como base las preguntas de investigación, se precisan las hipótesis respectivas:

Hipótesis general:

- La forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó significativamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Hipótesis específicas:

- La forma en que se hizo la definición del problema alteró sustancialmente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- La manera de hacer el diseño obstaculizó altamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- La forma de efectuar la implementación condicionó significativamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- La manera de realizar el seguimiento/evaluación afectó sustancialmente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

I.4 Identificación de variables

La investigación es de tipo correlacional-explicativo. Se trata de una investigación de diagnóstico (Ortiz y García, 2005: 37). Su carácter es deductivo y requiere de un enfoque mixto para desarrollarse: combinar trabajo cuantitativo con cualitativo (Hernández, 2006: 104-111). El universo de estudio -por su parte- está integrado por 121 programas estatales (véase capítulo III). La muestra de estudio, atendiendo el análisis respectivo (muestreo de juicio) (véase capítulo III), está compuesta por 14 programas.

De las hipótesis correlacionadas de la investigación, se identifican las variables independientes (etapas) y la variable dependiente (ciclo de las políticas) (véase cuadro 1).

Cuadro 1 Variable dependiente y variables independientes

Variable dependiente	Variables independientes
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none">- Definición del problema- Diseño- Implementación- Seguimiento/evaluación

Fuente: Elaboración propia.

Variable dependiente:

- Ciclo de las políticas. Proceso secuencial que siguen las etapas de las políticas. Este ciclo incorpora tres ambientes interrelacionados: 1) elaboración, que engloba la etapa de definición del problema y la etapa de diseño, 2) ejecución, que abarca la etapa de implementación y, 3) control, que comprende la etapa de seguimiento/evaluación.

Variables independientes:

1. Definición del problema. Se sustenta en el diagnóstico de una situación determinada. Enuncia y delimita con claridad hechos vividos u observados por la ciudadanía o grupos sociales que al ser referidos a sus cuadros valorativos arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar.
2. Diseño. Es la formulación de alternativas para gestionar o aminorar problemas. En esta etapa se analizan las causas y componentes del problema, se plasman los objetivos, las acciones a llevar a cabo, se identifica la población objetivo, se construyen las opciones de política considerando aspectos políticos, sociales y económicos, se prevén los efectos de cada una, se elige la política a implementar.
3. Implementación. Es la capacidad de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados en la política. Esta variable depende de los recursos disponibles, de la coordinación y relación de los distintos operadores, de los ajustes y la construcción de arreglos entre los actores (clima de opinión, resistencias, ambiente económico).
4. Seguimiento/evaluación. Estimación cuantitativa y/o cualitativa de los resultados obtenidos con la puesta en marcha de las políticas. Se valora, en esta etapa, si los logros se han obtenido con utilización razonable de recursos (eficiencia), si los objetivos fijados

34 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

han sido alcanzados (eficacia) y en qué medida se ha logrado la aceptación de los afectados (legitimidad) (Cabrero, 2000: 22-23).

1.5 Operacionalización de variables

Después de definir las variables es necesario separarlas en atributos mesurables: indicadores.¹⁰ El esquema de operacionalización para cada una de ellas son los presentados en los cuadros 2 y 3:

Cuadro 2 (1 de 2)
Operacionalización de la variable dependiente

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de las políticas de desarrollo en el PED. - Identificación de los objetivos sectoriales en el PED. - Identificación de los objetivos de la dependencia que formula la política. - Identificación del problema central que atiende la política. - Identificación de las causas que originan el problema (hacia abajo). - Identificación de los efectos del problema (hacia arriba). - Tipo de análisis de involucrados. - Participación ciudadana. - Técnicas empleadas en el análisis de involucrados.

Cuadro 2 (2 de 2)
Operacionalización de la variable dependiente

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Población objetivo. - Identificación de medios y fines de la política (momento práctico). - Identificación de la finalidad (impacto). - Identificación del propósito (resultado). - Cantidad de objetivos. - Ponderación de objetivos.

10 Véase en el cuadro 42 del anexo 1 la matriz de congruencia metodológica.

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de componentes (productos). - Identificación de actividades. - Capacidad técnica de los recursos humanos. - Capacidad financiera para la operación de la política. - Recursos externos de financiamiento (distinto a lo asignado gubernamentalmente). - Precisión de las condiciones externas que pudieran afectar la ejecución. - Indicadores de evaluación. - Frecuencia de medición. - Diseño de metas. - Seguimiento/monitoreo. - Determinación de líneas base. - Medios de verificación (fuentes de información). - Evaluación de calidad. - Evaluación de eficacia (tiempo, presupuesto, productos).

Fuente: Elaboración propia con base en Ortegón, Pacheco y Prieto (2005: 69-90).

Cuadro 3 (1 de 2)
Operacionalización de las variables independientes

Variable independiente	Indicadores
Definición del problema	<ul style="list-style-type: none"> - Relación diagnóstico – demandas ciudadanas. - Sustento del diagnóstico en documentos estadísticos. - Participación ciudadana en la definición del problema. - Identificación del problema. - Fundamento teórico para definir el problema. - Relación diagnóstico – definición del problema. - Relaciones de poder en la definición del problema.

Variable independiente	Indicadores
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> - Relación problema – objetivo. - Precisión y claridad de los objetivos. - Disponibilidad de información. - Conocimiento del problema por parte de los analistas de políticas. - Perspectiva teórica empleada en la construcción del objetivo. - Medición del objetivo. - Consideración del contexto en el diseño de la política. - Recursos disponibles. - Análisis costo-beneficio. - Viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas. - Prevención de eventualidades. - Metas de la política. - Aceptabilidad política de la política. - Periodo del diseño (plazos). - Participación de expertos en el diseño de la política. - Grado académico de quienes diseñaron la política. - Participación ciudadana.

Cuadro 3 (2 de 2)
Operacionalización de las variables independientes

Variable independiente	Indicadores
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Prueba piloto para la ejecución. - Análisis de los recursos disponibles. - Relación política entre los ejecutores de la política. - Coordinación técnica entre los ejecutores de la política. - Conflictos intergubernamentales. - Consideración del contexto en la implementación. - Participación ciudadana. - Relación población objetivo – beneficios de la política. - Beneficios de escurrimiento. - Desvío de recursos. - Adaptabilidad de la política. - Redefinición de aspectos ya diseñados.

Variable independiente	Indicadores
Seguimiento/ evaluación	<ul style="list-style-type: none">- Evaluación de resultados.- Mecanismos de retroalimentación.- Seguimiento de la política.- Evaluación externa.- Análisis de eficacia sobre objetivos.- Eficiencia presupuestaria.- Aceptación ciudadana de los resultados de la política.- Relación recursos económicos - beneficiarios.- Análisis de eficacia sobre metas.- Acceso a la información de la política.

Fuente: Elaboración propia con base en Vallès, 2002: 380-389; Cabrero, 2007: 32-34; Aguilar, 2003a: 51-71; Aguilar, 2003b: 42-91; Bardach, 2001: 19-65; Solari, 2003: 21.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS: BASE CONCEPTUAL, ORIENTACIONES Y ETAPAS

Este capítulo corresponde a la investigación bibliográfica del trabajo. Se marcan los puntos teóricos que vinculan al desarrollo local con las políticas públicas, se revisan las distintas concepciones de política pública y se identifican las etapas más frecuentes en el ciclo de este tipo de políticas. Estas etapas corresponden a las variables independientes de la investigación: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.

En este capítulo se adopta la tesis de que las políticas, ya sean gubernamentales o públicas, son respuestas que el gobierno genera para desvanecer problemas sociales. Son políticas que mantienen en sí las mismas etapas en su ciclo. El componente democrático y la participación de los implicados en la hechura de las políticas son los rasgos que permiten tal clasificación. El capítulo se centra en la política pública por ser un instrumento directo de promoción del desarrollo local. La política pública, además, representa la respuesta deseable para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad: que los diversos actores participen activamente en la definición de sus propias necesidades y en la configuración de sus posibles medios para satisfacerlas.

II.1 Desarrollo local y políticas públicas

En América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los setenta, la dinámica del desarrollo era concebida como un efecto exógeno. Las políticas para el desarrollo se basaban en la atracción de capitales y en la instalación de empresas externas en los países periféricos (países subdesarrollados), eran políticas que buscaban elevar las tasas de crecimiento económico en determinadas regiones hasta suscitar puntos de inflexión que provocaran efectos de escurrimiento y expansión sobre el resto de las regiones (Hirschman). Los resultados de estas políticas no fueron satisfactorios: se formaron islotes de crecimiento económico (ni siquiera de desarrollo) en océanos de miseria (Sunkel y Paz 1994: 28). La dinámica del desarrollo exógeno se planeaba desde los niveles centrales del gobierno y las políticas consideraban como homogéneos a los diferentes espacios, sin contemplar sus particularidades y sus especificidades.¹¹

11 En México, de 1940 a 1980, las políticas implementadas priorizaron el desarrollo industrial. Estas políticas tuvieron efectos colaterales, no considerados en su elaboración: concentración espacial de las actividades económicas, concentración de la población, aumento de las desigualdades regionales.

Poniendo en discusión algunas formulaciones básicas de esta visión y después de la crisis económica de los setenta, se planteó el enfoque del desarrollo local, enfoque dentro de los límites teóricos del desarrollo de “abajo hacia arriba”. El desarrollo local pone el acento en los recursos endógenos existentes en los países periféricos, sosteniendo que el desarrollo depende –hasta cierto punto– de la utilización eficiente y sustentable de estos recursos.¹² Esta visión del desarrollo apunta que en las localidades hay recursos no aprovechados, que constituyen parte del potencial de su propio desarrollo. Explica que la localidad es un escenario estratégico con capacidades internas territoriales que pueden generar iniciativas que impulsen procesos de transformación y cambio estructural en la economía y sociedad local. Se proyecta así la construcción de una plataforma analítica y propositiva que articule los recursos endógenos claves de la localidad.¹³

El desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Los recursos exógenos no se descartan ni son anulados, se intentan utilizar, pero con base en la estrategia de desarrollo decidida localmente. El reto está en saber endogeneizarlos. El desarrollo local muchas veces se entiende de forma ambigua. A veces se entiende como desarrollo municipal, otras veces como propuesta alternativa al desarrollo de “arriba hacia abajo”. En otros momentos, se toma como sinónimo de desarrollo económico local. Todas estas formas de presentar al desarrollo local requieren matizaciones (Albuquerque, 2003: 7-8):

- Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, al conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos/comerciales que explican la eficiencia productiva y la competitividad de la base económica del territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio.
- El desarrollo local tiene un enfoque territorial y es de “abajo hacia arriba”. No obstante, necesita de las intervenciones de los diversos niveles decisionales de gobierno (federal, estatal y municipal) para facilitar el logro de los objetivos de la políticas de desarrollo. Se requiere, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno y de un contexto coherente político entre esos

12 Entre los autores que han participado en la formulación de esta propuesta se encuentran Walter Stöhr, John Friedman, Clyde Weaver, Antonio Vázquez, Antonio Elizalde, Francisco Albuquerque, José Arocena (Herrera, 2011: 23).

13 La localidad puede ser una comunidad, un distrito, un municipio. La depende del análisis que se

La localidad no sólo es un espacio geográfico, es también un espacio con movimiento permanente, donde variados actores y diversos elementos se encuentran en interacción dinámica y donde la misma localidad mantiene relaciones sociales, económicas y políticas con otras localidades.

niveles. Las decisiones de “arriba hacia abajo” son también utilizables en el enfoque del desarrollo local mientras no se contrapongan con la estrategia de desarrollo decidida por la localidad.

- El desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque que integra aspectos económicos, sociales y políticos en el ámbito territorial. La dimensión económica del desarrollo local se caracteriza por un sistema de producción que permita usar eficientemente los factores productivos y pueda distribuir en forma equitativa el producto social obtenido. La dimensión social representa al entramado de relaciones sociales que sirven de base para poner en marcha el proceso de desarrollo. La dimensión política queda definida por las instituciones locales y por la participación de la ciudadanía en la definición, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación de las políticas que determinen el rumbo de la propia localidad.

La interacción dinámica de los diversos actores que se desenvuelven en la localidad, interacción que además entra en contacto directo con la dimensión económica y social del territorio, genera que las políticas de desarrollo sean públicas. Las políticas públicas constituyen el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y las transformaciones en la localidad. Las políticas públicas enmarcan los temas de la agenda del gobierno (definición del problema), establecen los instrumentos para alcanzar dichos temas (diseño), fijan los márgenes de maniobra de la ciudadanía en el tratamiento de todo el tema (implementación) y revelan los grados de consenso o disenso de los logros obtenidos (evaluación/seguimiento).

Las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto para relacionar a la localidad y a sus diversos actores. Las necesidades, los intereses, los valores, las vivencias y los acuerdos de estos últimos retroalimentan a la primera. Para que la hechura de políticas públicas adquiera la connotación de “públicas” requiere de la intervención constante del conjunto de actores de la localidad en la gestión de sus propios asuntos. En el desarrollo local, los actores participan activamente en la configuración de sus políticas, no son meros receptores pasivos de los posibles frutos de las políticas gubernamentales.

II.2 Conceptualización de políticas públicas

Existen varias definiciones de política pública (véase cuadro 4). Algunas resaltan las decisiones o no decisiones del gobierno para la gestión de con-

flictos sociales; otras hacen referencia a cursos de acción para alcanzar objetivos comunes; unas hablan de interacción entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en torno al tratamiento de los problemas colectivos; otras definiciones se refieren a las relaciones de poder, a la mediación de los intereses diversos, a los procesos de negociación y conciliación entre grupos opuestos.

Cuadro 4 **Definiciones de política pública**

Autores	Definiciones
Thoening (1985: 7-8)	Decisiones de los gobiernos para realizar algo o no. No actuar no es una política pública. Decidir no actuar ante un determinado problema sí es una política pública.
Vallès (2002: 377)	Conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto o tensión social. Dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad.
Canto (1996: 107-108)	Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.
Larrue (2000: 20)	Concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país para resolver un problema colectivo.
Vargas (1999: 30)	Iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan la resolución o llevar a niveles manejables situaciones socialmente problemáticas, implican un acto de poder y la materialización de las decisiones, así como tomas de posición que involucra una o varias dependencias de gobierno.

Autores	Definiciones
Anderson (1984: 3)	Curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política pública presta atención a lo que se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.
Kauffer (S/f: 2)	Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentra en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos.
Nieto y Maldonado (1998: 3-4)	Curso de acciones del gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses.
Peters (1982; citado por Pallares, 1988: 142)	Conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, las cuales actúan directamente o a través de agentes y van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.
Lahera (2004: 8)	Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
Flores y Barrera (S/f: 3-4)	Conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. Estas prácticas de la autoridad pública, en un determinado contexto pueden ser formas de intervención, reglamentación, previsión, provisión de prestaciones y represión.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las definiciones genéricas presentadas en el cuadro 4, se pueden deducir algunas consideraciones básicas para construir una definición propia de política pública:

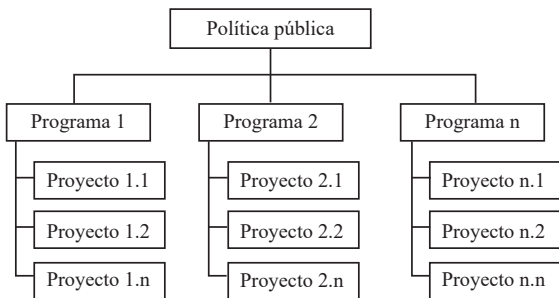
1. Orientación normativa. Se presupone que la política pública no es resultado de respuestas arbitrarias del gobierno a un problema colectivo, sino de finalidades generales que la ciudadanía persigue, finalidades que además están cargadas de valores sociales. Los diversos actores de la localidad guían la decisión central que tomará el gobierno, participan en la concreción de la decisión e intervienen en la puesta en marcha de ésta, haciéndola y rehaciéndola durante la ejecución.
2. El espacio “público” está determinado por la confluencia e interlocución de actores gubernamentales y de actores no gubernamentales en la localidad. Lo público no equivale a lo gubernamental. La política pública es considerada “pública” por ser generada de manera simétrica entre el gobierno (actor gubernamental), el sector privado y la ciudadanía (actores no gubernamentales) atendiendo a un marco institucional. La política pública es colectivamente vinculante.
3. La política gubernamental es lo que hace el gobierno en tanto da respuesta como actor participante único a una problemática social. La política gubernamental tiene un sentido más amplio e impreciso (Ejea, 2006: 3-4). Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque representan decisiones donde participa el gobierno, decisiones que comparte con los actores no gubernamentales. Las políticas públicas son políticas gubernamentales con basta intervención social.
4. Orientación práctica. Las políticas públicas comprenden un proceso interrelacionado de decisiones y acciones. La política pública incluye cursos de acción y no sólo decisiones normativas u orientadoras. Este proceso se lleva a cabo esperando resultados a mediano o largo plazo. Estas decisiones y acciones tienen una secuencia racional y lógica. Las decisiones abarcan además casos de “no acción”. Una política pública puede consistir también en lo que “no se está haciendo”. La “no acción” es producto de una decisión deliberada.
5. Instrumentos de ejecución y previsión de resultados. A esta consideración, Ejea (2006: 4) la llamaría parte instrumental técnica-científica de la política pública. Los cursos de acción (ejecución) son de tipo causal: se movilizan recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales (ejecución) para generar impactos, resultados y productos que afecten al problema en tratamiento (previsión de resultados).

Estas cinco consideraciones básicas dividen la política pública en dos momentos: momento normativo y momento operativo. La política pública en su parte normativa hace referencia a la finalidad general que persigue el gobierno –junto con los actores no gubernamentales– para contribuir de manera significativa en la gestión de un problema social (consideración básica 1 y 2). El momento normativo corresponde a la fase de decisión. Un ejemplo de política pública, en su parte normativa, sería disminuir la pobreza de una determinada localidad.

La política pública necesita de un momento práctico (de operación) para materializarse, de lo contrario, se quedaría como mera decisión. La materialización se da con la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados (consideración básica 3 y 4). Estos cursos de acción corresponden a los programas públicos. Parafraseando a Dussel (2006: 29): la política pública como decisión general para gestionar una demanda es la semilla del árbol. Las raíces, las ramas y los frutos se dan con los programas públicos.

Los programas públicos representan el cómo se logrará el momento normativo u orientador de la política pública (finalidad general). El programa se preocupa por relacionar los medios con los fines, los recursos disponibles con los resultados esperados. El programa público corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general (política pública). Un ejemplo de programa público sería la generación de empleos en una determinada localidad. Este curso de acción ayudaría a disminuir –hasta cierto punto– la pobreza de la localidad (política pública). El programa público, por su parte, se concreta con la realización de un conjunto de proyectos públicos relacionados. Un ejemplo de proyecto público sería crear micro-empresas en la localidad. El resultado obtenido coadyuvaría a subir la tasa de empleo (programa público) (véase figura 1).

Figura 1
Interconexión entre política pública, programa público y proyecto público



Fuente: Muñoz (s/f: 62).

48 Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...

II.3 *Polity, politics y policy*: ubicación teórica de las políticas públicas en la política

Analizar la política como estructura exige fijar la atención en el modo estable en que se desarrollan las actuaciones políticas en una localidad. Esta estructura equivale a la arquitectura –compuesta por instituciones (reglas del juego)– por la que transitan los comportamientos políticos. Examinar la política como proceso hace anclar en la secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente, se atiende de manera particular a los comportamientos de los diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales). Considerar la política como resultado obliga a entrar en las respuestas dadas a los conflictos sociales, respuestas que surgen de la combinación de la estructura y de los procesos políticos (Vallès, 2002: 45-46).

La distinción entre estas tres dimensiones –estructura, proceso, resultado– de la política no es fácil. Entre otras razones, porque el castellano utiliza un mismo término -política- para referirse a todas ellas. En el mundo anglo-parlante es menos difícil diferenciar las tres perspectivas, se emplean tres términos diferentes: *polity* (la estructura), *politics* (el proceso) y *policy* (el resultado) (véase cuadro 5).

Cuadro 5
Dimensiones de la política

Estructura <i>Polity</i>	Proceso <i>Politics</i>	Resultado <i>Policy</i>
- Instituciones: reglas que condicionan y limitan la conducta de los actores gubernamentales y no gubernamentales.	- Secuencia de actos. - Serie de conductas. - Competencia y negociación política entre los actores.	- Políticas públicas. - Políticas gubernamentales. - Intervención sobre las relaciones sociales.

Fuente: Vallès (2002: 46).

Lasswell (1992: 79-103) para referirse a las políticas públicas utiliza el término *policy* o *policies*. Las conceptualiza como estrategias para solucionar problemas sociales, con la participación directa de los involucrados en todas sus fases. Hace referencia a la multi-causalidad de las decisiones y

al conocimiento que se necesita para identificar las opciones que faciliten lograr la solución. Lasswell deposita mayor atención al momento práctico de la política pública, sin que esto indique que omita el momento normativo u orientador de ésta.

Aun cuando las políticas públicas (*policy*) dependen de las instituciones (*polity*) y se encuentran sujetas al juego de los actores de la política (*politics*), tienen su propia especificidad (Ejea, 2006: 3). El enfoque de las políticas públicas tiene una racionalidad política y científico/técnica orientada a definir los problemas de carácter social y a encontrar la mejor manera de solucionarlos. El enfoque de las políticas públicas no puede perderse o desviarse hacia el estudio de las negociaciones políticas, ni basarse en las decisiones del gobierno que resulten de los equilibrios políticos, pues perderían su sentido esencial: atender racionalmente los problemas sociales (Aguilar, 1997: 22-25).

En las políticas públicas impera como condición *sine qua non* la participación ciudadana (interlocución de los actores no gubernamentales con los gubernamentales). Desde el ángulo de la política (*polity*, *politics*), la ciudadanía tiene derecho a elegir y deponer a su gobierno. Desde el ángulo de las políticas públicas (*policy*), la ciudadanía tiene derecho a influir en la hechura de las políticas que atiendan sus problemas (Ejea, 2006: 3).

La concepción de políticas públicas se aleja de la concepción que reduce las estrategias gubernamentales a itinerarios de corte racionalista (instrumental, limitada o incrementalista), se separa de los caminos que cierran la relación entre la lógica del gobierno y el interés de la localidad. La política pública también implica una perspectiva de mediano o largo plazo, se centra en los problemas de la localidad y no en los temas y periodos gubernamentales.

Cada gobierno tiene un patrón o un estilo propio de formular o promover políticas. Los cuatro estilos principales son (Richardson, 1982: 13):

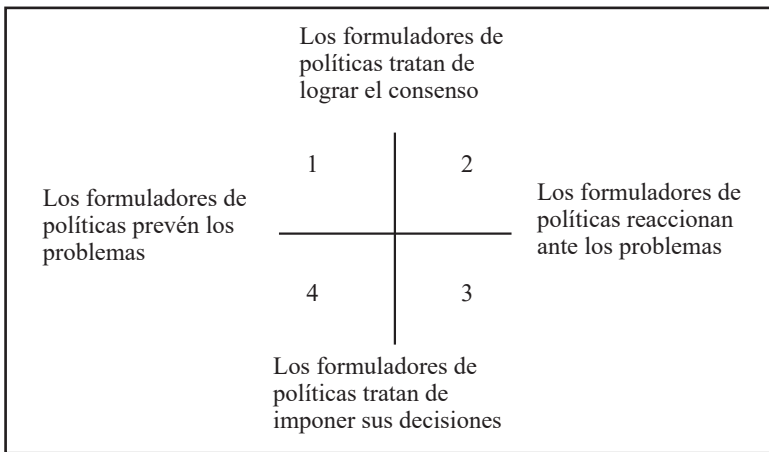
1. Estilo anticipatorio. Tendencia a anticiparse a los problemas.
2. Estilo reaccionario. Tendencia a reaccionar ante eventos y circunstancias conforme se vayan presentando.
3. Estilo de búsqueda de consenso. Tendencia a tomar decisiones mediante acuerdos entre las partes interesadas.
4. Estilo impositivo. Tendencia a imponer sus decisiones a la localidad.

El estilo que enmarca el funcionamiento de los gobiernos cambia con el tiempo y de una localidad a otra. En el cuadrante 1 de la figura 2, el estilo

50 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

de las políticas hace que el gobierno trate de planear y consultar a la localidad. Se está hablando de una política con alto grado de pública (estilo anticipatorio). En el cuadrante 2, se encuentra un estilo de formulación de política asociado a la política “incrementalista”: fragmentada, toma de decisiones improvisadas, conocimientos imperfectos, nula participación de los actores no gubernamentales. Se trata sólo de una política gubernamental, no es pública (estilo reaccionario). En el cuadrante 3, el gobierno no formula políticas mediante la planeación y el acuerdo, sino que reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones. Este cuadrante refleja la tradicional política gubernamental (estilo impositivo). En el cuadrante 4, el gobierno recurre a la planeación, a la racionalidad, a la predicción, reserva la prudencia de imponer sus planes y solicita la participación de los actores no gubernamentales. Se trata de una política pública (estilo de búsqueda de consenso).

Figura 2
Dimensiones del estilo de políticas



Fuente: Richardson (1982: 13).

II.4 Etapas del ciclo de las políticas públicas

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas. Las etapas se presentan en el momento práctico de la política pública, en el programa público. Cada etapa posee sus actores, sus restricciones, su desarrollo y sus resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en

las otras. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. La separación analítica no debe ser confundida por una separación real, su secuencia es dinámica e interconectada (Aguilar, 2003a: 15). Varios autores coinciden en algunas etapas del ciclo de las políticas públicas, otras etapas se nombran de manera distinta, pero se refieren a lo mismo (véase cuadro 6).

Cuadro 6 (1 de 2)

Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores

Autor	Etapas	Autor	Etapas
Lasswell (1971: 27-28)	<ul style="list-style-type: none"> - Inteligencia. - Promoción. - Prescripción. - Invocación. - Aplicación. - Terminación. - Evaluación. 	Bardach (2001: 14)	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de problemas. - Obtención de información. - Construcción de alternativas. - Selección de criterios. - Proyección de resultados. - Confrontación de costos. - Decida. - Cuento su historia.

Cuadro 6 (2 de 2)

Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores

Autor	Etapas	Autor	Etapas
May y Wildavsky (1977; citado por Aguilar, 2003a: 16)	<ul style="list-style-type: none"> - Fijación de la agenda. - Análisis de la cuestión. - Implementación. - Evaluación. - Terminación. 	Canto (1996: 108)	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda. - Análisis. - Decisión. - Implementación. - Evaluación.
Pallares (1988: 150)	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación. - Implementación. - Evaluación. 	Ortegón, Pacheco y Prieto (2005: 14)	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño. - Ejecución. - Evaluación.

52 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Autor	Etapas	Autor	Etapas
Tamayo (1997: 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del problema. - Formulación de alternativas. - Adopción de alternativa. - Implantación. - Evaluación. 	Anderson (1984; citado por Aguilar, 2003a: 16)	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación del problema y formación de la agenda. - Formulación. - Adopción. - Implementación. - Evaluación.
Hogwood y Gunn (1984; citado por Aguilar, 2003a: 16)	<ul style="list-style-type: none"> - Decidir sobre qué decidir. - Decidir cómo decidir. - Definición de la cuestión. - Pronóstico. - Determinación de objetivos y prioridades. - Análisis de opciones. - Implementación, monitoreo y control. - Evaluación y revisión - Mantenimiento. - Sustitución o terminación. 	Del Castillo y Méndez (S/f: 5)	<ul style="list-style-type: none"> - Problema. - Definición del problema. - Identificación de soluciones, alternativas o respuestas. - Evaluación de opciones. - Selección de opción. - Implementación. - Evaluación.
Vallès (2002: 380)	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciación. - Elaboración. - Implantación. - Evaluación/ sucesión de la política. 	Cabreró (2007: 17)	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de problema. - Formulación/ diseño. - Implementación. - Evaluación.

Autor	Etapas	Autor	Etapas
Knoepfel, Larrue y Varone (2003: 28)	<ul style="list-style-type: none"> - Surgimiento y definición del problema. - Inclusión en la agenda. - Formulación y adopción. - Implementación. - Evaluación. 	Brewer y DeLeon (1983: 20)	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciación. - Estimación. - Selección. - Implementación. - Evaluación. - Terminación.

Fuente: Elaboración propia.

Estas etapas mantienen una relación directa entre ellas. Las coincidencias y relaciones permiten agruparlas en cuatro bloques, que representarían, para los objetivos que se persiguen en la investigación, las etapas generales del ciclo de las políticas públicas. Dichas etapas son: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación (véase figura 3).

Figura 3
Estudio de las políticas públicas por etapas



Fuente: Elaboración propia.

El bloque de seguimiento/evaluación agrupa terminación, mantenimiento, sustitución, sucesión, revisión, monitoreo y control. El bloque de implementación conglera aplicación, implantación y ejecución. Las acciones de obtención de información, iniciación, análisis, formulación de alternativas, adopción, pronóstico, determinación de objetivos, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos, promoción, evaluación de opciones, selección de alternativas se concentran en el blo-

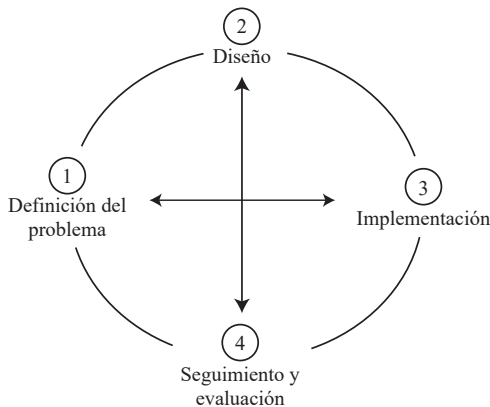
54 Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...

que de diseño. Mientras que la identificación del problema, la construcción de la agenda, la iniciación y la inteligencia pertenecen al bloque de definición del problema.

El enfoque por etapas permite explorar las políticas públicas en su momento operativo o práctico. La fortaleza de este enfoque está en la estructura racional que proporciona. Se trata de una estructura que considera la multiplicidad de factores en la construcción de la política. Cada etapa presenta un contexto en el que se pueden utilizar diferentes marcos teóricos y analizar –de forma más profunda– la complejidad del problema que se busca solucionar. Desglosar las políticas públicas en etapas advierte la necesidad de estudiar un ciclo específico, cuya secuencia es compleja e interactiva.

El ciclo de las políticas públicas da forma al flujo (proceso) de decisiones que se toman y al conjunto de acciones que se llevan para gestionar problemas sociales (Knoepfel, Larrue y Varone, 2003: 25-37). Para Aguilar (1992: 15-72), el ciclo de las políticas públicas (*policy process*) es un dispositivo analítico construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política pública. Proporciona un orden lógico más que cronológico, no es una representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos, es un artificio para denotar sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso. Esta artificialidad se debe a que, en la práctica, el ciclo de las políticas públicas no es mecánico (véase figura 4).

Figura 4
Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar, 2003: 16-21; Cabrero, 2007: 17; Vallès, 2002: 380; Canto, 1996: 108; Parsons, 2007: 113-115.

Las ventajas de apelar al ciclo pueden sostenerse en que (Knoepfel, Larrue y Varone 2003; Del Castillo y Méndez, 2006 (citados por Ejea, 2006:10)):

1. Proporciona una visión sistematizada de la secuencia que siguen las etapas.
2. Reduce –hasta cierto punto– la complejidad de la hechura de políticas públicas.
3. Permite identificar los actores de cada etapa así como sus funciones y responsabilidades.
4. Facilita la utilización de diversas herramientas analíticas y permite emplear variados enfoques disciplinarios.
5. Detecta errores y posibilita la retroalimentación.
6. Ayuda a distinguir las políticas públicas de las gubernamentales.

Como toda construcción lógica conceptual que pretende disgregar y ordenar la realidad compleja, dinámica, diversa y en muchas ocasiones contradictoria, el ciclo de las políticas públicas tiene sus limitaciones. La principal es sobreestimar la naturaleza racional del proceso. El proceso decisional es contingente, tornadizo, inestable, laxamente estructurado, sin patrón de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas (Aguilar, 1992: 37). El ciclo está sujeto a múltiples determinaciones que no permiten que ocurra de manera lineal sino a través de zigzagueos, frenos, retrocesos, brincos, atajos, rodeos, superposiciones y desviaciones (Ejea, 2006: 11).

Para recoger la riqueza y complejidad de la política pública, el ciclo debe caracterizarse por ser flexible (capturar los hechos de la realidad), sólido metodológicamente (ofrecer una interpretación coherente de la realidad), innovador (retroalimentarse mediante el aprendizaje y la creatividad ante situaciones inéditas), estratégico (no perder los objetivos fundamentales a pesar de los cambios) y orientado a impacto. El criterio de validez del ciclo se encuentra en su capacidad para articular dialógicamente el conocimiento científico-técnico (momento operativo de la política pública) con las demandas sociales (momento normativo u operativo de la política pública).

II.4.1 Definición del problema de la política pública

Los miembros de la localidad para subsistir y desarrollarse necesitan interaccionar entre ellos y con el ambiente que los rodea (económico y político), interacción que muchas veces altera sus relaciones sociales, produciéndose problemas. Estos problemas se dan porque las condiciones de vida de los individuos discrepan de lo que desean o esperan. Las desigualdades entre las condiciones de vida de los diferentes individuos también generan malestar y reprobación de su situación.

Tanto el sector privado como la ciudadanía conciben que el gobierno puede gestionar algunos de estos problemas, fluyendo así diversas demandas y asuntos al aparato gubernamental para su atención. No todos los problemas exigen la participación del gobierno, algunos pueden desvanecerse con el diálogo, el acuerdo y la negociación particular entre los individuos.

La construcción de la agenda de problemas es un proceso complejo, corresponde a la definición y selección de los conflictos que se gestionarán con la participación conjunta del gobierno y de los actores no gubernamentales. La agenda debe basarse en un diagnóstico que identifique las demandas prioritarias de la localidad, demandas que además deben ser avaladas por la mayoría de los actores de la misma localidad. No obstante, el establecimiento de los problemas en la agenda pública implica relaciones de poder. El hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no refleja el distinto peso político de los demandantes. La agenda pública -por tanto- puede ser sesgada y favorecer determinados problemas (Parsons, 2007: 118; Canto, 1996: 108-109; Vallès, 2002: 381-382).

Un mal diagnóstico invisibiliza la problemática de la localidad y las políticas resultantes pueden atender asuntos que realmente no sean problemas. Los problemas implican percepciones y las percepciones implican construcciones, siendo una constante la definición imprecisa del problema. La definición del problema es parte entonces del mismo problema. Cuando la estructuración del problema es fallida, los asuntos públicos no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro, los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros (Parsons, 2007: 121).

La definición correcta –en la medida de lo posible– de un tema de interés público es la base para determinar los objetivos, los instrumentos, las opciones y las acciones a implementar. Resulta sustancial conocer los elementos que caracterizan al problema, sus causas y sus consecuencias. Los problemas deben ser planteados y estructurados de forma que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos económicos, sociales y políticos disponibles (Aguilar, 2003a: 60).

La forma en que se lleva a cabo esta etapa es crucial para el diseño de la política. Los conceptos a los que se recurra para describir, analizar y clasificar el problema deben enmarcar y moldear la realidad a la que se desea aplicar un curso de acción (Parsons, 2007: 120). La participación de los actores no gubernamentales es imperativa en esta etapa.

II.4.2 Diseño de la política pública

Una vez definido el problema, se plantean objetivos claros y precisos; se identifica la población objetivo: afectados y beneficiarios; se analizan las alternativas con sus respectivos efectos, tanto positivos como negativos; se relacionan los costos y los beneficios de las alternativas; y se elige la mejor opción. En esta etapa, como en todas las demás, es importante la participación de los beneficiarios de la política, pues contribuyen a revisar los objetivos y los modos de llevarlos a cabo.

Si no se logra precisar de manera clara el objetivo, los caminos para su consecución fracasarán, no será posible establecer las acciones adecuadas para alcanzarlos. Además, se tiende a confundir medios con objetivos, esto conduce a que la ampliación de la cobertura, el aumento de inversión en infraestructura o la disminución del gasto corriente (por citar algunos ejemplos) aparezcan como objetivos. La cobertura, la inversión en infraestructura y el gasto corriente son medios, no objetivos. Si en el diseño no se establecen adecuadamente las relaciones causales entre los medios y el objetivo propuesto, es posible acrecentar los recursos, sin generar impacto alguno en la población de la localidad (Cohen y Franco, 2007: 101-105).

En el diseño de la política pública es fundamental la identificación correcta de la población. La exigencia de considerar heterogéneas las situaciones en que se encuentran los actores de una localidad es recurrente. La identificación de la población objetivo queda en función de los atributos de la demanda y de la necesidad que se pretende satisfacer, de su condición específica (Cohen y Franco, 2007: 107-108).

El análisis de las diversas alternativas que existen para cada uno de los problemas es también una exigencia recurrente, pues no todas las alternativas son igual de realizables, plantean distintos costos y beneficios. Un adecuado análisis de alternativas no puede centrarse sólo en un aspecto. Después de establecer las alternativas posibles, es necesario optar por alguna de ellas, decidir la política. En este momento interviene la voluntad de quien decide, voluntad que estará acotada por las reglas de decisión existentes, por la legitimidad de la misma decisión (grado de aceptación social) y por el contexto general de la localidad. Casi nunca se tendrá la decisión óptima, casi siempre las decisiones dejarán algún nivel de insatisfacción, pues están condicionadas por las situaciones específicas en que se toman (Canto, 1996: 109).

II.4.3 mplementación de la política pública

El diseño y la implementación no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de agentes aislados unos de otros. La implementación más efectiva de una política suele darse cuando sus objetivos y sus medios van adaptándose a las condiciones específicas de los destinatarios: contexto cultural, situación social, ubicación territorial, condición económica. Esta adaptación permanente de la política corre con frecuencia a cargo del ejecutor de la misma, del funcionario que está en contacto directo con la situación conflictiva y con los ciudadanos involucrados en ella (Vallès, 2002: 386).

La implementación es la capacidad de ejecutar, de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados en la etapa de diseño. La implementación, al igual que las demás etapas, es interdependiente y requiere de la participación de los ciudadanos. En esta etapa, influyen diversos factores para que la política se efectúe: recursos disponibles, coordinación de los ejecutores, manejo de la heterogeneidad de intereses, control de las relaciones de poder, aprobación de los beneficiarios de la política. La implementación es dinámica, cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre los objetivos, los cursos de acción y el contexto institucional.

Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política, la implementación debe corresponder al desarrollo realista de la decisión atendiendo las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deben tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. El resultado así tendría una semejanza razonable con la idea inicial (Williams, I. 1975; citado por Aguilar, 2003b: 82).

La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, operaciones y decisiones, cargas de trabajo y responsabilidades. La implementación se vuelve un proceso muy complejo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Aún así, se pueden enumerar algunas condiciones necesarias para la implementación efectiva de los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1979; citado por Parsons, 2007: 505):

- Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como estándares de medición.

- Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas estén respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación ordenadas y estructuradas.
- Ejecutores comprometidos, con capacidad política y técnica.
- Control –hasta cierto punto– de los cambios en las condiciones socioeconómicas de la localidad, evitando que se subvierta la teoría causal que soporta las políticas.

II.4.4 Seguimiento/evaluación de la política pública

La etapa de seguimiento/evaluación consiste en estimar en qué medida los resultados obtenidos han sido alcanzados con base en los objetivos plasmados, para modificar o eliminar la misma política¹⁴. En esta etapa se valora si los objetivos fijados han sido alcanzados –el grado de eficacia conseguida– si se ha hecho con la utilización razonable de recursos –el grado de eficiencia– y en qué medida han conseguido la aceptación de los afectados –el grado de legitimidad– (Cabrero, 2000: 22-23).

No es una práctica recurrente someter a seguimiento y evaluación una política. El seguimiento y la evaluación suelen no llevarse a cabo por dificultades de carácter técnico y/o por la resistencia de los propios gobiernos. El seguimiento también tiende a ser confuso y ambivalente debido a que la ciudadanía quiere observar resultados inmediatos de la política, lo cual puede llevar al cuestionamiento prematuro sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio (Cabrero, 2007: 33-34). El ejercicio de seguimiento y evaluación exige la determinación previa de indicadores, de metas y de tiempo de maduración de las políticas (Vallès, 2002: 386-389).

Para algunos autores, la evaluación no es la última etapa del ciclo de las políticas, sino la primera de la siguiente, toda vez que ninguna política sale de la nada, casi siempre se encuentran antecedentes de acciones hechas en relación al problema que se quiere solucionar y casi siempre lo que se hace requiere de continuidad. La evaluación permite una y otra cosa (Canto, 1996: 110).

14 En realidad, pocas políticas son drásticamente eliminadas. En algunos casos porque los objetivos a lograr son muy amplios y ambiciosos; en otros, porque las resistencias de los beneficiarios directos pueden ser intensas y crear problemas políticos fuertes (Vallès, 2002: 388).

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO Y SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO

En este capítulo se identifican las políticas de desarrollo enmarcadas en los Planes Estatales de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012 del Estado de Michoacán, así como sus respectivos programas (momento operativo de la política). Estos se clasifican con base en su origen: estatal o federal. Los programas de origen estatal que promovieron algún aspecto significativo del desarrollo local durante el periodo 2003-2010 representan el universo de estudio de la investigación. Utilizando el muestreo de juicio se seleccionó la muestra de estudio.

III.1 Determinación del universo de estudio

III.1.1 Diagnósticos para la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán: 2003-2008 y 2008-2012

El diagnóstico se realiza en la primera etapa (diseño y formulación) de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PED). En el diagnóstico se busca identificar las necesidades de la población, definir los problemas que el gobierno incluirá en su agenda y analizar las distintas alternativas con sus probables consecuencias (tanto positivas como negativas), eligiendo la mejor opción para su implementación.

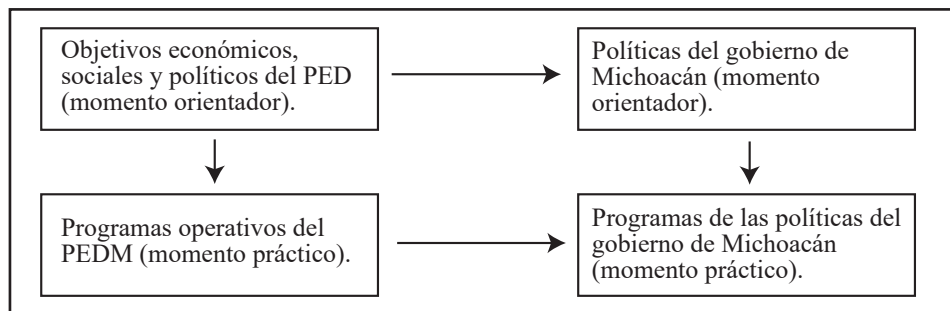
El PED es el instrumento rector del ejercicio del gobierno estatal, aquí se precisan los objetivos que se persiguen en materia económica, social y política; se especifican los recursos, en los programas operativos del plan, que serán asignados a cada objetivo; y se asignan (también en los programas operativos) las dependencias responsables de alcanzarlos. El PED debe ser congruente con los objetivos marcados en el Plan Federal de Desarrollo (artículo 10 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).¹⁵

15 Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política Federal y la Ley de Planeación Federal señalan que el Estado es el rector del desarrollo en México, para lo cual creará un sistema nacional de planeación democrática, garantizando la participación de las entidades federativas y de los municipios en la planeación del desarrollo. La Constitución Política Estatal y la Ley de Planeación Estatal plasman las bases para la organización del sistema de planeación de la entidad, el cual deberá tener congruencia directa con la planeación federal.

64 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

La elaboración, aprobación y publicación del Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán (PEDM) deberá hacerse en un plazo no mayor a un año de la gestión (a partir de la toma de posesión del Gobernador), así como su presentación ante el Congreso del Estado para su examen y opinión. El Congreso formulará las observaciones que estime pertinentes (artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación, 2007). El plan tendrá la vigencia de un periodo estatal constitucional (seis años)¹⁶ y sus programas operativos serán anuales. Ambos –el plan y sus programas operativos– son de cumplimiento obligatorio para el gobierno estatal, el cual podrá convenir acuerdos de colaboración con el gobierno federal y con los gobiernos municipales para lograr los objetivos planteados. El PEDM se materializa con sus programas operativos. Los objetivos del PEDM se traducen en las políticas y el conjunto de programas que se ponen en marcha para lograr estas políticas corresponden a los programas operativos del plan (véase figura 5).

Figura 5
Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y políticas



Fuente: Elaboración propia.

La Coordinación de Programación y Evaluación es la encargada de elaborar, ejecutar, evaluar y actualizar el PEDM, de hacer los programas operativos y de coordinar también las relaciones entre los gobiernos federal,

16 Por ocasión especial, dos periodos del gobierno estatal comprenderán menos de seis años, el periodo 2008-2012 abarcó poco más de cuatro años y el periodo 2012-2016 abarcará poco menos de cuatro años. Estas modificaciones se hicieron para empatar las elecciones estatales y municipales con las federales, buscando que las elecciones en Michoacán sean concurrentes.

estatal y municipal en torno a los objetivos establecidos en el plan (artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).¹⁷

La elaboración del PEDM comprende cuatro etapas:

1. Diseño y formulación. Se identifican, por un lado, los problemas, rezagos, demandas y necesidades de la población del estado y; por el otro, se detectan los recursos reales y potenciales con que cuenta la entidad federativa. Esta etapa es la más analítica, corresponde al diagnóstico estatal, es donde se definen los objetivos a cumplir durante el periodo de gobierno.
2. Validación y aprobación. El producto obtenido en la etapa anterior es revisado, analizado y aprobado por los diversos grupos sociales y públicos involucrados en el desarrollo del estado.
3. Programación y ejecución. Los objetivos son traducidos en acciones concretas (programas operativos) y se determinan los periodos en que se realizarán así como los responsables directos de ejecutarlas.
4. Control y evaluación. Corresponde a las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del plan y de sus programas operativos, con el fin de detectar errores o posibles desviaciones y realizar las correcciones necesarias. La valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos permite al gobierno estatal apreciar el alcance de los objetivos y su impacto en el estado.

En la etapa 1 (diseño y formulación) de la elaboración del PEDM se levanta el diagnóstico estatal. El diagnóstico para el PEDM 2003-2008 se llevó a cabo en el periodo 2002-2003. Otro diagnóstico sobre la situación económica, política y social de Michoacán comenzó en el 2007 y terminó en el 2008, el cual contribuyó a la elaboración del PEDM 2008-2012.

Ambos diagnósticos se hicieron de manera similar, bajo el mismo método: los dos Gobernadores recogieron demandas ciudadanas desde sus campañas electorales, organizaron foros y talleres, realizaron mesas de trabajo sobre temas específicos y establecieron diversas líneas (teléfono, internet, urnas) para recolectar peticiones concretas de los ciudadanos.

En el diagnóstico del 2002-2003, por vez primera en la historia de Michoacán, se realizaron consultas ciudadanas para determinar la problemá-

17 Las dependencias del Poder Ejecutivo se incorporan además en la elaboración del plan. La Contraloría General, asimismo, aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos del plan y de los programas operativos (artículo 14 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).

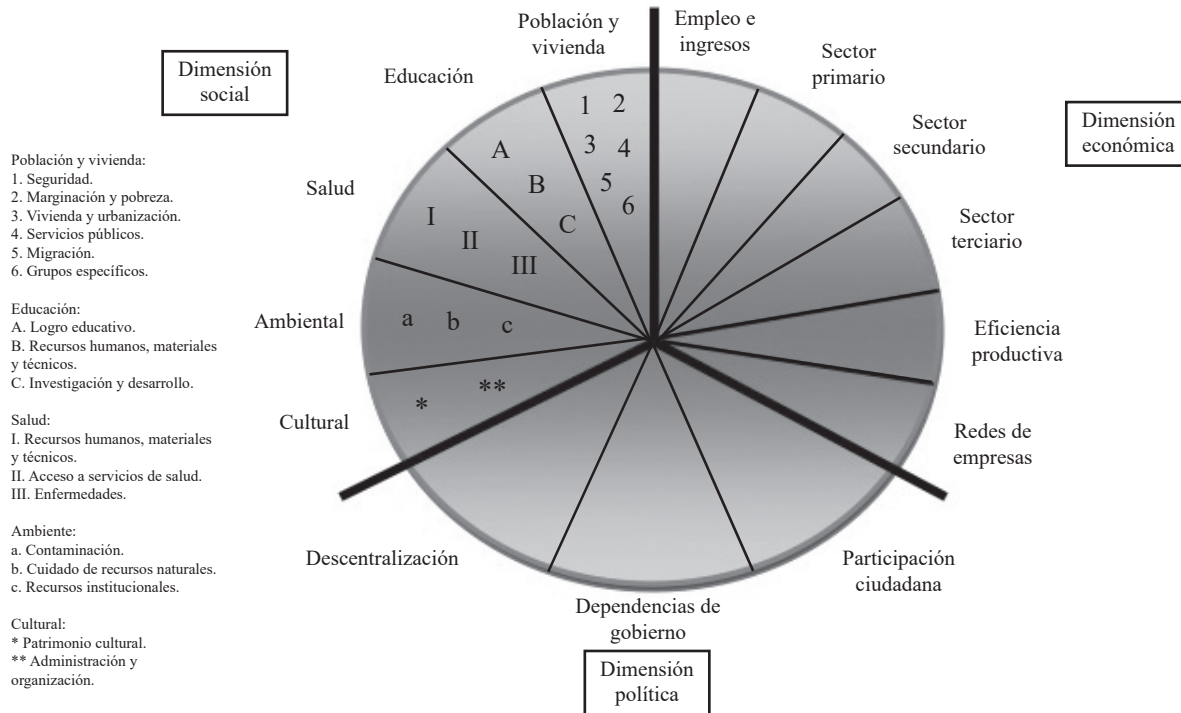
tica y elaborar el PEDM 2003-2008. Se realizó una cantidad mayor de actividades en este diagnóstico en comparación con el otro diagnóstico (2007-2008), por ejemplo: se instalaron 162 buzones en el estado, mientras que en el diagnóstico 2007-2008 sólo fueron 13. En el 2002-2003, además, se hicieron consultas en urnas. En el diagnóstico 2007-2008 sólo se introdujo una línea de recepción telefónica de demandas.

La problemática que reflejan ambos diagnósticos puede clasificarse en tres dimensiones: social, económica y política, las cuales se dividen en categorías específicas y algunas de éstas en aspectos (véase figura 6, pág. siguiente). Algunos problemas pueden pertenecer a la dimensión social y económica, por ejemplo: las actividades agrícolas que se realizan en suelos inapropiados afectan el aspecto ambiental (correspondiente a la dimensión social) y desarrollan una agricultura de bajo rendimiento (que afecta la dimensión económica). No debe considerarse, por tanto, como definitiva la clasificación, puede haber asuntos que correspondan a varias dimensiones.

Ambos diagnósticos presentan de manera lacónica la problemática de la entidad, sobre todo el diagnóstico 2007-2008. La sistematización de la información es limitada y los datos presentados sobre los diversos problemas no permiten identificar las posibles causas que los originaron y no facilitan la proyección de algunas tendencias. Los diagnósticos tampoco dimensionan la magnitud de los problemas ni los jerarquiza. La inseguridad pública, por ejemplo, se presenta como un problema medio-bajo (pandillerismo, robos, narcomenudeo, homicidios), cuando la delincuencia se ha convertido en un problema que ha puesto en riesgo la gobernabilidad en el estado y la misma convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Los factores sinérgicos para el desarrollo del estado no están claros y las diferentes fuerzas que lo pueden neutralizar u obstaculizar no están detectadas del todo. Los diagnósticos no llegan a proporcionar las bases suficientes para fundamentar las políticas en sus dos momentos (normativo y práctico). Son débiles las investigaciones que soportan a los diagnósticos. Las insuficiencias se profundizan más en el diagnóstico 2007-2008.

Figura 6
Dimensiones, categorías y aspectos de la problemática del Estado de Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

Los diagnósticos de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012 indican que la situación de Michoacán -en general- es precaria.¹⁸ En la dimensión social, identifican problemas en la categoría:

- a. Población y vivienda. La mayoría de los municipios del estado tiene grados considerables de marginación y pobreza, hay un crecimiento urbano sin planeación y sin regulación adecuada del uso del suelo, permanecen viviendas que no gozan de los servicios públicos básicos, el índice de migración externa es alto, la desintegración familiar y comunitaria del migrante es persistente, y sigue habiendo explotación infantil, discriminación a la mujer y negación de los derechos humanos de las comunidades indígenas.
- b. Educación. La eficiencia terminal escolar es baja, hay insuficiencia de infraestructura, carencia de un plan educativo integral, calificación media-baja del personal docente en el ámbito básico (primaria, secundaria y bachillerato), fuertes conflictos magisteriales, y la inversión en investigación académica (0.42%) se encuentra por debajo de la recomendada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1.5%).
- c. Salud. La infraestructura de servicios de salud es insuficiente, casi la mitad de la población en el estado no tiene acceso a estos servicios, y algunas enfermedades no se atienden todavía con efectividad.
- d. Ambiental. La regulación sobre el manejo de los residuos urbanos e industriales es insuficiente, hay excesiva deforestación, deterioro y erosión de los suelos, tala inmoderada y clandestina, especies en peligro de extinción, pérdida de biodiversidad, plagas y enfermedades forestales.
- e. Cultural. Incremento del deterioro del patrimonio cultural tangible e intangible del estado y vinculación nula entre cultura y sistema educativo.

Los diagnósticos, en la dimensión económica, subrayan problemas en la categoría:

- a. Empleo e ingresos. Falta de oportunidades para acceder a empleos y bajos salarios en la mayoría de la Población Económicamente Ocupada (ingresos inferiores a dos salarios mínimos).

18 Véase la problemática completa de cada dimensión en el anexo 2.

- b. Sector primario. Atraso productivo-comercial del sector agrícola y fuertes conflictos agrarios. El 43.5% de productores agrícolas vive en condiciones de subsistencia. En los problemas de ganadería se alude sobrepastoreo, erosión de pastizales, escasez de forraje, e importación desleal.
La baja competitividad, el escaso valor agregado y la reducción de la calidad genética de los bosques caracterizan la problemática de la actividad forestal. La sobreexplotación, la falta de capacitación y la infraestructura deficiente hacen también de la pesca una actividad poco rentable.
- c. Sector secundario. Bajos niveles tecnológicos, fuerte intermediarismo comercial y limitada información estadística real en la actividad de transformación.
- d. Sector terciario. Existe una alta proporción de negocios comerciales sin planes estratégicos, economía informal, riquezas turísticas desperdiciadas y oferta desarticulada de la demanda (generalmente de las micro y pequeñas empresas).
- e. Eficiencia productiva. Crecimiento sectorial desigual, fuerte desplome en niveles productivos de las industrias básicas, condiciones asimétricas comerciales del estado con respecto a otros, y baja inversión productiva.
- f. Redes de empresas. Escasa integración de cadenas productivas y altos grados de desvinculación entre agentes económicos.

Los dos diagnósticos, en la dimensión política, marcan problemas en la categoría:

- a. Descentralización. Dependencia fuerte de las transferencias federales. De no recibir las, el estado entraría en colapso, quedaría paralizado, pues su sistema de recaudación de ingresos propios es débil.
- b. Desempeño de las dependencias de gobierno.¹⁹ Ineficiencia alta, su coordinación interna y su vinculación transversal con otras dependencias es casi nula, la calificación técnica de sus recursos humanos es baja, hay corrupción, abusos de poder y manipulación de la percepción del ciudadano hacia ellas.

19 Las instituciones con frecuencia son consideradas como sinónimos de dependencias gubernamentales. La diferencia que marca el neo-institucionalismo económico entre ambas es clara: las dependencias son instancias que el gobierno forma para desarrollar sus acciones. Las dependencias generan internamente sus propios mecanismos e instrumentos de operación para tomar y ejecutar decisiones acorde a las instituciones (reglas que determinan el comportamiento de los individuos y de las organizaciones (dependencias de gobierno)).

70 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

- c. Participación ciudadana. Baja participación ciudadana en los programas claves del estado y alta intervención centralizada del gobierno.

III.1.2 Políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán, 2003-2010

Los PEDM de los periodos 2003-2008 y 2008-2012 lanzan algunas pinceladas sobre desarrollo local, mencionan de manera muy general aspectos de los procesos de desarrollo. Los PEDM señalan varios elementos de la dimensión económica y social del desarrollo, sin adentrarse lo suficiente en ellos, y aminoran -casi por completo- la dimensión política. De no considerarse los aspectos económicos, sociales y políticos de forma completa, integrada e interconectada, el desarrollo local no será sostenible en el largo plazo, es más, se quedará sólo en buenas intenciones.

La problemática social, económica y política de la entidad fijada en los diagnósticos realizados en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012, y las características teóricas de las dimensiones (social, económica y política) del desarrollo local sirven de criterios para clasificar las políticas (momento normativo) implementadas en el estado y los programas (momento práctico) que se operaron para cumplirlas.²⁰ El universo de estudio de la presente investigación es el total de políticas de desarrollo puestas en marcha por el gobierno de Michoacán. Se trata de las políticas, de origen estatal, con orientación hacia la promoción de algunas de las categorías de las dimensiones del desarrollo local.

Los programas corresponden al momento práctico u operativo de la política. La política en sí representa un objetivo general, un momento normativo que se busca materializar con la formulación de programas. El análisis de políticas se efectúa en su momento práctico, no en su momento normativo. El universo de estudio de la investigación, por consiguiente, abarca los programas de las políticas de desarrollo de origen estatal plasmadas en los planes.

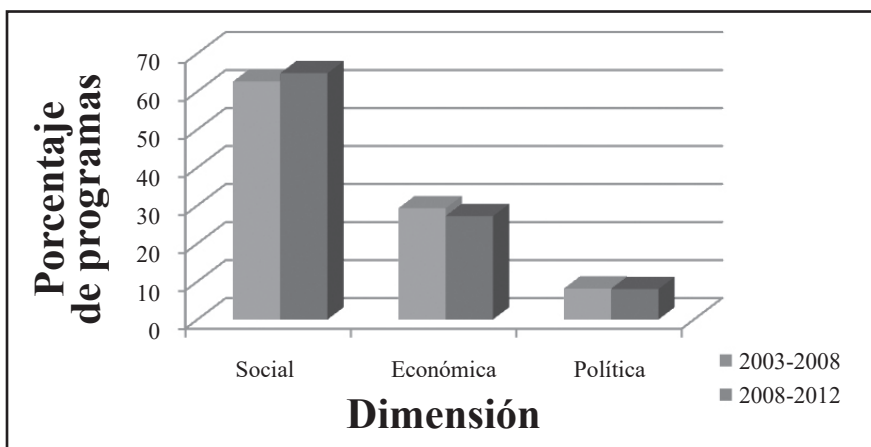
En el PEDM 2003-2008 se encontró un total de 123 programas, mientras que en el PEDM 2008-2012 se ubicaron 125. En total se identificaron 248 programas (considerando ambos periodos), los cuales se implementaron

20 En el anexo 3 se encuentran las políticas con sus respectivos programas.

para lograr las políticas marcadas en la dimensión social, económica y política de los PEDM.

En las políticas clasificadas en la dimensión social (población y vivienda, educativa, salud, ambiental, cultural) se detectaron 158 programas: 77 corresponden al periodo 2003-2008 y 81 al periodo 2008-2012. En las políticas de la dimensión económica (empleo e ingresos, sector primario, sector secundario, sector terciario, eficiencia productiva, redes de empresas) se hallaron 70 programas: 36 pertenecen al periodo 2003-2008 y 34 al periodo 2008-2012. En las políticas de la dimensión política (descentralización, dependencias y participación ciudadana) se encontraron tan sólo 20 programas: 10 para cada periodo. Hubo una mayor cantidad de programas en la dimensión social y económica. La dimensión política quedó muy por debajo (en ambos periodos) (véase gráfica 1).

Gráfica 1
Programas por dimensión, 2003-2008 y 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

Con estos programas, el gobierno estatal intentó aminorar la problemática de la entidad. En la dimensión social, las políticas no distaron mucho. En la dimensión económica son distintas, no de naturaleza u origen, sino de nivel. Mientras que en el PEDM 2003-2008 se planteó fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable a partir de los recursos existen-

72 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

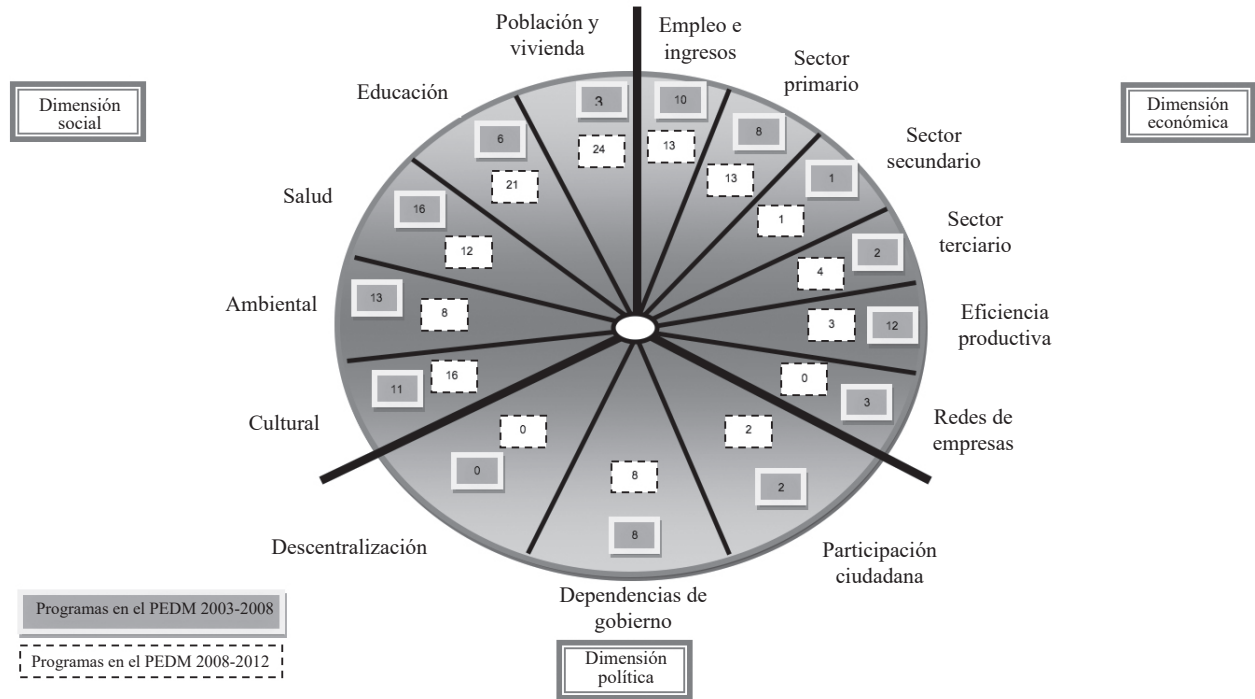
tes en el estado, en el PEDM 2008-2012 se destacó el aprovechamiento eficiente de los recursos y el impulso de la integración productiva de las regiones para elevar la competitividad del estado. El desarrollo económico ya no fue tomado en este último diagnóstico, se depositó la atención en el crecimiento económico, omitiendo la distribución equitativa del producto social obtenido con el crecimiento económico (desarrollo económico). En la dimensión política, las políticas giraron sobre la construcción de una nueva relación entre localidad y gobierno.

Varios problemas son situados en los diagnósticos, pero no aparecen políticas que busquen disminuirlos, por ejemplo: se denuncia la explotación laboral de niños (dimensión social), la desintegración familiar y comunitaria de los migrantes (dimensión social), la falta de infraestructura en los servicios de salud (dimensión social), y la carencia de información estadística real para la industria de la transformación (dimensión económica), sin posibles formas de atenderlos. En ambos diagnósticos, se menciona una fuerte deforestación en el estado, pero no se estructura alguna política para revertir la situación. Los diagnósticos también marcan la dependencia del estado de las transferencias federales (dimensión política) y la baja participación ciudadana (dimensión política), sin marcar políticas para el primero y proyectando limitadas acciones para resolver el segundo. De mantenerse la baja participación ciudadana en las acciones del gobierno estatal, las políticas no serán públicas, pasaran al rango de políticas gubernamentales, cuya operación necesitaría programas gubernamentales, no públicos.

La problemática de inseguridad es caracterizada en ambos diagnósticos como pandillerismo e incidencia delictiva menor (dimensión social). Se describe, vaya pues, como robos de carteras en las plazas públicas de los municipios. Entre líneas, sin profundizar, los diagnósticos dejan ver la presencia del crimen organizado. Una descripción real de la problemática de inseguridad necesitaría hacer referencia a las prácticas constantes de colgar cabezas humanas ensangrentadas en las lámparas que alumbran las plazas públicas de los municipios, cabezas acompañadas de escritos en cartulinas que anuncian la decapitación -por lo regular- del Jefe de Policía en turno. Los planes responden a este tipo de inseguridad con los programas de vecino vigilante y de policía de barrio.

Los esfuerzos para promover la asociatividad empresarial, la formación de redes de unidades económicas y la creación de cadenas productivas son, asimismo, insuficientes (dimensión económica). El PEDM 2008-2012 no lanza ninguna política en este sentido (véase figura 7).

Figura 7
Programas de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012



Fuente: Elaboración propia.

74 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Los PEDM cumplen por debajo de lo aceptable su propósito principal: orientar, de manera integral, las actividades económicas, políticas y sociales del estado para elevar la calidad de vida de sus habitantes. Sus políticas no fomentan ni regulan suficientemente el desarrollo de las actividades productivas, el crecimiento urbano ordenado y equilibrado, la participación ciudadana, y la conservación del medio ambiente. Los PEDM no contienen las bases suficientes para guiar el desarrollo de la entidad.

Con la finalidad de conocer los programas que operan en Michoacán de origen federal, se recurrió al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2010). Los programas no enunciados por estas dos organizaciones corresponden a los programas estatales, resultando 121: 54 se marcaron en el periodo 2003-2008 y 67 en el periodo 2008-2012. Estos programas de origen estatal (momento operativo de la política estatal) representan el universo de estudio de la investigación (véase cuadro 7).²¹

Cuadro 7 (1 de 3)
Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012
(universo de estudio)

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<ol style="list-style-type: none"> 1 Programa voluntariado juvenil. 2. Programas sociales para los jóvenes. 3. Programa estatal de vivienda. 4. Programa social de seguridad alimentaria. 5. Programa de raciones alimenticias. 6. Programas de desarrollo urbano. 7. Programa estatal de densificación urbana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programas de atención a mujeres, jóvenes y migrantes indígenas. 2. Programa voluntariado juvenil. 3. Programa atención al migrante. 4. Programa de escrituración social gratuita. 5. Programa de vivienda. 6. Programa estatal de desarrollo urbano. 7. Programa estímulos académicos.

21 Algunos programas del gobierno federal operados a través de convenios con el gobierno estatal se muestran como si fuesen de origen estatal, por lo que no hay exactitud de los programas que son de corte estatal, hay cierto grado de error en el universo de estudio.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<ol style="list-style-type: none">8. Programa de promoción de ahorro popular.9. Programa de policía comunitaria o de barrio.10. Programa de vecino vigilante.11. Programa estatal emergente de producción de vivienda en renta y venta.12. Programa educación a distancia.13. Programa de útiles escolares para la educación básica.14. Programas de apoyo a las instituciones de educación superior.15. Programas de ciencia y tecnología.16. Programas para la formación y desarrollo profesional de funcionarios del sector educativo.17. Programa salud y nutrición de los pueblos indígenas.18. Programa mujer y salud.19. Programa atención a la salud del niño.	<ol style="list-style-type: none">8. Programa “gobierno educador”.9. Programa saneamiento inmediato del sistema educativo.10. Programa estatal extraordinario de becas para estudiantes de educación media superior y superior de bajos recursos de 15 a 21 años.11. Programa de investigación e innovación educativa.12. Programa dotación de útiles escolares.13. Programa uniformes escolares.14. Programa dotación de Lentes.15. Programa la escuela es de la comunidad.16. Programa emergente y sostenido de capacitación, actualización y profesionalización de los maestros y directivos de todos los niveles.17. Programa estatal de lectura individual y comunitaria.18. Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología.

Cuadro 7 (2 de 3)
Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012
(universo de estudio)

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	20. Programa de atención al alcoholismo. 21. Programa estatal de marcaje biológico de las especies autóctonas, silvestres y domesticadas de Michoacán. 22. Programa de saneamiento ambiental. 23. Programa de mejoramiento genético. 24. Programa estatal de educación y cultura forestal. 25. Programas para la protección y mejora de las plantas cultivadas y la cría de animales domésticos y de microorganismos. 26. Programa de conservación y manejo comunitario sustentable de los bosques michoacanos. 27. Programa de creación de lectores y talentos literarios. 28. Programa cuéntame tu historia. 29. Programa de estímulos a la creación y el desarrollo artístico. 30. Programa de estímulo y promoción de manifestaciones y productos culturales. 31. Programa de conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. 32. Programas de arte y cultura. 33. Programa de promoción y difusión de artes visuales.	19. Programa de educación masiva de la educación pública. 20. Programas de docencia, investigación, extensión, difusión científica y actividades culturales (Estado / Universidad). 21. Programa de investigación y posgrado. 22. Programa de comunicación en salud. 23. Programa de gratuidad en la atención a niños con cáncer. 24. Programa de gratuidad en la atención al niño quemado. 25. Programas de donador vivo. 26. Programa de procuración cadavérica multi-orgánica. 27. Programa de gratuidad de trasplante renal y tratamiento con inmunosupresión. 28. Programa estatal de calidad del aire. 29. Programa de verificación vehicular. 30. Programa estatal para la prevención y gestión integral de los residuos. 31. Programa estatal de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad. 32. Programa teatro escolar. 33. Programa de itinerancia rocinante. 34. Programas culturales de promoción de tradiciones.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	34. Programa de revitalización del patrimonio histórico y cultural del estado. 35. Programas de recuperación integral y regulación de espacio e inmuebles patrimoniales.	35. Programa vinculación de educación y cultura. 36. Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. 37. Programa inventario, catalogación, restauración e investigación de bienes culturales. 38. Programa difusión de las artes, tradiciones y patrimonio cultural de Michoacán. 39. Programa de desarrollo cultural para la juventud. 40. Programa de desarrollo cultural para la atención de grupos especiales. 41. Programa de la evangelización a la independencia. 42. Programa: una historia monumental. 43. Programa conoce tus museos. 44. Programa arte en mi escuela. 45. Programa conoce a tus artistas.

Cuadro 7 (3 de 3)
Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012
(universo de estudio)

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	36. Programas de infraestructura para el desarrollo. 37. Programa integral para el financiamiento del desarrollo. 38. Programa extensionismo - financiero. 39. Programa de recuperación de potencialidades productivas. 40. Programa de desarrollo para la Sierra-Costa.	46. Programa capacitación y formación de la mujer. 47. Programa extensionismo - financiero. 48. Programas de financiamiento, garantías y capacitación. 49. Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<ul style="list-style-type: none"> 41. Programas municipales de desarrollo artesanal. 42. Programa de financiamiento para el desarrollo del Estado de Michoacán. 43. Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales. 44. Programa estatal de desarrollo forestal 2000-2030. 45. Programa articulación y competitividad de las cadenas productivas prioritarias. 46. Programa de fomento a la producción ganadera. 47. Programas de recuperación acuícola. 	<ul style="list-style-type: none"> 50. Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos “Inrnillo”. 51. Programa de manejo integral de los recursos pesqueros. 52. Programa estatal de mejoramiento genético de las especies forestales comerciales. 53. Programa especial de maíz. 54. Programa de compras anticipadas. 55. Programas de turismo cultural. 56. Programa corredor costero. 57. Programa “país de la monarca”.
Política	<ul style="list-style-type: none"> 48. Programa de asesoramiento y apoyo legal a los ayuntamientos para ofrecer servicios a migrantes. 49. Programa general de desarrollo administrativo. 50. Programa unidos por la transparencia. 51. Programa prevenir para mejorar (capacitación para administrar recursos públicos). 52. Programa de fiscalización (combate a evasión fiscal). 53. Programas de capacitación para organizaciones de la sociedad civil. 54. Programa de participación ciudadana con migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> 58. Programas de evaluación (sistema de indicadores). 59. Programa de innovación, modernización y desarrollo administrativo. 60. Programa de contraloría social y de inspecciones aleatorias sorpresivas a dependencias y entidades de la administración pública estatal. 61. Programa de sensibilización, capacitación y profesionalización en enfoque de género para funcionarios de la administración pública estatal y municipal. 62. Programa de calidad y mejora continua de los servidores públicos.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Política		63. Programa de capacitación acorde a per les y necesidades de cada puesto. 64. Programa especial de formación para equipos de trabajo de alto desempeño y líderes de proyectos. 65. Programa para la profesionalización de los servidores públicos de la Procuración de Justicia. 66. Programa de fortalecimiento comunitario. 67. Programa escuela de ciudadanía y buen gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

III.2 Selección de la muestra de estudio

Una vez determinado el universo de estudio, se define la muestra preliminar con base en los siguientes criterios. Se hace un muestreo de juicio:

- Los programas deben ser de creación estatal y no por convenio y/o participación con el gobierno federal, pues se busca analizar la secuencia que sigue el ciclo de las políticas implementadas por el gobierno del Estado de Michoacán.
- Los programas se seleccionan con base en su importancia en los procesos de desarrollo local.
- Se eligen los programas que operaron durante el periodo 2003-2010. Son programas que tienen la maduración suficiente para evaluar cada una de sus etapas: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.
- Se eligen programas de cada dimensión -económica, política y social- del desarrollo local.

Los programas deben responder a la problemática de Michoacán. Programas que hayan sido detectados en los diagnósticos de los PEDM.

80 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Los programas de origen estatal que atienden estos criterios son los enlistados en el cuadro 8. Representan la muestra de estudio preliminar.

Cuadro 8 (1 de 2)
Muestra de estudio preliminar

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<ul style="list-style-type: none">- Programa estatal de vivienda.- Programas de desarrollo urbano.- Programas de ciencia y tecnología.- Programa de saneamiento ambiental.- Programa de conservación y manejo comunitario sustentable de los bosques michoacanos.- Programa estatal de desarrollo forestal 2000-2030.	<ul style="list-style-type: none">- Programa de vivienda.- Programa estatal de desarrollo urbano.- Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología.- Programa estatal de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad.- Programa vinculación de educación y cultura.- Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico.

Cuadro 8 (2 de 2)
Muestra de estudio preliminar

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<ul style="list-style-type: none">- Programas de infraestructura para el desarrollo.- Programa integral para el financiamiento del desarrollo.- Programa de recuperación de potencialidades productivas.- Programa de desarrollo para la Sierra-Costa.- Programas municipales de desarrollo artesanal.- Programa de financiamiento para el desarrollo del Estado de Michoacán.	<ul style="list-style-type: none">- Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas.- Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos "Infiernillo".- Programa de manejo integral de los recursos pesqueros.- Programa especial de maíz.- Programa de compras anticipadas.- Programas de turismo cultural.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<ul style="list-style-type: none">- Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales.- Programa articulación y competitividad de las cadenas productivas prioritarias.- Programa de fomento a la producción ganadera.- Programa extensionismo financiero.	<ul style="list-style-type: none">- Programa extensionismo financiero.
Política	<ul style="list-style-type: none">- Programa unidos por la transparencia.- Programa prevenir para mejorar (capacitación para administrar recursos públicos).	<ul style="list-style-type: none">- Programa de contraloría social y de inspecciones aleatorias sorpresivas a dependencias y entidades de la administración pública estatal.- Programa de fortalecimiento comunitario.

Fuente: Elaboración propia con base en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

Detectados los programas estatales más importantes en los procesos de desarrollo local que operaron durante el periodo 2003-2010, se investigó el acceso y la disponibilidad de información. Algunos programas del cuadro 8 no se consideraron en la muestra debido a los siguientes problemas:

- Programa estatal de vivienda. El Subdirector de Planeación del Instituto de Vivienda del Estado dijo que la información requerida estaba en el Instituto Nacional de Vivienda. Este instituto tampoco tenía la información requerida.
- Programa de infraestructura para el desarrollo. El asistente del Subsecretario de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) dio por concluida la solicitud de información al señalar que no se tenía plasmada en papel, que la información se transmitía de boca en boca.
- Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. La Directora de Patrimonio, Protección y Conservación de Monumentos y Sitios Históricos de la Secretaría de Cultura, después de llamarle varias veces por teléfono y acudir en repetidas

ocasiones a su oficina, entregó información escueta e incompleta sobre el programa. No se tuvo acceso a la suficiente información para analizar el ciclo del programa.

- Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas. Se realizó investigación en la dependencia de gobierno (CEPLADE) que monitorea los programas estatales, respondieron que no tenían conocimiento de dicho programa. Ahora se sabe (mayo 2012) que pretende desarrollarse en algunos planteles del Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán (ICATMI). El programa se encuentra en fase embrionaria.
- Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales. El programa se desconoce en las dependencias dedicadas al sector rural.
- Programa vinculación y cultura. El Director de Formación y Educación de la Secretaría de Cultura mencionó la desconfianza de dar información, pues podría ser utilizada para otros fines. Al explicarle que sería utilizada para la presente investigación dio la posibilidad de entregar la información solicitada, pero a fin de cuentas, no se tuvo acceso, no existía.
- Programa prevenir para mejorar (capacitación para manejar recursos públicos) y programa unidos por la transparencia (de inspecciones aleatorias a entidades y dependencias estatales). Sólo se realizan líneas de acción al respecto, pero no existen programas como tal.
- Programa fomento a esquemas de comercialización mediante pignoración, agricultura por contrato o cobertura de precios para granos y oleaginosas (compras anticipadas); programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos “Infiernillo”; programa extensionismo financiero; programa de infraestructura y equipamiento pesquero, se descartaron porque operan en convenio con el gobierno federal, no cumplen con los criterios de selección de la muestra.

En el cuadro 9, se presenta la muestra de estudio definitiva de la investigación²².

22 La información se obtuvo en diciembre de 2010; enero, mayo, junio y julio de 2011.

Cuadro 9 (1 de 3)

Muestra de estudio definitiva

Dimensión del desarrollo local	Categoría de la política	Nombre del programa	Objetivo de la política (momento normativo u orientador)	Objetivo del programa (momento práctico u operativo)
Social	Población y vivienda	Desarrollo urbano	Contribuir al mejoramiento de vida de la población priorizando que el crecimiento de los centros de población se den en armonía con el medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales.	Consolidar el sistema estatal de planeación urbana y recibir la normatividad urbana correspondiente (estado y municipios).
	Ambiental	Conservación y uso sustentable de la biodiversidad en el Estado de Michoacán	Conservar la diversidad biológica y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de hacer compatible la generación de los beneficios económicos con la conservación de los ecosistemas.	Realizar todas aquellas acciones que contribuyan de manera directa o indirecta a elevar las condiciones de bienestar y calidad de vida de la población del Estado, con acciones de conservación del patrimonio natural y uso sustentable de la biodiversidad.
	Ambiental	Contención del deterioro ambiental	Contribuir al desarrollo sustentable del Estado de Michoacán a través de una política ambiental de residuos basada en la promoción de cambios en los modelos de producción, consumo y manejo que fomenten la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y los de manejo especial.	Transformar el manejo tradicional de los residuos sólidos en una gestión integral (sistemas de recolección, tratamiento y disposición final), apoyados en tecnologías complementarias, economías de escala, esquemas regionales y de corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad, y contribuir en el desarrollo sustentable del Estado.
	Ambiental	Desarrollo forestal sustentable del Estado de Michoacán	Contar con un instrumento a corto y largo plazo que permita planear e impulsar el desarrollo forestal sustentable de los recursos naturales en los ecosistemas forestales, mediante acciones de conservación, protección, restauración, fomento y producción para el bienestar de la sociedad.	Aprovechar el gran potencial de bosques y selvas del Estado de Michoacán, bajo los criterios de sustentabilidad, para beneficio de los dueños del recurso, de la sociedad en su conjunto y la conservación de la biodiversidad.
	Cultural	Concursos artesanales	Preservar, promover y difundir las culturas populares, indígenas, regionales y comunitarias del estado.	Estimular la creatividad de los artesanos michoacanos, así como difundir y promocionar el producto artesanal.

Cuadro 9 (2 de 3)

Dimensión del desarrollo local	Categoría de la política	Nombre del programa	Objetivo de la política (momento normativo u orientador)	Objetivo del programa (momento práctico u operativo)
Económica	E ciencia productiva	Difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación	Garantizar el acceso, permanencia y terminación de estudios e impulsar la información, capacitación y actualización científica, técnica y humana de los diferentes sectores de la población michoacana.	Difundir y divulgar la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación entre la sociedad michoacana, que permita estrechar los nexos entre la comunidad científica y tecnológica, los diferentes niveles de gobierno, el sector productivo y sociedad en general, así como estimular el interés por la ciencia y la tecnología en los diversos sectores y actores sociales.
	E ciencia productiva	Desarrollo empresarial	Impulsar el acceso al financiamiento con esquemas adecuados para cada sector, promoviendo el uso de servicios complementarios como capacitación, asesoría, consultoría y gestoría que permitan el desarrollo de las MIPYMES.	Apoyar a personas físicas o morales que no tienen acceso a fuentes de financiamiento formales a que inicien o desarrollen alguna actividad empresarial en el Estado de Michoacán.
	Empleo e ingresos	Financiamiento a la actividad productiva para el empleo	Impulsar el acceso al financiamiento con esquemas adecuados para cada sector, promoviendo el uso de servicios complementarios como capacitación, asesoría, consultoría y gestoría que permitan el desarrollo de las MIPYMES.	Otorga financiamiento a los proyectos técnicamente viables y económicamente rentables que promuevan el desarrollo social y productivo de sus comunidades.
	Redes de empresas	Cadenas productivas y canales de comercialización	Mejorar la posición competitiva del estado desarrollando la infraestructura necesaria, capacitando a los productores, implementar estrategias de participación de actores e integrando y fortaleciendo cadenas productivas que posibiliten la ampliación de canales de comercialización de los productos del campo, logrando un mejor acceso a mercados nacionales e internacionales, con precios más justos para sus productos.	Promover una alianza público-privada para establecer un programa de desarrollo de proveedores que permita vincular a agricultores con agroindustrias, empresas exportadoras, tiendas de autoservicio, cadenas de restaurantes y mayoristas de las principales centrales de abasto del país.

Cuadro 9 (3 de 3)

Muestra de estudio definitiva

Dimensión del desarrollo local	Categoría de la política	Nombre del programa	Objetivo de la política (momento normativo u orientador)	Objetivo del programa (momento práctico u operativo)
Económica	Sector terciario	Promoción turística	Consolidar el turismo como palanca de desarrollo a través del impulso al crecimiento endógeno, a la asociatividad y a la creación de redes empresariales y sociales, convirtiéndolo en líder en el plano de turismo en el plano regional, nacional e internacional.	Promover la planeación, desarrollo y difusión de eventos y campañas, a nivel estatal, nacional e internacional de los atractivos turísticos del Estado, para posicionarlo como destino líder a nivel nacional en materia de turismo bajo los principios de sustentabilidad, equidad e inclusión.
	Sector primario	Cruzada estatal del maíz y otros granos	Generar las condiciones económicas y técnicas propicias para el desarrollo integral, equitativo y sustentable del sector agropecuario.	Fortalecer la soberanía alimentaria y coadyuvar en la solución de la pobreza rural, así como impulsar la productividad y rentabilidad del maíz y otros granos a través de un esquema integral de atención a la cadena producción-consumo.
	Sector primario	Impulso a la producción pecuaria	Fomentar la producción y la productividad de los productores pecuarios a través del mejoramiento genético del hato ganadero y el uso de tecnologías locales que propicien la producción de alta calidad y bajo costo.	Contribuir con la producción de especies pecuarias de calidad genética y aumentar la productividad ganadera que permita participar en competencias con otros estados y lograr el desarrollo de los productores pecuarios en el estado.
	Sector primario	Rehabilitación y mantenimiento de embalses	Impulsar el desarrollo pesquero y acuícola del estado mediante el uso de tecnología, infraestructura, organización e inversión.	Recuperar el lago de Pátzcuaro, Cuitzeo y presa Malpaís, así como generar las condiciones favorables para el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.
Política	Institucional	Fortalecimiento comunitario	Lograr una administración pública que se distinga por su eficacia y eficiencia en el trabajo, por la transparencia, honestidad y austeridad.	Impulsar el desarrollo comunitario en las comunidades, barrios y colonias de Michoacán, a través de los CODECOS, tomando como base la organización, participación y autogestión comunitaria.

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO PARA ANALIZAR LAS ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS

En el presente capítulo se describe el procedimiento para analizar las etapas del ciclo de las políticas. Con base en la Metodología del Marco Lógico (MML) se diseñaron 5 cuestionarios, uno para cada etapa (variables independientes: definición del problema, diseño, implementación, seguimiento/evaluación) y otro para la variable dependiente (ciclo de las políticas). Los cuestionarios están formados por indicadores claves, cuya operacionalización permite calcular índices, los cuales facilitan la colocación de las variables de la investigación en una escala de clasificación: totalmente inaceptable, inaceptable, por debajo de lo aceptable, aceptable y totalmente aceptable. Se explica también el Algoritmo de Saaty, que ayuda a conocer la relevancia de las etapas del ciclo de las políticas. Se describe, por último, el Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y el Coeficiente de Determinación (r_s^2), que definen el nivel de asociación y variación entre las etapas.

IV.1 Instrumentos de investigación

La recolección de información requiere de la formulación de 5 instrumentos de investigación, bajo la forma de cuestionarios.

- El primero incluye indicadores claves sobre definición del problema (7 indicadores), corresponde a la variable independiente 1 de la investigación (véase capítulo I).
- El segundo contiene indicadores sobre el diseño de la política (*policy*) (17 indicadores): variable independiente 2.
- El tercero concentra indicadores sobre la implementación de la política (12 indicadores): variable independiente 3.
- El cuarto agrupa indicadores sobre el seguimiento/evaluación de la política (10 indicadores): variable independiente 4.
- El quinto conglomerar indicadores sobre el ciclo de las políticas (34 indicadores): variable dependiente de la investigación (véase capítulo I).

Los indicadores se formularon con base en la Metodología del Marco Lógico (MML). La MML es una herramienta que permite identificar la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación de los programas (momento operativo de la política). Contempla dos etapas.

En la primera, se identifica el problema y las alternativas que pueden desvanecerlo. Aquí, se realizan cuatro análisis: el análisis de involucrados (audiencia relacionada con el programa), el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas para dar respuesta a problemas determinados).

La segunda etapa corresponde a la planificación. En esta etapa, la política queda sistematizada en una matriz (matriz de marco lógico), que corresponde a un cuadro de cuatro filas por cuatro columnas. Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos (véase figura 8):

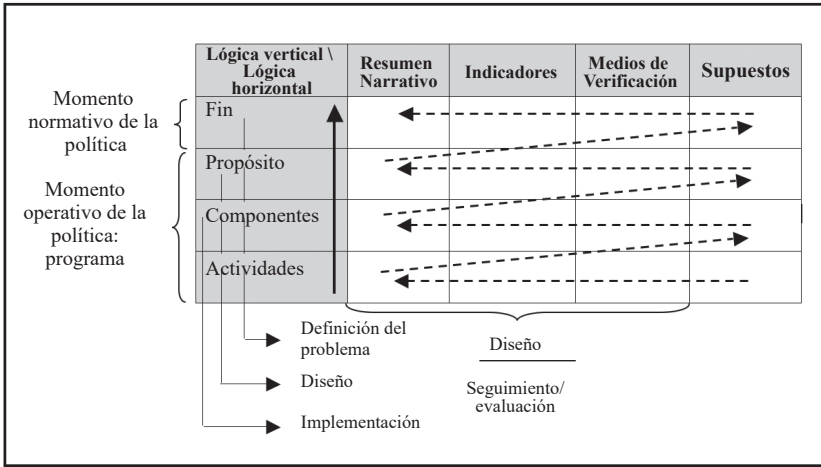
1. Fin. Representa el momento normativo u orientador de la política, forma parte de la definición del problema.
2. Propósito. Corresponde al momento práctico u operativo de la política. Se trata del programa, forma parte de la definición del problema y del diseño.
3. Componentes. Establece lo que debe ser generado durante la ejecución del programa, forma parte del diseño y de la implementación.
4. Actividades. Son las acciones que deben realizarse durante la ejecución del programa para producir los componentes, forma parte de la implementación.

Las columnas, por su parte, se utilizan para registrar el resumen narrativo (descripción de los cuatro niveles de objetivos), los indicadores que permitirán controlar el avance de la política en sus dos momentos y evaluar los logros alcanzados (seguimiento/evaluación), los medios de verificación (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos que faciliten la operación de los indicadores, y los supuestos, que sirven para detectar los factores externos cuya ocurrencia es importante para lograr los objetivos (véase figura 8).

Con la matriz de marco lógico se analiza la lógica vertical y la lógica horizontal de la política. La lógica vertical se refiere a las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos: las actividades realizadas deben conducir a los componentes, los cuales deben llevar al propósito y, este último, deberá contribuir al logro del fin. La lógica vertical también relaciona los objetivos del programa con los supuestos (factores externos). La lógica horizontal establece como se controlará y medirá el logro de cada

nivel de objetivos y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello (véase figura 8).²³

Figura 8
Etapas del ciclo de políticas en la matriz de marco lógico



Nota: ↑ indica la lógica vertical, ← indica la lógica horizontal.

Fuente: ILPES (2004) y Ortegón, Pacheco y Prieto (2005).

La MML es una herramienta que permite entender con facilidad y certeza la lógica de una política en sus dos momentos y que contribuye también a garantizar una buena conceptualización de las iniciativas de desarrollo local, pero no es una herramienta mágica cuya utilización asegure por sí sola el éxito de las políticas (ILPES, 2004: 44).

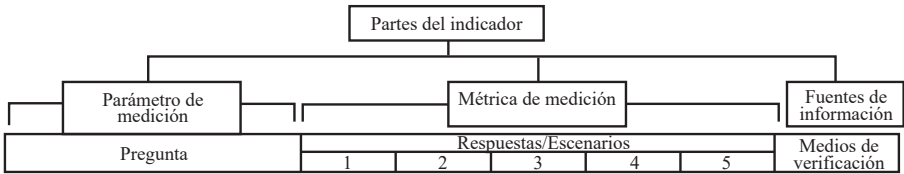
IV.1.1 Estructura de los indicadores de los instrumentos de investigación

Los indicadores están conformados por una pregunta donde se especifica el aspecto clave que se desea analizar (parámetro de medición) de las variables (dependientes e independientes), por una serie de respuestas (métrica de medición) y por los medios de verificación (fuentes de información) que permitan colocar el aspecto a medir en un escenario específico (véase figu-

23 Resulta pertinente el uso de la MML en la presente investigación. En México, varias dependencias gubernamentales han adoptado como regla interna operar sus programas con esta metodología.

ra 9) (Herrera, 2011: 176). Los parámetros de medición de los indicadores para cada etapa mantienen una relación directa entre los mismos, incluso, entre parámetros de diferentes etapas.

Figura 9
Estructura del indicador



Fuente: Herrera (2011: 177)

Las respuestas a las preguntas hacen referencia a una serie de escenarios, basados en la escala de medición Lickert (véase figura 9). Los escenarios están divididos en cinco intervalos: los marcados con el número 1, reflejan resultados muy negativos, representando la peor situación en que se puede encontrar el indicador. Se trata de escenarios altamente inaceptables. Los señalados con el número 2, indican resultados negativos, revelando situaciones no deseadas. Se trata de escenarios inaceptables. Las especificadas con el número 3, presentan resultados medios o situaciones regulares, caracterizando una situación en la que se están realizando acciones sobre un asunto determinado, pero aún son insuficientes. Se trata de escenarios por debajo de lo aceptable. Las que tienen el número 4, muestran resultados positivos o situaciones deseadas, determinando los elementos mínimos aceptables que se deben considerar en las variables. Se trata de escenarios aceptables. Las marcadas con el número 5, apuntan resultados muy positivos, reflejando la mejor situación en que se puede hallar el indicador. Se trata de escenarios altamente aceptables (Herrera, 2011: 177-178).

La colocación de los parámetros de medición en alguno de los escenarios requiere de fuentes de información sólidas: diagnósticos, documentos internos de cada programa, indicadores de medición, metas, análisis financieros, instrumentos de participación ciudadana, Planes Estatales de Desarrollo, análisis de involucrados, resumen narrativo de objetivos, fuentes de financiamiento. Son mínimas las preguntas que se basan en la percepción del encargado del programa.

IV.1.2 Instrumento de investigación para analizar la definición del problema

La definición del problema da cuenta de la situación específica por la que atraviesa la población de una localidad. El problema debe identificarse, estructurarse y colocarse dentro de ciertos límites. La forma en que se lleva a cabo su definición es crucial para el diseño del curso de acción que lo amine. En la mayoría de los casos, la definición del problema es el punto de partida en la elaboración de la política. Los conceptos a los que se recurre para describir, analizar y clasificar el problema enmarcan y moldean la realidad. Esta etapa se puede analizar a través de los indicadores señalados en el cuadro 10.

Cuadro 10 (1 de 2)
Indicadores para analizar la definición del problema

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿En qué grado el diagnóstico se hizo con base en las demandas de la ciudadanía?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico
2. ¿En qué grado se recurrió a documentos estadísticos oficiales para realizar el diagnóstico?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico
3. ¿En qué grado participaron los afectados en la definición del problema?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico

Cuadro 10 (2 de 2)
Indicadores para analizar la definición del problema

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
4. ¿El problema central se identificó correctamente?	Muy mal	Mal	Regular	Bien	Muy bien	Diagnóstico

94 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
5. ¿En qué medida se tomó como base alguna teoría para definir el problema?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Diagnóstico
6. ¿Cómo es la relación entre el diagnóstico y la definición del problema?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Diagnóstico
7. ¿En qué grado influyeron las relaciones de poder en la definición del problema?	Muy alto grado	Alto grado	Regular grado	Bajo grado	Muy bajo grado	Percepción del encargado del programa

Fuente: Elaboración propia.

Para medir la definición del problema se operan los indicadores. La operación consiste en colocar el parámetro de medición del indicador en algunas de las opciones manejadas en la métrica. Se hace programa por programa. Se estima luego una proporción, que se obtiene sumando los valores (1, 2, 3, 4 o 5) que arrojan todos los programas en cada indicador, el resultado generado se divide entre el máximo valor alcanzable (como son 14 programas (muestra de estudio definitiva) y el valor más alto que se puede obtener en cada indicador es 5, el valor máximo posible alcanzable es 70). El resultado corresponde a la proporción general del indicador.

$$\text{Proporción del indicador} = \frac{\Sigma \text{ de los valores de los escenarios seleccionados en cada programa en el indicador } n}{\Sigma \text{ de los valores máximos posibles alcanzables en cada programa en el indicador } n}$$

Las proporciones obtenidas se clasifican en una escala dividida en cinco escenarios. Las ubicadas en el rango 0.20-0.35 muestran resultados totalmente inaceptables en el indicador, en el rango 0.36-0.51 presentan resultados inaceptables, en el rango 0.52-0.67 señalan resultados por debajo de lo aceptable, en el rango 0.68-0.83 apuntan resultados aceptables, y en

el rango 0.84-1.00 marcan resultados totalmente aceptables (véase cuadro 11). Los indicadores que no superen el valor 0.84 representan las áreas donde deben implementarse medidas que ayuden a mejorar la etapa de definición del problema. Los indicadores con resultados mayores a 0.83 ya no se consideran en análisis posteriores.

El promedio de las proporciones de los indicadores manejados en el instrumento de investigación equivalen al índice sobre definición del problema, que se clasifica también con base en los rangos manejados en el cuadro 11.

Cuadro 11
Escala de clasificación del índice sobre definición del problema

De nición del problema totalmente inaceptable	De nición del problema inaceptable	De nición del problema por debajo de lo aceptable	De nición del problema aceptable	De nición del problema totalmente aceptable	
No se considera ninguno de los parámetros que permiten la de - nición adecuada del problema	Se consideran pocos de los parámetros que permiten la de - nición adecuada del problema	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten la de nición adecuada del problema	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten la de - nición adecuada del problema	Se consideran todos los parámetros que permiten la de nición adecuada del problema	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

Fuente: Elaboración propia.

IV.1.3 Instrumento de investigación para analizar el diseño de la política

El diseño de las políticas se desarrolla entre demandas sociales de diversos grupos y argumentos racionales/técnicos de expertos en la materia. Cada gobierno tiene su propio patrón o estilo de iniciar el diseño y de tomar las decisiones. En esta etapa, se dedica tiempo al análisis de alternativas y a la reflexión de los instrumentos de intervención con que se cuenta. El diseño puede analizarse mediante los indicadores marcados en el cuadro 12.

**Cuadro 12 (1 de 2).
Indicadores para analizar el diseño de la política**

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿En qué grado el objetivo del programa respondió a la solución del problema?	Muy bajo grado	Bajo Grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos / resumen narrativo
2. ¿En qué nivel los objetivos fueron claros y precisos?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	Documentos internos / resumen narrativo
3. ¿Se contó con suficiente información para diseñar el programa?	Muy insu ciente	Insu ciente	Regular	Su ciente	Muy su ciente	Diagnóstico
4. ¿Cuál es el grado de conocimiento de la problemática de los analistas que diseñaron el programa?	Muy bajo grado	Bajo Grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico / resumen narrativo
5. ¿En qué medida se diseñó el objetivo desde una perspectiva teórica?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Diagnóstico
6. ¿El objetivo del programa se puede medir?	Muy mal	Mal	Regular	Bien	Muy bien	Indicadores de medición
7. ¿Se consideraron aspectos sociales, económicos y políticos al diseñar el programa?	Ninguno	Pocos	Algunos	La mayoría	Todos	Resumen narrativo / supuestos
8. ¿Se consideraron los recursos disponibles en el diseño del programa?	Ninguno	Pocos	Algunos	La mayoría	Todos	Indicadores / metas
9. ¿En qué grado se realizaron análisis de los costos y los beneficios en el diseño del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores / metas
10. ¿Con qué frecuencia se analizó la viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas?	Muy baja frecuencia	Baja Frecuencia	Regular frecuencia	Alta frecuencia	Muy alta frecuencia	Resumen narrativo

**Cuadro 12 (2 de 2).
 Indicadores para analizar el diseño de la política**

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
11. ¿En qué grado se previeron eventualidades que pudieran obstaculizar el desarrollo de las alternativas?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resumen narrativo
12. ¿En qué medida se diseñaron metas en el programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Indicadores
13. ¿En qué medida se consideró la aceptabilidad política del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Percepción encargado del programa
14. ¿En qué medida el programa fue diseñado a largo plazo?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Metas
15. ¿En qué grado participaron expertos en el diseño del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos / diagnóstico
16. ¿El personal que diseñó el programa tiene como mínimo el grado de licenciatura?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos	Documentos internos
17. ¿Participaron los afectados por la problemática en el diseño del programa?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	Diagnóstico

Fuente: Elaboración propia

El índice sobre diseño de la política se construye siguiendo los mismos pasos que se emplearon en el cálculo del índice sobre definición del problema. Primero, se determina la proporción general de cada indicador. Después, se saca el promedio de las proporciones, cuyo resultado equivale al índice sobre el diseño. También se clasifica con base en los rangos ya manejados (véase cuadro 13).

Cuadro 13
Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política

Diseño totalmente inaceptable	Diseño inaceptable	Diseño por debajo de lo aceptable	Diseño aceptable	Diseño totalmente aceptable
No se considera ninguno de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política	Se consideran pocos de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política	Se consideran todos los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política
0.20 1.00	0.36	0.52	0.68	0.84

Fuente: Elaboración propia.

IV.1.4 Instrumento de investigación para analizar la implementación de la política

Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política, la implementación debe desarrollarse de acuerdo con las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deben tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. Se trata de un proceso de adaptación constante. Lo obtenido con la implementación debe tener una semejanza razonable con la idea básica, estimada en los términos de los recursos y los resultados esperados. Esta etapa puede analizarse a través de los indicadores señalados en el cuadro 14.

Cuadro 14 (1 de 2)
Indicadores para analizar la implementación de la política

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿En qué grado se realizaron pruebas piloto de experimentación del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resultados de la prueba piloto
2. ¿En qué medida se consideró la cantidad de recursos (humanos, materiales y técnicos) disponibles durante la implementación del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Indicadores / análisis financiero del programa
3. ¿En qué grado se contó con los recursos humanos, materiales y técnicos durante la implementación del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos del programa
4. ¿Cómo fue la relación política entre los ejecutores del programa?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	Percepción de encargado del programa
5. ¿Cuál fue el grado de coordinación técnica entre los ejecutores del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Percepción encargado del programa
6. ¿En qué grado consideraron variables culturales, económicas y políticas en la implementación del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos (tipos de variables)
7. ¿En qué grado participó la ciudadanía en la implementación del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Instrumentos de participación
8. ¿En qué medida la población objetivo obtuvo los beneficios del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Indicadores / percepción beneficiarios
9. ¿En qué medida recibió beneficios población que no estaba incluida en el programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Documentos internos / indicadores
10. ¿Se detectaron casos de desvío de recursos durante la implementación del programa?	Siempre	Casi siempre	A veces	Casi nunca	Nunca	Documentos internos del programa

100 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Cuadro 14 (2 de 2)
Indicadores para analizar la implementación de la política

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
11. ¿En qué medida el programa se adaptó a las condiciones específicas de la localidad durante la implementación?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Resumen narrativo
12. ¿En qué grado se redefinieron algunos aspectos distintos a los diseñados durante la implementación del programa?	Muy alto grado	Alto grado	Regular grado	Bajo grado	Muy bajo grado	Documentos internos del programa

Fuente: Elaboración propia.

El índice sobre implementación de la política pública se construye siguiendo los mismos pasos utilizados en la estimación de los dos índices anteriores (definición del problema y diseño de la política de la política). El índice se clasifica con base en los rangos manejados en el cuadro 15.

Cuadro 15
Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política

Implementación totalmente inaceptable	Implementación inaceptable	Implementación por debajo de lo aceptable	Implementación aceptable	Implementación totalmente aceptable
No se considera ninguno de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política	Se consideran pocos de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política	Se consideran todos los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política
0.20 1.00	0.36	0.52	0.68	0.84

Fuente: Elaboración propia.

IV.1.5 Instrumento de investigación para analizar el seguimiento/evaluación de la política

La investigación del seguimiento/evaluación implica un análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y de los programas. Se puede entender como la ubicación de la distancia existente entre los resultados esperados y los obtenidos. Esta etapa puede analizarse siguiendo los indicadores del cuadro 16.

Cuadro 16
Indicadores para analizar el seguimiento/evaluación de la política

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿En qué grado se evaluaron los resultados del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores
2. ¿En qué grado se diseñaron mecanismos de retroalimentación para mejorar o modificar el programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores
3. ¿En qué medida se realizaron acciones de seguimiento del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Indicadores
4. ¿Se hicieron evaluaciones externas al programa?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	Documentos internos del programa
5. ¿En qué grado se alcanzaron los objetivos?	Muy bajo grado (entre 0 y 19%)	Bajo grado (entre 20 y 39%)	Regular grado (entre 40 y 59%)	Alto grado (entre 60 y 79%)	Muy alto grado (entre 80 y 100%)	Indicadores
6. ¿En qué grado los recursos gastados en el programa fueron mayores a los recursos presupuestados?	Muy alto grado (más del 45%)	Alto grado (del 31 al 45%)	Regular grado (del 16 al 30%)	Bajo grado (del 1 al 15%)	Muy bajo grado (0%)	Indicadores / análisis financiero
7. ¿Cuál fue el grado de aceptación de los afectados respecto al programa?	Muy bajo grado (entre 0 y 19%)	Bajo grado (entre 20 y 39%)	Regular grado (entre 40 y 59%)	Alto grado (entre 60 y 79%)	Muy alto grado (entre 80 y 100%)	Indicadores

102 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
8. ¿En qué grado se alcanzaron las metas?	Muy bajo grado (entre 0 y 19 %)	Bajo grado (entre 20 y 39%)	Regular grado (entre 40 y 59%)	Alto grado (entre 60 y 79%)	Muy alto grado (entre 80 y 100%)	Indicadores
9. ¿Se tiene acceso a información por parte de la población para conocer acerca de los programas y recursos?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	Documentos públicos

Fuente: Elaboración propia.

Para obtener el índice de seguimiento/evaluación, se suman los valores obtenidos en el indicador n de los programas muestra de estudio, después se divide el total obtenido entre el valor máximo alcanzable en el indicador n (el valor máximo es de 70). El resultado corresponde a la proporción general del indicador n. El promedio de las proporciones de los indicadores que conforman el instrumento de investigación equivale al índice sobre seguimiento/evaluación de la política, que se clasifica con base en los rangos manejados en el cuadro 17.

Cuadro 17
Escala de clasificación del índice sobre seguimiento/evaluación de la política

Seguimiento/evaluación totalmente inaceptable	Seguimiento/evaluación inaceptable	Seguimiento/evaluación por debajo de lo aceptable	Seguimiento/evaluación aceptable	Seguimiento/evaluación totalmente aceptable
No se considera ninguno de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/evaluación de la política	Se consideran pocos de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/evaluación de la política	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/evaluación de la política	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/evaluación de la política	Se consideran todos los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/evaluación de la política
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: Elaboración propia.

IV.1.6 Instrumento de investigación para analizar el ciclo de las políticas

El ciclo de las políticas comprende tres ambientes que conglomeran las cuatro etapas (variables independientes). El ambiente de elaboración concentra a las etapas de definición del problema y diseño de la política. El ambiente de ejecución incluye la etapa de implementación. El ambiente de control comprende la etapa de seguimiento/evaluación. Los tres ambientes permiten la construcción de un modelo para explorar el ciclo de las políticas. Los indicadores del cuadro 18 permiten analizar los ambientes del ciclo.

Cuadro 18 (1 de 4)
Indicadores para analizar el ciclo de las políticas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿En qué medida se identificó el objetivo del eje de política pública del Plan Estatal de Desarrollo al cual se vinculó el programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Resumen narrativo de objetivos / PEDM
2. ¿En qué medida se identificó el objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual se vinculó el programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Información general del programa / PEDM
3. ¿En qué medida se identificó el objetivo estratégico de la dependencia al cual se vinculó el programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Información general del programa
4. ¿En qué grado se identificó el problema central?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resumen narrativo
5. ¿En qué grado se analizaron las causas que originaron el problema?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico
6. ¿En qué grado se analizaron los efectos del problema?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico
7. ¿En qué grado se realizó un análisis de los involucrados?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico / análisis de involucrados

Cuadro 18 (2 de 4)
Indicadores para analizar el ciclo de las políticas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
8. ¿En qué grado se realizaron talleres participativos con las personas involucradas en el problema?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Diagnóstico / análisis de involucrados
9. ¿Con qué frecuencia utilizaron el mapa de relaciones, el juego de roles y/o la tabla de expectativas-fuerza para desarrollar el análisis de involucrados?	Muy baja frecuencia	Baja frecuencia	Regular frecuencia	Alta frecuencia	Muy alta frecuencia	Diagnóstico / análisis de involucrados
10. ¿En qué grado se consideró la población objetivo (personas que se beneficiarían con el programa)?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos del programa
11. ¿En qué medida se analizaron los medios y los fines del objetivo principal del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Documentos internos
12. ¿En qué grado el objetivo de la política pública que se persiguió con la ejecución del programa fue claro?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resumen narrativo de objetivos
13. ¿En qué grado los resultados que se esperaban obtener con la ejecución del programa se definieron claramente?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resumen narrativo / metas
14. ¿En qué medida el programa buscó lograr más de un objetivo?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Resumen narrativo
15. ¿En qué grado se asignó una ponderación a los objetivos (se le dio prioridad a alguno)?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resumen narrativo
16. ¿En qué grado se definieron claramente los productos y/o servicios que se obtendrían con el programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Resumen narrativo

Cuadro 18 (3 de 4)
Indicadores para analizar el ciclo de las políticas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
17. ¿En qué medida las actividades o acciones a realizar para obtener los productos esperados fueron claras?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Resumen narrativo
18. ¿En qué grado se consideró la capacidad técnica de los recursos humanos para operar el programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos
19. ¿En qué medida se consideró la capacidad financiera para operar el programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Documentos internos del programa
20. ¿En qué grado se consideró la posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento (distinto a lo asignado gubernamentalmente)?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Fuentes de financiamiento
21. ¿En qué medida se consideraron factores externos que pudieran influir en el fracaso o éxito del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Supuestos
22. ¿En qué grado se diseñaron indicadores para evaluar los resultados del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores de medición
23. ¿En qué grado se especificó la fórmula de cálculo de los indicadores?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores de medición
24. ¿En qué medida se especificó la frecuencia de medición de los indicadores?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Frecuencia de medición
25. ¿En qué grado fueron necesarios los indicadores para formular las metas esperadas para cada nivel de objetivo?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores / metas

Cuadro 18 (4 de 4)
Indicadores para analizar el ciclo de las políticas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
26. ¿En qué grado fueron necesarios los indicadores para efectuar el seguimiento sobre la ejecución y el monitoreo sobre los resultados?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores / metas
27. ¿En qué medida se fijó en cada indicador un valor de línea base para su seguimiento?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Indicadores
28. ¿En qué medida se contó con las fuentes de información para operar los indicadores?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Medios de verificación
29. ¿En qué grado se evaluaron los atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicador / calidad
30. ¿En qué grado se midió el nivel de cumplimiento de los plazos programados para la generación de los productos o servicios?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicador / cronograma
31. ¿En qué grado relacionaron el costo programado con el utilizado en las actividades del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicador / costo
32. ¿En qué grado se midió el nivel de cumplimiento respecto a la cantidad programada de productos o servicios a generar por el programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicador / cantidad
33. ¿En qué medida los productos y/o servicios fueron los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Resumen narrativo de objetivos
34. ¿En qué medida las acciones implementadas fueron las necesarias y suficientes para producir y/o entregar los productos o servicios?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Resumen narrativo de objetivos

Fuente: Elaboración propia.

El índice de ciclo de políticas se construye de la misma manera que los otros y se clasifica con base en los rangos ya manejados (véase cuadro 19). Los indicadores con proporciones generales menores a 0.84 estarían señalando las áreas donde posiblemente se interrumpe el ciclo de las políticas. Éstas son las áreas donde deben realizarse las acciones para mejorar el ciclo.

Cuadro 19
Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas

Ciclo de políticas totalmente inaceptable	Ciclo de políticas inaceptable	Ciclo de políticas por debajo de lo aceptable	Ciclo de políticas aceptable	Ciclo de políticas totalmente aceptable	
No se considera ninguno de los parámetros que permiten el ciclo de las políticas	Se consideran pocos de los parámetros que permiten el ciclo de las políticas	Se consideran sólo algunos parámetros que permiten el ciclo de las políticas	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten el ciclo de las políticas	Se consideran todos los parámetros que permiten el ciclo de las políticas	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

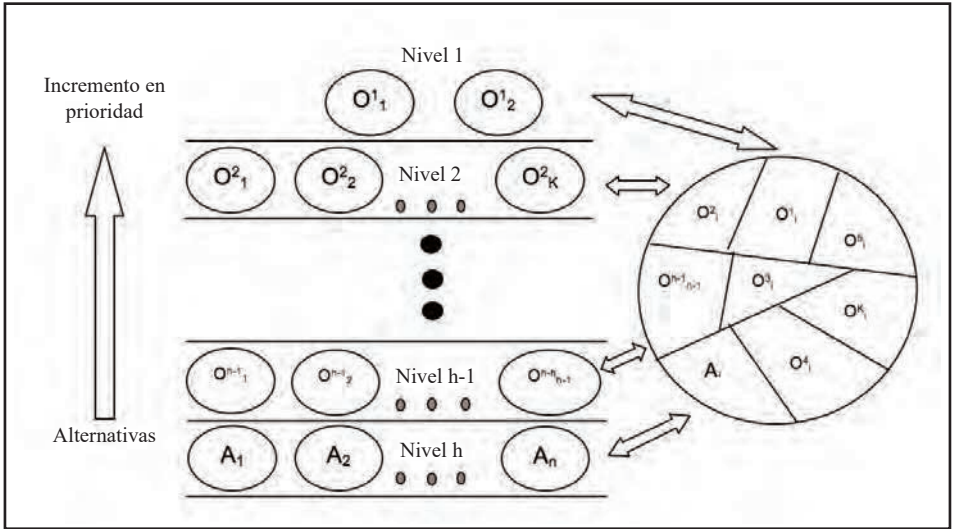
Fuente: Elaboración propia.

IV.2 Técnicas para analizar el ciclo de las políticas

IV.2.1 Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas

Para conocer la relevancia (grado de importancia) de las etapas del ciclo de las políticas (variables independientes) se puede utilizar la técnica de jerarquización analítica (Algoritmo de Saaty). En esta técnica se plantea un objetivo general (algunos investigadores lo llaman problema general), se establecen objetivos específicos y se diseñan alternativas. Aquí, ya existe un orden jerárquico: las alternativas dependen de los objetivos específicos y, éstos, a la vez, del objetivo general (véase figura 10 pag. siguiente).

Figura 10
Formación de una jerarquía, niveles que contienen las alternativas y los diferentes objetivos por alcanzar



Fuente: Mercado (1991: 84).

El objetivo general corresponde al ciclo de las políticas (variable dependiente), los objetivos específicos se dividen en tres estratos: ambiente de elaboración, ambiente de ejecución y ambiente de control, y las alternativas se refieren a las etapas (variables independientes): definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación (véase cuadro 20).

Cuadro 20
Alternativas y objetivos específicos

A_1	D	n	ición del problema	O_1	Ambiente de elaboración
A_2	Diseño	O_2	Ambiente de ejecución		
A_3	Implementación	O_3	Ambiente de control		
A_4	Seguimiento/evaluación				

Fuente: Elaboración propia.

El primer paso de la técnica de jerarquización analítica consiste en comparar la importancia de las alternativas entre sí con respecto a un objetivo específico. El investigador fija la importancia de las alternativas asignando un valor determinado acorde a la escala de calificación del cuadro 21.

Cuadro 21
Escala de calificación de la relación de las variables

Intensidad de importancia	Definición	Explicación
1	Igual importancia	Dos actividades contribuyen igualmente a un objetivo.
3	Ligera importancia de una sobre la otra	Hay evidencia que favorece una actividad sobre la otra, pero no es concluyente.
5	Esencial o fuerte importancia	Existe buena evidencia y un criterio lógico para mostrar que una es más importante.
7	Importancia demostrada	Existe evidencia concluyente para mostrar la importancia de una actividad sobre la otra.
9	Importancia absoluta	La evidencia a favor de una actividad sobre la otra es del orden de asignación más alto posible.
2, 4, 6, 8	Valores intermedios entre dos calificaciones adyacentes	Existe compromiso entre dos valores.
Recíprocos de los valores anteriores diferentes de cero	Si la actividad i tiene alguno de los valores no nulos asignado a ella cuando es comparada con la actividad j , entonces j tiene el valor recíproco cuando es comparada con i .	

Fuente: Mercado (1991: 89).

Se compara la importancia de definición del problema y del diseño atendiendo al estrato de elaboración (primer ambiente), luego la importancia de definición del problema y de la implementación con respecto a este mismo estrato y después se realiza la comparación de definición del problema con seguimiento/evaluación. Posteriormente, se compara diseño con implementación tomando como soporte este mismo estrato (aquí ya no entra

110 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

definición del problema), continua diseño con seguimiento/evaluación y se termina con la comparación de implementación y seguimiento/evaluación. De igual manera debe realizarse para los otros dos objetivos específicos (momento de ejecución y momento de control). Las alternativas se comparan entonces atendiendo a cada estrato (véase cuadro 22).

Cuadro 22
Calificación de alternativas

A. Ambiente de elaboración					
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
A ₁ -A ₂	1.0	A ₂ -A ₃	5.0	A ₃ -A ₄	1.00
A ₁ -A ₃	3.0	A ₂ -A ₄	3.0		
A ₁ -A ₄	5.0				
B. Ambiente de ejecución					
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
A ₁ -A ₂	0.33	A ₂ -A ₃	0.33	A ₃ -A ₄	5.00
A ₁ -A ₃	0.20	A ₂ -A ₄	0.33		
A ₁ -A ₄	3.00				
C. Ambiente de control					
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
A ₁ -A ₂	2.00	A ₂ -A ₃	3.00	A ₃ -A ₄	0.20
A ₁ -A ₃	0.33	A ₂ -A ₄	0.33		
A ₁ -A ₄	0.20				
D. Objetivos					
Objetivos	Calificación	Objetivos	Calificación		
O ₁ -O ₂	3.00	O ₂ -O ₃	1.00		
O ₁ -O ₃	3.00				

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se comparan entre sí las alternativas con respecto a los objetivos específicos, se construye una matriz de comparaciones (esto sería el segundo paso de la técnica), donde (véase cuadro 23):

- Los datos obtenidos se colocan por fila o renglón (horizontalmente) a partir del inicio de la diagonal principal.

- Todos los datos de la diagonal principal son igual a 1: es resultado de la comparación de una alternativa contra ella misma (por ejemplo, comparación de definición del problema contra definición del problema). El valor de 1 indica igual importancia.
- Los datos debajo de la diagonal principal son los recíprocos de sus simétricos. Si el valor de la comparación de definición del problema con diseño fue 7.00, su recíproco sería de un 1/7 (0.14).

Cuadro 23

Determinación de la relevancia relativa y global para cada alternativa

A. Ambiente de elaboración										
1.00	1.00	3.00	5.00		15.000		1.968		39.74	A ₁
1.00	1.00	5.00	3.00	=	15.000	=	1.968	=	39.74	A ₂
0.33	0.20	1.00	1.00		0.067		0.508		10.26	A ₃
0.20	0.33	1.00	1.00		0.067		0.508		10.26	A ₄
							4.952		100.00	
B. Ambiente de ejecución										
1.00	0.33	0.20	3.00		0.198		0.667		13.22	A ₁
3.03	1.00	0.33	0.33	=	0.330	=	0.758	=	15.02	A ₂
5.00	3.03	1.00	5.00		75.758		2.950		58.47	A ₃
0.33	3.03	0.20	1.00		0.202		0.670		13.29	A ₄
							5.046		100.00	
C. Ambiente de control										
1.00	2.00	0.33	0.20		0.132		0.603		11.91	A ₁
0.50	1.00	3.00	0.33	=	0.495	=	0.839	=	16.57	A ₂
3.03	0.33	1.00	0.20		0.202		0.670		13.24	A ₃
5.00	3.03	5.00	1.00		75.758		2.950		58.28	A ₄
							5.062		100.00	
D. Objetivos										
1.00	3.00	3.00			9.000		2.080		60.00	O ₁
0.33	1.00	1.00		=	0.333	=	0.693	=	20.00	O ₂
0.33	1.00	1.00			0.333		0.693		20.00	O ₃
							3.467		100.00	
39.74	13.22	11.91					2886.91		28.87	A ₁
39.74	15.02	16.57		X	60.00	=	3016.18	=	30.16	A ₂
10.26	58.47	13.24			20.00		2049.93		20.50	A ₃
10.26	13.29	58.28			20.00		2046.98		20.47	A ₄
							10000		100.00	

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991: 83-117).

112 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

El sistema de matrices se resuelve multiplicando los valores colocados en la fila de cada matriz (aquí comienza el tercer, y último, paso). El resultado obtenido de esta multiplicación se eleva a la 0.25, pues son cuatro alternativas (son matrices de 4x4). El 0.25 se obtiene de dividir 1/4. Si fueran 7 alternativas, la división sería 1/7, y se elevaría a la 0.14 (serían matrices de 7x7). Lo obtenido en el paso anterior, se multiplica por 100, y el valor generado se divide entre la suma de las multiplicaciones de los cuatro alternativas elevadas a la 0.25, que corresponden a cada objetivo específico. Esto equivale a la relevancia de las alternativas con respecto a un estrato (relevancia relativa) (véase cuadro 23).

Para calcular la relevancia global de las alternativas, primero se estima la relevancia relativa de los objetivos específicos con base en el objetivo general (se saca de la misma manera que la relevancia relativa de las alternativas con respecto a los objetivos específicos), después se multiplican estas relevancias con las relevancias de las alternativas, el producto obtenido indica las relevancias globales de las alternativas (véase cuadro 24).²⁴

Cuadro 24
Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas con sus relevancias globales y relativas

Objetivo general	Ciclo de las políticas			
	Elaboración (60%)		Ejecución (20%)	Control (20%)
Objetivos específicos	De nición del problema (%)	Diseño (%)	Implementación (%)	Seguimiento/ evaluación (%)
Alternativas (etapas del ciclo de las políticas)				
Ambiente de elaboración (relevancia relativa)	39.74	39.74	10.26	10.26
Ambiente de ejecución (relevancia relativa)	13.22	15.02	58.47	13.29
Ambiente de control (relevancia relativa)	11.91	16.57	13.24	58.28
Relevancia global	28.87	30.16	20.50	20.47

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991: 83-117).

24 Para conocer la interpretación de los resultados véase Capítulo VI subtema 1.

IV.2.2 Asociación y variación de las etapas del ciclo de las políticas

Para conocer la relación, incidencia e interconexión entre los índices de definición del problema, del diseño, de la implementación, del seguimiento/evaluación y del ciclo de las políticas es necesario calcular dos coeficientes. Estos últimos también ayudan a precisar con mayor sustento las áreas dónde deben realizarse las acciones que contribuyan a mejorar el ciclo de las políticas. Es importante -por tanto- detectar las etapas que influyen de manera más directa en el ciclo.

La identificación de la incidencia y de las interconexiones entre las etapas se puede conocer con el Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y con en el Coeficiente de Determinación (r_s^2). El r_s es un método no paramétrico que se utiliza cuando datos cualitativos son convertidos en datos cuantitativos (Johnson, 2007: 405). El r_s se emplea para analizar la relación entre dos variables.

El r_s puede variar de -1.00 a +1.00, dónde -1.00 indica una correlación perfecta negativa: “a mayor X, menor Y” de manera proporcional, es decir, cada vez que X aumenta una unidad, Y disminuye otra. Esto también se aplica para “menor X, mayor Y”. +1.00 corresponde a una correlación perfecta positiva: “a mayor X, mayor Y” o “a menor X, menor Y” de manera proporcional. Cada vez que X aumenta una unidad, Y aumenta otra (Navarro y Pedraza, 2007: 212). La clasificación de los valores numéricos del r_s se muestra en el cuadro 25.

Cuadro 25

Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s)

Correlaciones negativas	Sin correlación	Correlaciones positivas
-0.91 a -1.00 = Correlación negativa perfecta.	0.00 = No existe correlación	+0.91 a +1.00 = Correlación positiva perfecta.
-0.76 a -0.90 = Correlación negativa muy fuerte.	alguna entre las variables.	+0.76 a +0.90 = Correlación positiva muy fuerte.
-0.51 a -0.75 = Correlación negativa considerable.		+0.51 a +0.75 = Correlación positiva considerable.
-0.11 a -0.50 = Correlación negativa media.		+0.11 a +0.50 = Correlación positiva media.
-0.01 a -0.10 = Correlación negativa débil.		+0.01 a +0.10 = Correlación positiva débil.

Nota: El signo indica la dirección de la correlación y el valor numérico la magnitud de la correlación.

Fuente: Navarro y Pedraza (2007: 212).

114 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Las correlaciones con magnitud media, considerable, muy fuerte y perfecta entre las variables independientes y la variable dependiente, ya sean positivas o negativas, muestran las etapas (variables independientes) donde deben implementarse las medidas y acciones que ayuden a mejorar el índice de estas mismas etapas, y por ende, coadyuven a mejorar el ciclo de las políticas (variable dependiente).

Cuando el r_s es elevado al cuadrado se obtiene el Coeficiente de Determinación (r_s^2). El valor generado indica el porcentaje de variación de una variable debido a la variación de otra variable y viceversa. El r_s^2 contribuye también a responder las preguntas de la investigación y a validar o rechazar las hipótesis planteadas en el Capítulo I.

CAPÍTULO V

ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. EL CASO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN, 2003-2010

En este capítulo se muestra la primera parte de los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación señalados en el capítulo IV: se determina la posición, atendiendo la escala construida, en que se encuentran las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, en específico de las políticas puestas en marcha durante el periodo 2003-2010. Se busca además identificar las posibles causas que colocaron a las etapas en esa posición. Al final del capítulo, se intenta precisar si las políticas de desarrollo analizadas son políticas públicas o políticas gubernamentales o poseen elementos de ambos tipos de políticas.

V.1 Definición del problema en el ciclo de las políticas de desarrollo

La política es el fin superior que persigue el gobierno. La política se materializa con la realización de un conjunto de programas interrelacionados (momento operativo de la política). Los programas buscan fines específicos, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general de la política (momento normativo de la política). Los programas de referencia se muestran en el cuadro 26.

Cuadro 26. Muestra de estudio

1. Programa estatal de desarrollo urbano.
2. Programa conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
3. Programa contención al deterioro ambiental.
4. Programa desarrollo forestal sustentable del Estado de Michoacán 2030.
5. Programa concursos artesanales.
6. Programa de difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación.
7. Programa de desarrollo empresarial.
8. Programa financiamiento a la actividad productiva para el empleo.
9. Programa cadenas productivas y canales de comercialización.
10. Programa promoción turística.
11. Programa cruzada estatal del maíz y otros granos.
12. Programa impulso a la producción pecuaria.
13. Programa rehabilitación y mantenimiento de embalses.
14. Programa fortalecimiento comunitario.

Fuente: Elaboración propia con base en el muestreo por juicio.

El análisis de las etapas del ciclo de las políticas se realiza en el momento práctico u operativo, en los programas. El análisis de la primera etapa, definición del problema, requirió de 7 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 27.

El índice sobre definición del problema es de 0.54, ubicándose en un escenario por debajo de lo aceptable, muy cerca del intervalo de inaceptable (véase cuadro 28).²⁵ El 0.46 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. La relación entre el diagnóstico y las demandas sociales está por debajo de lo aceptable (0.59). Hay riesgo de que los problemas colocados en la agenda del gobierno no sean los que la ciudadanía y el mismo aparato estatal consideren como nodales. Hay sospechas de que los problemas agendados sean derivados de demandas urgentes (sin que la categoría de urgencia contenga la categoría de nodal) y de presión por parte de grupos específicos. Hay señales de que la agenda puede ser producto de la capacidad de influencia de actores para posicionar problemas particulares.
2. Se utiliza con regular frecuencia documentos estadísticos oficiales para realizar el diagnóstico (0.61). Esto impide que el diagnóstico refleje la situación real, que valide la ocurrencia del problema y que dimensione su gravedad. La insuficiencia de información no permite definir de manera precisa el problema, examinar los efectos que provoca e identificar las causas que lo originan. La obtención y utilización de información es recurrente durante todo el ciclo, especialmente en esta etapa y en la proyección de los resultados de las alternativas seleccionadas (segunda etapa: diseño).
3. La participación de los afectados por la problemática es baja (0.47), existiendo la probabilidad de que el problema sea definido de una manera distinta a la percepción de los afectados. Esta baja participación disminuye la posición de “pública” a la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.

25 Las proporciones obtenidas en los indicadores de esta etapa muestran una relación directa entre las mismas. Los valores de las proporciones permiten comprobar que la selección de los escenarios de la métrica de medición para colocar cada uno de los parámetros de los indicadores fue adecuada.

Cuadro 27
Definición del problema de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado el diagnóstico se hizo con base en las demandas de la ciudadanía?	4	3	4	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0.59
2. ¿En qué grado se recurrió a documentos estadísticos oficiales para realizar el diagnóstico?	4	4	4	4	2	4	3	3	3	3	2	3	2	2	0.61
3. ¿En qué grado participan los afectados en la definición del problema?	3	2	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3	3	2	0.47
4. ¿El problema central se identificó correctamente?	4	3	3	4	3	4	3	4	4	3	3	3	3	3	0.67
5. ¿En qué medida se tomó como base alguna teoría para definir el problema?	3	2	3	3	2	4	2	2	3	1	1	1	2	1	0.43
6. ¿Cómo es la relación entre diagnóstico y la definición del problema?	4	4	4	4	3	3	3	4	3	4	3	3	3	2	0.67
7. ¿En qué grado influyeron las relaciones de poder en la definición del problema?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	0.36
Suma de valores (35)	24	20	22	23	16	23	18	20	20	18	16	17	16	13	0.54
* Índice sobre de nición del problema	0.69	0.57	0.63	0.66	0.46	0.66	0.51	0.57	0.57	0.51	0.46	0.49	0.46	0.37	0.54

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

4. La definición del problema técnicamente está por debajo de los aceptable (0.67). La mitad de la solución de la problemática se encuentra en la definición correcta del problema. Formular propuestas de solución a problemas mal identificados conlleva a obtener resultados no satisfactorios.
 Es recurrente en los programas analizados la confusión del problema con la falta de solución: “faltan centros de salud” es una definición incorrecta del problema. “Existencia de una alta morbilidad” es la definición correcta del problema.
5. Predomina la improvisación teórica en la definición del problema: no se toman planteamientos doctrinarios base (0.43). Las teorías son las que determinan la forma de ver el problema. En los programas analizados resalta la percepción y visión del funcionario, que generalmente sustenta su análisis teórico en normas jurídicas. Éstas no son teorías, son instituciones.
6. La definición del problema se basa de “manera regular” en el diagnóstico (0.67). Este resultado es consecuencia de lo que marcan los otros indicadores de esta etapa.
7. Las relaciones de poder influyen altamente en la definición del problema (0.36). Los problemas se agendan con base en los intereses de ciertos grupos. La agenda pública no sólo se construye con la capacidad de argumentación de los afectados, sino también con el distinto peso político de los diversos demandantes. La agenda llega a tornarse sesgada y tendiente a favorecer determinados problemas e intereses.²⁶

Cuadro 28
Escala de clasificación del índice sobre definición del problema
(evidencia empírica)

De nición del problema totalmente inaceptable	De nición del problema inaceptable	De nición del problema por debajo de lo aceptable	De nición del problema aceptable	De nición del problema totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84

↑
0.54

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

26 La clasificación de este indicador se hace al revés. Los valores de la métrica de medición se manejan a la inversa en el instrumento de investigación (véase cuadro 10).

V.2 Diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la segunda etapa, diseño de la política, requirió de 17 indicadores interrelacionados. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 29.

El índice sobre diseño en los programas muestra de estudio es de 0.62 (véase cuadro 29), clasificándose en una posición por debajo de lo aceptable (véase cuadro 30). El 0.38 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. La existencia de información con que se cuenta para diseñar la política (en su momento operativo) es insuficiente (0.64). El gobierno de Michoacán tiene fallas técnicas en la recolección de información pertinente, en el procesamiento y en la interpretación.
2. En el diseño del programa sólo a veces se toma como base alguna plataforma teórica (0.59) y, cuando se ha elegido alguna, ha resultado insuficiente. Los analistas de políticas del gobierno de Michoacán han –y siguen– considerado a los polos de crecimiento de Francois Perroux y Jacques Boudeville en el centro de los programas económicos. Los plantean como los medios más adecuados para aumentar la producción del estado (Producto Interno Bruto). Se basan en el enfoque del desarrollo de “arriba hacia abajo”. Los resultados que han –y siguen– obteniendo son enclaves: islotes de crecimiento en océanos de pobreza.²⁷ A lo largo de esta investigación se ha insistido en la perspectiva del desarrollo local. El fracaso de una política se puede encontrar en la teoría que presupone y en la cual se asienta el diseño del programa. Una teoría equivocada conduce a establecer acciones no conducentes a un determinado fin.
3. Los objetivos de los programas son generales, poco precisos, inflados y difíciles de lograr (0.56). Este tipo de objetivos hacen que las alternativas sean igual de valederas: todas llevarán al fracaso. Objetivos como estos imposibilitan el establecimiento de acciones correctas y provocan confusión entre medios y fines.

27 Véase el caso de los programas que impulsan el crecimiento económico del municipio de Lázaro Cárdenas. Datos específicos de esta situación pueden consultarse en Martínez (2003).

Cuadro 29 (1 de 2)
Diseño de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado el objetivo respondió a la solución del problema?	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0.54
2. ¿En qué nivel los objetivos fueron claros y precisos?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0.56
3. ¿Se contó con suficiente información para diseñar el programa?	4	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.64
4. ¿Cuál es el grado de conocimiento de la problemática de los analistas que diseñaron el programa?	4	4	4	4	3	4	3	3	4	3	3	3	3	3	0.69
5. ¿En qué medida se diseñó el objetivo desde una perspectiva teórica?	3	3	3	3	2	4	2	3	3	3	3	3	3	3	0.59
6. ¿El objetivo del programa se puede medir?	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	1	0.56
7. ¿Se consideraron aspectos sociales, económicos y políticos al diseñar el programa?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	0.59
8. ¿Se consideraron los recursos disponibles en el diseño del programa?	4	3	3	4	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3	0.67
9. ¿En qué grado se realizaron análisis de los costos y los beneficios en el diseño del programa?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	0.61

Cuadro 29 (2 de 2)
Diseño de los programas muestra de estudio


Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
10. ¿Con qué frecuencia se analizó la viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas?	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.57
11. ¿En qué grado se previeron eventualidades que pudieran obstaculizar el desarrollo de las alternativas?	3	2	3	3	4	3	3	4	3	3	3	3	3	3	0.61
12. ¿En qué medida se diseñaron metas en el programa??	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	0.59
13. ¿En qué medida se consideró la aceptabilidad política del programa?	3	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	2	3	3	0.61
14. ¿En qué medida el programa fue diseñado a largo plazo?	4	3	3	5	2	4	4	4	3	3	3	3	1	3	0.64
15. ¿En qué grado participaron expertos en el diseño del programa?	4	4	3	4	3	4	3	4	4	3	3	3	3	3	0.69
16. ¿El personal que diseñó el programa tiene como mínimo el grado de licenciatura?	5	4	4	4	3	5	4	5	5	4	4	4	4	5	0.86
17. ¿Participaron los afectados por la problemática en el diseño del programa?	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	3	0.46
Suma de valores (85)	58	52	52	57	47	58	53	56	54	51	50	50	46	49	0.62
* Índice sobre diseño de la política	0.68	0.61	0.61	0.67	0.55	0.68	0.62	0.66	0.64	0.60	0.59	0.59	0.54	0.58	0.62

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

124 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

4. Los objetivos pocas veces se pueden medir, no hay formulación de indicadores que permitan conocer el grado en que se están cumpliendo (0.56).
5. Se prioriza, por lo general, el aspecto económico en el diseño del programa, desatendiendo hasta cierto punto— los aspectos sociales y políticos (0.59) del problema.
6. El análisis costo/beneficio no es una práctica recurrente en el diseño, siendo probable que los costos de las acciones sean altos y los beneficios que atraigan éstas sean bajas (0.61).
7. El análisis de las distintas alternativas es incompleto (0.57). No se consideran “todos” los elementos (económicos, políticos, organizacionales, culturales, tiempo, sociales) que implica la ejecución de cada alternativa.
8. Sólo algunas veces se considera la aceptabilidad política del programa (0.61).
9. Los programas, en su mayoría, se formulan a corto/mediano plazo (0.46).
10. Los afectados por la problemática casi nunca participan en el diseño del programa (0.46). Esta baja participación disminuye la posición de “pública” a la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.

Cuadro 30
Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política
(evidencia empírica)

Diseño totalmente inaceptable	Diseño inaceptable	Diseño por debajo de lo aceptable	Diseño aceptable	Diseño totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84 1.00
<div style="text-align: center;">  0.62 </div>				

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

V.3 Implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la tercera etapa, implementación de la política, requirió de 12 indicadores interrelacionados. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 31.

El índice sobre implementación de la política es de 0.61 (véase cuadro 31), ubicándose en una posición por debajo de lo aceptable (véase cuadro 32). El 0.39 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. Casi nunca se realizan pruebas piloto de experimentación que permitan identificar los ajustes que se necesitan hacer para implementar el programa con efectividad (0.34).
2. Nuevamente, el grado de participación de la ciudadanía en la implementación del programa es bajo (0.39). La baja participación disminuye la posición de “pública” a la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.
3. No se tiene a tiempo los recursos económicos para ejecutar el programa, provocando un desfase entre lo planeado y lo que se está haciendo (0.57).
4. No se consideran suficientemente los factores externos que pueden pesar sobre la puesta en marcha del programa (0.53).
5. El programa casi nunca se adapta a las condiciones específicas de la localidad (0.54). La aplicación más efectiva de una política suele darse en la medida que sus objetivos y sus medios se van adaptando a las condiciones específicas de sus destinatarios (nivel cultural, situación social, ubicación territorial).
6. Es perceptible una distancia moderada (0.71) entre lo acordado por el decisor y lo realizado por el ejecutor (relativa falta de coordinación). Las relaciones de poder -entre la organización ejecutante y los directivos- da lugar a que la implementación no sea llevada a cabo con base en lo planeado.
7. En algunos programas se detecta que grupos políticos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión del programa (definición del problema, diseño) tratan de recuperar lo no alcanzado en la implementación.

Cuadro 31 (1 de 2)
Implementación de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado se realizaron pruebas piloto de experimentación del programa?	3	1	2	2	1	3	2	1	1	2	2	1	2	1	0.34
2. ¿En qué medida se consideró la cantidad de recursos (humanos, materiales y técnicos) disponibles durante la implementación del programa?	4	4	4	4	3	4	3	3	4	3	3	3	3	3	0.69
3. ¿En qué grado se contó con los recursos humanos, materiales y técnicos durante la implementación del programa?	4	3	3	4	2	4	3	3	3	3	2	2	2	2	0.57
4. ¿Cómo fue la relación política entre los ejecutores del programa?	4	4	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	3	3	0.69
5. ¿Cuál fue el grado de coordinación técnica entre los ejecutores del programa?	4	3	4	4	3	4	4	4	4	3	3	4	3	3	0.71
6. ¿En qué grado consideraron variables culturales, económicas y políticas en la implementación del programa?	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	3	3	0.53
7. ¿En qué grado participó la ciudadanía en la implementación del programa?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	0.39
8. ¿En qué medida la población objetivo obtuvo los beneficios del programa?	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	3	0.77

Cuadro 31 (2 de 2)
Implementación de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
9. ¿En qué medida recibió beneficios población que no estaba incluida en el programa?	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.63
10. ¿Se detectaron casos de desvío de recursos durante la implementación del programa?	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	4	0.94
11. ¿En qué medida el programa se adaptó a condiciones específicas de la localidad durante la implementación?	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	3	2	3	3	0.54
12. ¿En qué grado se redefinieron algunos aspectos distintos a los diseñados durante la implementación del programa?	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.57
Suma de valores (60)	43	37	39	39	31	42	37	37	38	37	36	34	33	33	0.61
* Índice sobre implementación de la política	0.72	0.62	0.65	0.65	0.52	0.70	0.62	0.62	0.63	0.62	0.60	0.57	0.55	0.55	0.61

Fuente: elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Cuadro 32
Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política
(evidencia empírica)

Implementación totalmente inaceptable	Implementación inaceptable	Implementación por debajo de lo aceptable	Implementación aceptable	Implementación totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
		↑ 0.6		

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán (y cualquier política), en el momento en que se echan a andar, desatan enfrentamientos entre intereses diversos, entre operaciones y decisiones, entre cargas de trabajo y responsabilidades. La implementación de la política en la entidad se avista como compleja y conflictiva, sin posibles fórmulas que logren integrar las diferencias y configuren una acción colectiva armónica y efectiva. Las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, los conflictos intergubernamentales, la heterogeneidad de intereses, incluso, la indiferencia de los mismos beneficiarios, caracterizan la etapa de implementación de las políticas.

Los intereses opuestos a las finalidades de la política pueden estar quietos durante el diseño, pues se calculan más oportunidades para hacerlos valer durante la implementación. Este juego político de renegociación, visible en el caso del gobierno de Michoacán, puede recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos del tal modo que se vuelvan un fuerte peso político.

V.4 Seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la cuarta etapa, seguimiento/evaluación de la política, requirió de 10 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 33.

Cuadro 33
Seguimiento/evaluación de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado se evaluaron los resultados del programa?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0.57
2. ¿En qué grado se diseñaron mecanismos de retroalimentación para mejorar el programa?	3	3	3	3	2	3	2	3	2	2	2	3	2	2	0.50
3. ¿En qué medida se realizan acciones de seguimiento del programa?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	1	0.54
4. ¿Se hicieron evaluaciones externas al programa?	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	1	1	1	2	0.37
5. ¿En qué grado se alcanzaron los objetivos?	4	3	3	3	2	4	4	3	3	4	3	3	3	2	0.63
6. ¿En qué grado los recursos gastados en el programa fueron mayores a los recursos presupuestados?	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0.80
7. ¿Cuál fue el grado de aceptación de los afectados respecto al programa?	4	3	3	3	3	4	4	4	3	4	4	4	4	3	0.71
8. ¿Qué porcentaje de recursos del programa se destinó a los beneficiarios?	4	4	3	4	3	4	4	3	4	3	4	3	4	3	0.71
9. ¿En qué grado se alcanzaron las metas?	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	0.63
10. ¿La población tiene acceso a información para conocer sobre los programas y recursos?	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.61
Suma de valores (50)	34	31	30	32	26	34	32	31	31	31	30	30	29	25	0.61
* Índice sobre seguimiento y evaluación de la política	0.68	0.62	0.60	0.64	0.52	0.68	0.64	0.64	0.62	0.62	0.60	0.60	0.58	0.50	0.61

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

El índice sobre seguimiento/evaluación de la política es de 0.61 (véase cuadro 33), apuntando a una posición por debajo de lo aceptable (véase cuadro 34). El 0.39 restante para el valor óptimo (1) evidencia las deficiencias en esta etapa:

1. La evaluación de los resultados de los programas es poco frecuente (0.57). No es una práctica corriente en el gobierno de Michoacán someter a evaluación sistemática y bien documentada los programas.
2. Son pocos los mecanismos de retroalimentación (0.50) y seguimiento (0.54) para mejorar o modificar el programa. Estos mecanismos además pueden no realizarse de forma metódica y ordenada, ya sea por dificultades de carácter técnico o por la misma resistencia de los funcionarios a dejarse examinar.
3. Casi nunca se contrata personal especializado externo para evaluar el programa (0.37). Los mismos funcionarios hacen la evaluación. Su juicio puede ser parcial y cuentan con la oportunidad de encontrar argumentos para excusar sus insuficiencias o para preparar resultados *ad hoc*.
4. Muchos de los objetivos no se traducen en metas y, cuando las hay, éstas no cuentan con indicadores que permitan medirlas.
5. Pocas veces los recursos gastados superan los recursos presupuestados en el programa (0.80). La proporción es alta porque los recursos son limitados. Una vez gastados ya no se otorgan más, aun cuando no se hayan logrado las metas del programa, situación que se repite con mucha frecuencia.
6. El acceso a información por parte de la población para conocer los programas y recursos es limitada (0.61). Sólo proporcionan la información que les conviene. Esto va haciendo que la posición de “pública” se aleje de la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.²⁸

El seguimiento/evaluación de la política tiende a ser confuso y ambivalente debido a que la población y el mismo gobierno quieren observar resultados al corto plazo de la acción. Esto lleva al cuestionamiento prematuro de la política (en su momento operativo). La política necesita de un tiempo de maduración, sin el cual es difícil emitir un juicio o dar un valor determinado, pues no se conocen los resultados reales.

28 El desarrollo de la presente investigación confirma el acceso limitado a la información pública. Para obtener cualquier dato es necesario pasar por una verdadera travesía.

Una política percibida como positiva por la población puede generar des-interés en el gobierno para evaluarla. La política ya es percibida socialmente como positiva. Es complejo distinguir entre el nivel de aceptación ciudadana de una política y los logros reales que ésta alcanza. En la etapa de seguimiento/evaluación se da poco tiempo de maduración a la política, por lo que generalmente se evalúa a partir del grado de satisfacción y no a partir del impacto de las políticas en la población (Cabrero, 2007: 34).

Cuadro 34
Escala de clasificación del índice sobre seguimiento/evaluación de la política (evidencia empírica)

Seguimiento/ evaluación totalmente inaceptable	Seguimiento/ evaluación inaceptable	Seguimiento/ evaluación por debajo de lo aceptable	Seguimiento/ evaluación aceptable	Seguimiento/ evaluación totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
		↑ 0.6		1.00

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

V.5 Ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la variable dependiente, ciclo de las políticas, requirió de 34 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 35.

Cuadro 35 (1 de 4)
Ciclo de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué medida se identificó el objetivo del eje de política pública del Plan Estatal de Desarrollo al cual se vinculó el programa?	5	5	4	4	4	4	4	5	4	4	4	4	4	4	0.84
2. ¿En qué medida se identificó el objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual se vinculó el programa?	1	3	3	4	3	3	4	4	3	3	2	3	3	3	0.60
3. ¿En qué medida se identificó el objetivo estratégico de la dependencia al cual se vinculó el programa?	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	3	2	0.74
4. ¿En qué grado se identificó el problema central?	4	3	3	4	2	4	3	3	3	3	3	3	3	3	0.63
5. ¿En qué grado se analizaron las causas que originaron el problema?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0.57
6. ¿En qué grado se analizaron los efectos del problema?	4	3	3	4	1	3	3	3	3	3	3	3	2	3	0.59
7. ¿En qué grado se realizó un análisis de los involucrados?	3	3	3	4	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	0.59
8. ¿En qué grado se realizaron talleres participativos con los involucrados en el problema?	4	3	3	3	1	3	2	3	3	3	3	2	2	4	0.56
9. ¿Con qué frecuencia utilizaron el mapa de relaciones, el juego de roles y/o la tabla de expectativas-fuerza para desarrollar el análisis de involucrados?	1	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	1	1	3	0.34
10. ¿En qué grado se consideró la población objetivo?	4	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	2	0.64

Cuadro 35 (2 de 4)
Ciclo de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
11. ¿En qué medida se analizaron los medios y los fines del objetivo primordial del programa?	4	3	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3	2	0.57
12. ¿En qué grado el objetivo de la política pública que se persiguió con el programa fue claro?	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	3	3	3	0.73
13. ¿En qué grado los resultados que se esperaban obtener con la ejecución del programa se definieron claramente?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	0.54
14. ¿En qué medida el programa buscó lograr más de un objetivo?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
15. ¿En qué grado se asignó una ponderación a los objetivos (se le dio prioridad a alguno)?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
16. ¿En qué grado se definieron claramente los productos y/o servicios que se obtendrían con el programa?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
17. ¿En qué medida las actividades o acciones a realizar para obtener los productos esperados fueron claras?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
18. ¿En qué grado se consideró la capacidad técnica de los recursos humanos para operar el programa?	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	3	0.76
19. ¿En qué medida se consideró la capacidad financiera para operar el programa?	4	4	4	4	4	4	5	5	3	4	4	5	4	4	0.83

Cuadro 35 (3 de 4)
Ciclo de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
20. ¿En qué grado se consideró la posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento (distinto a lo gubernamental)?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
21. ¿En qué medida se consideraron factores externos que pudieran influir en el fracaso o éxito del programa?	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	3	2	2	2	0.51
22. ¿En qué grado se diseñaron indicadores para evaluar los resultados del programa?	4	3	3	3	3	4	3	3	3	4	2	3	3	2	0.61
23. ¿En qué grado se especificó la fórmula de cálculo de los indicadores?	5	3	3	3	2	3	3	3	2	3	2	3	3	2	0.57
24. ¿En qué medida se especificó la frecuencia de medición de los indicadores?	5	2	3	3	2	4	3	3	3	3	2	3	2	2	0.57
25. ¿En qué grado fueron necesarios los indicadores para formular las metas esperadas para cada nivel de objetivo?	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	2	0.56
26. ¿En qué grado fueron necesarios los indicadores para efectuar el seguimiento sobre la ejecución y el monitoreo sobre los resultados?	3	2	2	3	2	3	3	3	3	3	2	2	2	2	0.50
27. ¿En qué medida se fijó en cada indicador un valor de línea base para su seguimiento?	4	2	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	2	2	0.54
28. ¿En qué medida se contó con las fuentes de información para operar los indicadores?	5	3	4	3	3	4	4	4	4	4	3	3	3	3	0.71

Cuadro 35 (4 de 4)
Ciclo de los programas muestra de estudio

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
29. ¿En qué grado se evaluaron los atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas?	2	2	3	3	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	0.46
30. ¿En qué grado se midió el nivel de cumplimiento de los plazos programados para generar los productos o servicios?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	0.56
31. ¿En qué grado relacionaron el costo programado con el utilizado en las actividades del programa?	4	3	3	3	3	4	3	4	3	4	3	4	4	3	0.69
32. ¿En qué grado se midió el nivel de cumplimiento respecto a la cantidad programada de productos o servicios a generar por el programa?	3	3	3	3	4	3	4	4	3	3	3	3	3	3	0.64
33. ¿En qué medida los productos y/o servicios fueron los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.59
34. ¿En qué medida las acciones implementadas fueron las necesarias y suficientes para producir y/o entregar los productos o servicios?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
Suma de valores (170)	118	102	106	111	91	112	105	112	103	106	94	100	94	91	0.61
* Índice sobre el ciclo de las políticas	0.69	0.60	0.62	0.65	0.54	0.66	0.62	0.66	0.61	0.62	0.55	0.59	0.55	0.54	0.61

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

El índice sobre ciclo de las políticas es de 0.61 (véase cuadro 35), que corresponde a un escenario por debajo de lo aceptable (véase cuadro 36). El 0.39 que falta para obtener el valor deseado (1) se explica por los siguientes motivos:

1. No se tiene, del todo, identificado el objetivo sectorial, institucional y espacial al cual está vinculado el programa (0.60).
2. Las causas (0.57) y los efectos (0.59) que originan el problema no siempre son identificados y analizados. El problema que se ataca con el programa puede ser una causa o un efecto y no el problema central. Siendo así, todo el curso de acción sería un conjunto de actividades paliativas.
3. El análisis de involucrados pocas veces se realiza (0.59). Se desconocen -por tanto- los intereses y las expectativas de los actores a los que impactará directamente el programa y se desconocen los intereses y las expectativas de los actores complementarios. Es difícil lograr así el amortiguamiento de los intereses opuestos y el apoyo de los intereses indiferentes. La no realización de este tipo de análisis hace que la posición de “pública” se pierda en las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán.
4. La población objetivo no es definida correctamente (0.64), por ejemplo: para otorgar financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) se tomó como población objetivo a todas las empresas del Estado de Michoacán. No todas las empresas son MIPYMES, hay también empresas grandes. No todas las empresas micro, pequeñas y medianas necesitan los apoyos del programa.
5. Los medios y los fines del objetivo central del programa no siempre son identificados (0.57), sin su identificación correcta no se pueden deducir las alternativas de solución.
6. La posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento distinto a lo asignado gubernamentalmente es considerado sólo algunas veces (0.60), aun cuando el presupuesto siempre es limitado.
7. Casi nunca se consideran los factores externos que pueden influir en el éxito o fracaso del programa (0.51).
8. La mayoría de los programas no cuentan con indicadores para evaluar los resultados del programa (0.61). Los indicadores registrados, por su parte, no tienen especificada su fórmula de cálculo, su frecuencia de medición y un valor de línea base para su seguimiento.

9. La medición del nivel de cumplimiento de los plazos programados para la generación de los productos o servicios (cronograma) y la relación del costo programado con el utilizado en las actividades del programa (costo) sólo algunas veces se realiza (0.56).
10. No siempre los productos y/o servicios a entregar por el programa son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa (0.59), ni las acciones implementadas son suficientes para producir los productos o servicios (0.60).

Cuadro 36
Escala de clasificación del índice sobre el ciclo de las políticas
(evidencia empírica)

Ciclo de las políticas totalmente inaceptable	Ciclo de las políticas inaceptable	Ciclo de las políticas por debajo de lo aceptable	Ciclo de las políticas aceptable	Ciclo de las políticas totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
		↑ 0.61		1.00

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Las dificultades que se presentan –de manera general– en el ciclo de las políticas de desarrollo formuladas por el gobierno de Michoacán son: imprecisión en el problema, cuestiones retóricamente definidas, ambigüedad en los objetivos, selección de alternativas sub-óptimas, juegos de poder, falta de coordinación en la ejecución, desviaciones excesivas entre lo planeado y lo hecho, evaluaciones limitadas, y omisión del carácter e intensidad de las demandas ciudadanas.

V.6. Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010 ¿Políticas gubernamentales o políticas públicas?

El espacio público está determinado por la interlocución permanente de actores gubernamentales y de actores no gubernamentales. Desde este enfoque, la pluralidad y la participación social siempre estarán presentes en la acción pública (Cabrero, 2007: 17). Lasswell (1951 y 1971; citado por Cabrero, 2007: 17) presenta a lo público como una acción resultante de un

138 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de los problemas comunes que los aquejan. Lo público no equivale entonces a la acción exclusiva y única del gobierno.

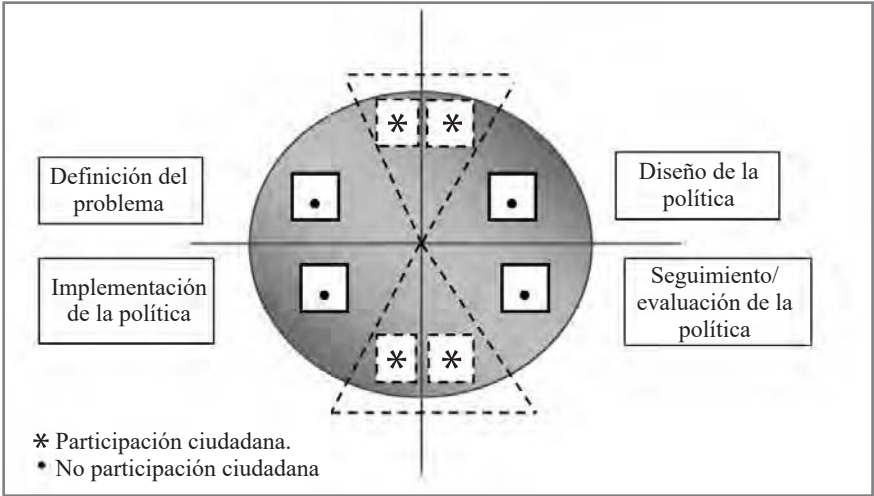
La política es considerada pública cuando es generada de manera simétrica entre el gobierno (actor gubernamental), el sector privado y la ciudadanía (actores no gubernamentales) atendiendo a un determinado marco institucional. La política pública se vuelve colectivamente vinculante.

En la etapa de definición del problema de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, la participación de la ciudadanía es baja (0.47), en la etapa de diseño también es baja (0.46), en la etapa de implementación es todavía más baja (0.39) y en la etapa de seguimiento/evaluación es limitada (0.61). En promedio, la intervención social es de 0.48. Este valor señala que las políticas de desarrollo que formula el gobierno de Michoacán se alejan considerablemente de lo público. Se trata de políticas de desarrollo gubernamentales con baja dosis de públicas (véase figura 11).

Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque representan decisiones donde participa el gobierno, decisiones que comparte de manera equilibrada con los actores no gubernamentales. Las políticas públicas son políticas gubernamentales con basta intervención de los actores involucrados en una problemática determinada. Las políticas de desarrollo de Michoacán no se formulan de forma equilibrada, las decisiones se inclinan demasiado hacia la parte gubernamental. Son políticas gubernamentales, cuyo ciclo de elaboración, ejecución y control está además por debajo de lo aceptable.

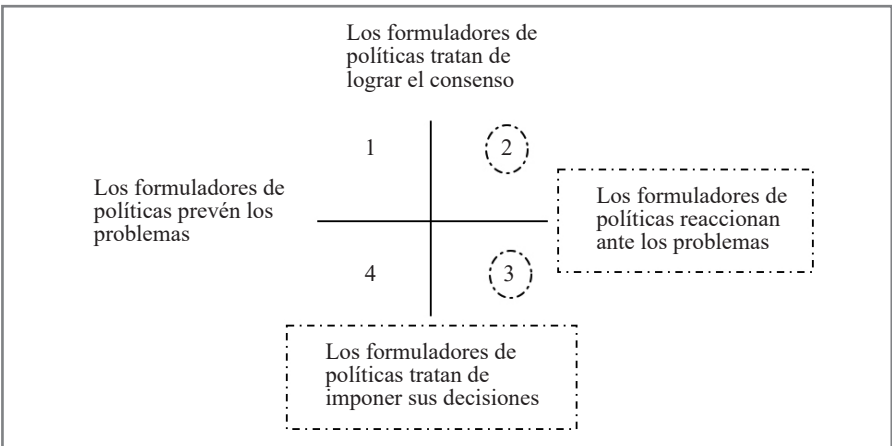
Siguiendo a Richardson (1982:13) y acorde a los resultados obtenidos, el patrón o estilo de formular políticas por parte del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010 se acerca al estilo reaccionario-impositivo: reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones, formula políticas fragmentadas, toma decisiones improvisadas, los conocimientos son imperfectos, y la participación social es casi nula. (véase figura 12).

Figura 11
Participación ciudadana en las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010



Fuente: Elaboración propia.

Figura 12
Estilo de políticas en Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en Richardson (1982: 13).

CAPÍTULO VI

CICLO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. EL CASO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN, 2003-2010

En el presente capítulo se muestra la segunda parte y, última, de los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación señalados en el capítulo IV: se jerarquizan las etapas mediante el Algoritmo de Saaty y se precisa la asociación y variación entre las mismas etapas y entre cada etapa con el ciclo de las políticas a través del cálculo del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y del Coeficiente de Determinación (r_s^2). La corrida de los coeficientes permite validar o rechazar las hipótesis formuladas en el capítulo I.

VI.1 Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán

Para conocer el grado de importancia de las etapas de las políticas (variables independientes), se utiliza la Técnica de Jerarquización Analítica (Algoritmo de Saaty). En esta técnica se plantea un objetivo general, se establecen objetivos específicos y se diseñan alternativas. El objetivo general, para efectos de la presente investigación, corresponde al ciclo de políticas (variable dependiente), los objetivos específicos se dividen en tres estratos: ambiente de elaboración, ambiente de ejecución y ambiente de control, y las alternativas se refieren a las etapas de las políticas (variables independientes: definición del problema, diseño, implementación y, seguimiento/evaluación).

Al estimar el Algoritmo de Saaty, las etapas de las políticas quedan ordenadas bajo la siguiente jerarquización (véase cuadro 24 en el capítulo IV): definición del problema (28.87%), diseño (30.16%), implementación (20.50%) y seguimiento/evaluación (20.47%). En los objetivos particulares o estratos, el ambiente de elaboración tiene una relevancia de 60%, el ambiente de ejecución de 20% y el ambiente de control de 20%. Estos resultados muestran el orden jerárquico de los estratos y de las alternativas con sus respectivas relevancias globales y relativas, así como la importancia de las variables independientes (etapas de la política) en el ciclo de las políticas (variable dependiente).²⁹

29 Para conocer los pasos que se siguieron sobre la Técnica de Jerarquización Analítica con sus respectivos resultados véase capítulo IV subtema 2.

El ambiente de elaboración se pondera alto (60%), comprende dos etapas: definición del problema y diseño (ambas tienen ponderaciones similares). Estas etapas son las que abren el ciclo de las políticas. Con las políticas se intenta resolver problemas sociales. El ciclo comienza con la definición específica, precisa y operativa de estos problemas y luego se extiende por una serie de etapas hasta gestionar los problemas establecidos. El inicio del ciclo es sustancial. Se trata de plantear correctamente el problema. En efecto, todo problema debe estar bien formulado. Ésta es la regla de oro del comienzo del ciclo. Una cuestión planteada de manera muy general o demasiado banal o equívoca es inaccesible al trabajo político-técnico para su tratamiento. Acciones basadas en problemas mal definidos y, por ende, con diseños ambivalentes llevarán a resultados que no generen soluciones a los problemas reales.³⁰

VI.2 Asociación y variación de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán

Los índices —de cada etapa y del ciclo de las políticas— que se muestran en el cuadro 37 (obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación (véase capítulo V)), sirven para determinar el Coeficiente de Correlación de Spearman (r) y el Coeficiente de Determinación (r^2_s), coeficientes que definen los niveles de asociación y variación que existen entre las etapas (variables independientes) y el ciclo de las políticas (variable dependiente). El resultado permite comprobar o rechazar la hipótesis general de la investigación (véase capítulo I).

Cuadro 37
Índices de las variables independientes (etapas) e índice de la variable dependiente (ciclo de las políticas)

Programa	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/ evaluación	Ciclo de las políticas	Índice promedio
Desarrollo urbano.	0.69	0.68	0.72	0.68	0.69	0.69
Conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	0.57	0.61	0.62	0.62	0.60	0.61
Contención al deterioro ambiental.	0.63	0.61	0.65	0.60	0.62	0.62

30 La correcta definición del problema (etapa 1) se concreta en la enunciación del problema de modo que responda de manera clara, concreta y precisa al qué y para qué de la política (etapa 2: diseño).

Programa	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/evaluación	Ciclo de las políticas	Índice promedio
Desarrollo forestal sustentable.	0.66	0.67	0.65	0.64	0.65	0.65
Concursos artesanales	0.37	0.55	0.52	0.52	0.54	0.49
Ciencia, tecnología e innovación.	0.66	0.68	0.70	0.68	0.66	0.68
Desarrollo empresarial	0.51	0.62	0.62	0.64	0.62	0.60
Financiamiento a la actividad productiva para el empleo.	0.57	0.66	0.62	0.64	0.66	0.62
Cadenas productivas y canales de comercialización.	0.57	0.64	0.63	0.62	0.61	0.62
Promoción turística	0.51	0.6	0.62	0.62	0.62	0.59
Cruzada del maíz y otros granos.	0.46	0.59	0.6	0.6	0.55	0.56
Impulso a la producción pecuaria.	0.49	0.59	0.57	0.60	0.59	0.56
Rehabilitación y mantenimiento de embalses.	0.46	0.54	0.55	0.58	0.55	0.53
Fortalecimiento comunitario.	0.40	0.58	0.55	0.50	0.54	0.51

Nota: El índice promedio corresponde a la media de las cuatro etapas.

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Los valores obtenidos apuntan que la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectaron el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. El Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) es de 0.919, indicando una relación perfecta entre la variable dependiente y las variables independientes (véase cuadro 38). El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.845, señalando que el ciclo de las políticas se explica en un 85% por las variables independientes (véase cuadro 39). Se comprueba -por tanto- que la forma en que realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó significativamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. Se valida entonces la hipótesis general de la investigación.

La forma en que se realizaron las etapas afectó de manera negativa. Definición del problema tiene un índice de 0.54, por debajo de lo aceptable, casi

en la frontera del rango inaceptable (0.36 - 0.51); diseño tiene un índice de 0.62, por debajo de lo aceptable; implementación tiene un índice de 0.61, por debajo de lo aceptable; y seguimiento/evaluación tiene un índice de 0.61, también por debajo de lo aceptable. Estos índices por debajo de lo aceptable se reflejan en el índice del ciclo de las políticas, que es de 0.61, por debajo de lo aceptable (véase capítulo V).

Cuadro 38
Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s)
(índice promedio)

Variable	Índice promedio	Ciclo de las políticas
Índice promedio	1.0000	
Ciclo de las políticas	0.919	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Cuadro 39
Matriz del Coeficiente de Determinación (r^2_s)
(índice promedio)

Variable	Índice promedio	Ciclo de las políticas
Índice promedio	1.0000	
Ciclo de las políticas	0.845	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Con respecto a las hipótesis específicas se tiene lo siguiente (véase los cuadros 40 y 41):

- Los resultados para definición del problema y ciclo de las políticas presentan un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) de 0.901, mostrando que existe una correlación muy fuerte entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r^2_s) es de 0.812, el cual indica que el ciclo de las políticas públicas se explica en un 81% por la definición del problema. Se comprueba que la definición del problema alteró el ciclo de las políticas de desa-

rollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. La alteración es negativa. El índice de definición del problema es de 0.54 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté también por debajo de lo aceptable (0.61).

- Los resultados para diseño y ciclo de las políticas muestran un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) de 0.918, lo que señala una correlación perfecta entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.843, apuntando que el ciclo de las políticas se explica en un 84% por el diseño. Se valida -por tanto- que el diseño influyó en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. La influencia es negativa. El índice de diseño es de 0.62 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté por debajo de lo aceptable (0.61).
- Los resultados para implementación y ciclo de las políticas muestran un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s^2) de 0.881, lo que señala una correlación muy fuerte entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.776, lo cual expresa que el ciclo de las políticas se explica en un 78% por la implementación. Se comprueba que la implementación condicionó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. El condicionamiento es negativo. El índice de implementación es de 0.61 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté también por debajo de lo aceptable (0.61).
- Los resultados para seguimiento/evaluación y ciclo de las políticas muestran un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s^2) de 0.927, lo que señala una correlación perfecta entre estas variables. El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.859, lo cual indica que el ciclo de las políticas se explica en un 86% por la etapa de seguimiento/evaluación. Se valida que la etapa de seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. La influencia es negativa. El índice de seguimiento/evaluación es de 0.61 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté por debajo de lo aceptable (0.61).

Cuadro 40
Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) (etapas)

Variable	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/ evaluación	Ciclo de las políticas
Definición del problema	1.000				
Diseño	0.918	1.000			
Implementación	0.970	0.916	1.000		
Seguimiento/ evaluación	0.837	0.937	0.827	1.000	
Ciclo de las políticas	0.901	0.918	0.881	0.927	1.000

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

Cuadro 41
Matriz de Coeficiente de Determinación (r^2) (etapas)

Variable	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/ evaluación	Ciclo de las políticas
Definición del problema	1.000				
Diseño	0.843	1.000			
Implementación	0.941	0.839	1.000		
Seguimiento/ evaluación	0.701	0.878	0.684	1.000	
Ciclo de políticas	0.812	0.843	0.776	0.859	1.000

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

VI.3 Ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán

La política (*policy*) es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una posee sus actores, sus restricciones, sus decisiones, su desarrollo y sus pro-

pios resultados, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. La separación analítica no debe ser confundida por una separación real (Aguilar, 2003a: 15).

Cada etapa está relacionada con las otras, una influye en las demás y viceversa. Si la definición del problema es incorrecta, ésta afectará las siguientes etapas (diseño, implementación, seguimiento/evaluación), alterando el ciclo de las políticas. Acorde a los resultados obtenidos con la aplicación del Coeficiente de Correlación de Spearman (r^2_s) y del Coeficiente de Determinación (r^2_s), se muestra la influencia que tiene cada etapa sobre las otras en el ciclo de las políticas.

VI.3.1 Definición del problema–diseño en el ciclo de las políticas

La correlación entre definición del problema y diseño es perfecta, se obtuvo un valor de 0.918. El Coeficiente de Determinación muestra que la definición del problema influye en un 84% en el diseño (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la primera etapa afectan indicadores de la segunda etapa (véase capítulo V, subtema 1 y 2):

- a. La información con que se definió el problema tiene una proporción de 0.61, por debajo de lo aceptable. La identificación del problema es ambigua, no hay límites claros, no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro, se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros. Estas deficiencias afectan acciones de la siguiente etapa: no se precisan con suficiente claridad los objetivos del programa, se tornan generales e inalcanzables (0.56). Los objetivos del programa se convierten en objetivos de política. Los objetivos de los programas deben ser específicos, que contribuyan al logro del objetivo general, que es la política misma.
- b. Aunque para realizar los PEDM (2003-2008 y 2008-2012) se llevaron a cabo talleres participativos, foros y consultas ciudadanas, la proporción del indicador que muestra el grado en que los diagnósticos se basan en las demandas ciudadanas está por debajo de lo aceptable (0.59). No se reflejan las demandas ciudadanas en los PEDM y, por ende, en los programas. De hecho, varias dependencias a las que se solicitó información, no mostraron un diagnóstico que justificara la puesta en marcha de los programas.

150 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

- c. La proporción del indicador sobre sustento teórico para definir el problema se encuentra en una posición inaceptable (0.43), esto implica que la definición carezca de rigor científico y predomine la improvisación, que se estén eligiendo instrumentos y acciones inadecuadas al momento de diseñar el programa. La teoría que se elige determina el problema que se ve (Parsons, 2007: 120).
- d. El indicador que muestra la relación entre el diagnóstico y la definición del problema está por debajo de lo aceptable (0.67), existe la posibilidad de que la definición sea incorrecta y que en la etapa de diseño se afecte el análisis de causas (0.63) y efectos del problema (0.57), no atacando el problema central y derivando en acciones que no contribuyan a solucionar o aminsonar el problema.
- e. Es probable que la definición del problema sea muy distinta a la que perciben los afectados. La proporción del indicador de participación de los involucrados es inaceptable (0.47), influyendo también su no participación en la etapa de diseño, pues el objetivo del programa puede no responder al problema que ellos perciben (0.54).
- f. El indicador sobre el grado de influencia de las relaciones de poder en la definición del problema se encuentra en una posición inaceptable (0.36), casi totalmente inaceptable. Existe mucha influencia de las relaciones de poder en la etapa de definición del problema. Es probable que las orientaciones del problema sean discrecionales y que las acciones seleccionadas (diseño) se dirijan a favorecer determinados intereses.

VI.3.2 Definición del problema—implementación en el ciclo de las políticas

La relación existente entre definición del problema—implementación es perfecta (0.970). El Coeficiente de Determinación tuvo un valor de 0.941 indicando que la implementación se explica en un 94% por la etapa de definición del problema (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la primera etapa afectan la tercera etapa:

- a. La poca participación de los afectados puede conllevar a que el problema sea definido de manera distinta al real (0.47), a que los objetivos no persigan la solución del problema real (diseño) (0.54) y a que la implementación no se lleve a cabo de la manera adecuada: ejecución de acciones que no contribuyan a

aminorar el problema y generación de efectos a población no incluida como beneficiaria del programa (0.63).

- b. Si la definición del problema no se realiza de manera correcta (0.67), los objetivos del programa muy probablemente no atacarán el problema central (0.54), generándose riesgos de lanzar cursos de acción que no se experimentaron en pruebas piloto (la proporción del indicador es totalmente inaceptable, 0.34).
- c. El nivel de influencia de las relaciones de poder de determinados actores es alto (0.64), pudiendo influir y dar una connotación distinta al problema, afectando su definición y el objetivo principal. Las relaciones de poder también se presentan en la implementación, se llegan a redefinir algunos aspectos distintos a los diseñados (0.57). Los objetivos del programa pueden reajustarse, incluso, cambiarse durante la implementación, interpellando lo diseñado.

VI.3.3 Definición del problema—seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas

La relación que tienen definición del problema—seguimiento/evaluación es muy fuerte (0.837). El Coeficiente de Determinación, por su parte, muestra un valor de 0.701, señalando que la etapa de seguimiento/evaluación se explica en un 70% por la fase de definición del problema (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la primera etapa afectan indicadores de la cuarta etapa (seguimiento/evaluación):

- a. Están por debajo de lo aceptable tanto el indicador que relaciona documentos estadísticos y elaboración de diagnósticos (0.61) como el indicador que relaciona demandas ciudadanas y realización de diagnósticos (0.59). Las proporciones de ambos indicadores permiten suponer que los diagnósticos son incompletos, que la definición del problema es incorrecta (0.67) y que los objetivos atienden causas o efectos de un problema o simplemente se refieren a problemas inexistentes. Formular indicadores que den seguimiento a estos objetivos resulta innecesario.
- b. La escasa participación de los diferentes actores sociales se presenta como una constante en las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán.

VI.3.4 Diseño–implementación en el ciclo de las políticas

La relación que tiene diseño con implementación es perfecta (0.916). El Coeficiente de Determinación es 0.839, indica que la implementación se explica en un 84% por la fase de diseño (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la segunda etapa que afectan a la tercera son:

- a. No se proyecta el diseño y la implementación como etapas complementarias en el ciclo.
- b. Los objetivos del programa se modifican o cambian durante la implementación, se redefinen aspectos ya establecidos en la etapa de diseño (0.57), sobre todo si se trata de objetivos genéricos e imprecisos (0.56) y no gozan de un consenso fuerte y amplio (Bardach, 1997; citado por Aguilar, 2003b: 66).
- c. La proporción del indicador sobre realización de talleres participativos, mapa de relaciones o juego de roles tiene un resultado totalmente inaceptable (0.34), pudiendo haber resistencias por parte de actores con intereses opuestos durante la implementación y retrasar o inhibir los resultados del programa.
- d. El programa diseñado generalmente es rígido, no se adapta a condiciones específicas de la localidad durante su implementación, su proporción está por debajo de lo aceptable (0.54).
- e. La proporción del indicador que trata sobre la identificación de objetivos sectoriales, institucionales y espaciales al cual se vinculó el programa es de 0.60 (por debajo de lo aceptable). No hay relación clara entre este tipo de objetivos con los objetivos del programa, aun cuando la Ley Estatal de Planeación (artículo 10, 2007) exige a las dependencias tal vinculación.
- f. No se contempla la posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento distinto a lo asignado gubernamentalmente (0.60) para llevar a cabo el programa.

VI.3.5 Diseño–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas

Las etapas diseño–seguimiento/evaluación alcanzaron un valor de 0.937, mostrando una relación perfecta entre estas variables. El Coeficiente de Determinación, por su parte, fue de 0.878, indicando que la fase de seguimiento/evaluación se explica en un 88% por el diseño (véase cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la segunda etapa que afectan a la cuarta son:

- a. En la segunda etapa no se formulan instrumentos o mecanismos de retroalimentación que permitan mejorar o modificar el

- programa y obtener los resultados esperados, su proporción es inaceptable (0.50).
- b. El diseño de indicadores para evaluar los resultados del programa está por debajo de lo aceptable (0.61), sólo algunas veces se determina la fórmula de cálculo (0.57), la frecuencia de medición (0.57) y se define un valor de línea base (0.54), inhibiendo –hasta cierto punto– el seguimiento y la evaluación del programa.
 - c. En la etapa de diseño no se especifican los responsables de evaluar el programa. La misma dependencia que ejecuta el programa lleva a cabo la evaluación, pudiendo encontrar argumentos para excusar las insuficiencias. No se contrata personal externo especializado para efectuar una evaluación objetiva del programa (0.37).
 - d. En la etapa de diseño no se analizan los factores externos cuya ocurrencia puede potenciar o paralizar el programa (0.51). Dependiendo del impacto de algún factor, pueden incrementarse los costos, alcanzarse sólo parte de los objetivos o el fracaso total del programa.
 - e. Los productos y/o servicios a generar por los programas son insuficientes para lograr los objetivos del programa (0.59). Las acciones implementadas para producir o entregar los productos y/o servicios son también insuficientes (0.60).

VI.3.6 Implementación–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas

La relación entre las etapas implementación–seguimiento/evaluación es muy fuerte (0.827). El Coeficiente de Determinación obtuvo un valor de 0.684, señalando que el seguimiento/evaluación se explica en un 68% por la fase de implementación (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la tercera etapa que afectan a la cuarta son:

- a. Durante la implementación, población que no estaba incluida en el programa (población no objetivo) recibió beneficios del mismo (0.63), reflejándose inconsistencias en los resultados de la etapa de seguimiento/evaluación (0.63).
- b. Falta de existencia de mecanismos de retroalimentación durante la ejecución del programa para corregirlo o mejorarlo (0.50). Al no contar con instrumentos de retroalimentación y seguimiento, se desconoce hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo, qué recursos se han gastado o están gastándose para llevar a cabo el mismo.

- c. La escasa participación de los afectados en la fase de implementación y de seguimiento/evaluación del programa, se aleja del concepto de políticas “públicas”.

La secuencia del ciclo de las políticas es relativamente clara. Su secuencia relativamente inicia con la definición del problema, le sigue diseño, después implementación y cierra relativamente con seguimiento/evaluación. Es un proceso integral en el que cada etapa influye en las demás, donde la interrelación entre las etapas es permanente, pues la retroalimentación regresa muchas veces a cualquiera de las otras etapas. En el símil de Brewer y DeLeon (1983; citado por DeLeon, 1997: 11), el ciclo de las políticas es como la circulación sanguínea del cuerpo humano, sin omitir que la circulación está contenida dentro de un sistema (el cuerpo). Las etapas del ciclo de las políticas no son unidireccionales ni carecen de retroalimentación permanente.

En sí, las medidas que pueden mejorar el ciclo de las políticas de desarrollo en Michoacán se encuentran en los mismos indicadores utilizados en los instrumentos de investigación. Los indicadores con niveles totalmente inaceptables, inaceptables, por debajo de lo aceptable o, incluso, aceptables (respuestas colocadas en los intervalos 1, 2, 3 o 4 de la métrica de medición) deben pasarse a niveles totalmente aceptables (intervalo 5 de la métrica de medición).

Los indicadores empleados consideran elementos básicos que permiten dar coherencia al ciclo de las políticas. La importancia de mejorar las etapas del ciclo radica en la interrelación existente entre ellas: la retroalimentación entre las mismas es constante. Si en una etapa existen dificultades, se reflejará también en las demás etapas, afectando al ciclo completo.

CONCLUSIONES

El enfoque de políticas públicas se aleja de la concepción que reduce las acciones gubernamentales a itinerarios de corte racionalista y que cierra la brecha entre el interés social y la lógica del gobierno. El enfoque de políticas públicas implica también una perspectiva estratégica de largo plazo acompañada del seguimiento y de la evaluación de los resultados obtenidos, al centrarse en los problemas comunes de la sociedad y no en los periodos gubernamentales.

Las políticas públicas requieren de la interacción permanente de los actores involucrados en la problemática. Prescindir de tal interacción, la política pública se convierte en política gubernamental. Toda política pública es política gubernamental porque el gobierno coordina la puesta en marcha, pero no toda política gubernamental es política pública. En el enfoque de políticas públicas el gobierno entra a un modelo circular, forma parte de una red, donde un conjunto de grupos sociales y el mismo gobierno -en forma coordinada y organizada- giran alrededor del interés público. En el modelo circular, la sociedad está en el centro, no el gobierno.

Las políticas orientadas al desarrollo del Estado de Michoacán legalmente quedan asentadas en los Planes Estatales de Desarrollo (PED). Las políticas de desarrollo programadas para esta entidad durante el periodo 2003-2010 están en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012. En los PEDM también se plasman los programas que permiten operar las políticas. Para efectos de esta investigación, los programas se clasificaron con base en su origen, que puede ser federal o estatal. Se encontró un total de 248 programas en ambos periodos, de los cuales, 127 son programas de origen federal. Aun cuando Michoacán tiene un gobierno dirigido por un partido de “izquierda”, el PRD, muchas de las políticas que adopta las emprende con programas diseñados por el gobierno federal, dirigido por un partido de “derecha”, el PAN. Muchos de los programas de origen estatal tampoco distan mucho de la lógica de los programas federales. Los resultados obtenidos en esta investigación parecieran suponer que las ideologías de dos partidos que se consideran a sí mismos diferentes se mueven en un mismo proyecto de trabajo.

Los programas de origen estatal, por tanto, que permitieron operacionalizar las políticas de desarrollo en Michoacán durante el periodo 2003-2010 son 121 (universo de estudio): 54 se marcaron en el periodo 2003-2008 y 67 en el periodo 2008-2012. Se aplicó el muestreo de juicio para seleccionar la muestra de estudio.

programas; sin embargo, algunos se descartaron por falta de acceso a la información, por inexistencia de información oficial del programa, por desconocimiento del programa en las entidades gubernamentales, por confusión entre líneas de acción y programas como tal por parte de los funcionarios y, por que algunos programas se operaron por convenio con el gobierno federal. La muestra de estudio quedó conformada por 14 programas.

Es importante que las políticas (ya sean gubernamentales o públicas) se concreten en programas, pues se establecen reglas de operación, se asignan recursos económicos, se llevan a cabo de forma organizada, se tiene mayor orden, se realizan acciones planificadas para obtener los componentes (servicios o productos) que se desean entregar y poder lograr el objetivo planteado en la política. La concreción de las políticas en programas hace notar la existencia de etapas específicas que siguen un ciclo. Empero, la noción del ciclo de las políticas hace referencia a un dispositivo analítico para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción política. En la práctica, este ciclo no tiene una secuencia lineal o mecánica, pues las etapas se sobreponen unas a las otras, se anticipan o retrasan. Se trata de una secuencia dinámica y no estática. Los límites entre cada etapa -incluso- son endebles. Con un análisis de frecuencia y agrupamiento se encontró que las etapas que conforman al ciclo de las políticas son definición del problema, diseño, implementación, y seguimiento/evaluación.

Con la aplicación del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y del Coeficiente de Determinación (r^2_s) se especificó el grado en que la operación de las etapas (variables independientes) afectó el ciclo de las políticas de desarrollo (variable dependiente) en Michoacán durante el periodo 2003-2010. El Coeficiente de Correlación de Spearman tuvo un valor de 0.919, indicando una relación perfecta entre el ciclo de las políticas y la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación. El Coeficiente de Determinación señaló que el ciclo de las políticas se explica en un 85% por las variables independientes. Lo anterior permitió comprobar la hipótesis general: la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectaron significativamente el ciclo de las políticas de desarrollo de Michoacán.

La forma en que se realizaron las etapas afectó de manera negativa al ciclo. Varios problemas interrumpen la secuencia. En la definición del problema, la información es insuficiente, se favorecen determinados intereses, la relación entre el diagnóstico y las demandas ciudadanas es regular, la participación de los afectados por la problemática es baja. Un diagnóstico incompleto

lleva a definir de manera incorrecta el problema y a buscar soluciones a problemas mal identificados. El índice de definición del problema se encuentra en una posición por debajo de lo aceptable (0.54), casi inaceptable.

El índice sobre diseño está colocado también en una posición por debajo de lo aceptable (0.62). Los problemas encontrados en esta etapa son: información insuficiente, pocas veces se toma como base analítica una teoría, los objetivos de los programas se tornan generales e imprecisos, no hay formulación de indicadores que permitan conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, se da prioridad a los aspectos económicos, dejando de lado -hasta cierto punto- los aspectos sociales y económicos, pocas veces se realiza un análisis costo/beneficio, el análisis de alternativas es incompleto, sólo algunas veces se realiza análisis de aceptabilidad política, la mayoría de los programas son formulados a corto o mediano plazo, los afectados por la problemática participan poco en el diseño del programa.

En la etapa de implementación, casi nunca se realizan pruebas piloto de experimentación, el grado de participación ciudadana es bajo, no se tiene a tiempo los recursos económicos para ejecutar el programa, no se consideran suficientemente los factores externos que pueden inhibir la puesta en marcha del programa, el programa casi nunca se adapta a las condiciones específicas de la localidad, influyen las relaciones de poder durante la implementación, pudiendo modificar lo planeado en la etapa de diseño. Estos problemas hacen que el índice de implementación se encuentre en una posición por debajo de lo aceptable (0.61).

El índice de seguimiento/evaluación es de 0.61. Las insuficiencias encontradas se relacionan con frecuencia baja en la evaluación de los resultados del programa, con baja existencia de mecanismos de retroalimentación y seguimiento, casi nunca se contrata personal especializado externo para evaluar el programa, muchos de los objetivos no se traducen en metas y, cuando las hay, éstas no cuentan con indicadores que permitan medirlas, el acceso a la información por parte de la población para conocer los programas y recursos es limitada, sólo proporcionan aquella que no comprometa.

Cada etapa (definición del problema, diseño, seguimiento/evaluación) está relacionada con las otras, influye en las demás. Con la aplicación del Coeficiente de Determinación se pudo comprobar la interrelación entre las etapas. La definición del problema influyó en un 84% en la etapa de diseño, en un 94% en implementación y en un 70% en seguimiento/evaluación. Asimismo, la definición del problema condicionó en un 84% la implemen-

tación y en un 88% la etapa de seguimiento/evaluación. De igual manera, la implementación alteró la fase de seguimiento/evaluación en un 68%. Así, algunos de los problemas generados desde la definición del problema afectaron las siguientes etapas, alterando el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán.

Es necesario realizar diagnósticos y análisis específicos que muestren la situación real de la entidad para definir el problema de manera adecuada, para establecer los objetivos que se pretende lograr, para identificar y analizar las distintas alternativas –considerando aspectos sociales, económicos y políticos– con sus respectivas acciones y para elegir aquella opción que mejor contribuya a solucionar o aminorar los problemas. La mitad de la solución de los problemas está en la definición correcta del problema.

Se concluye además que las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010 se alejan considerablemente de lo público. No son políticas públicas, pues la participación ciudadana en el conjunto de las etapas es baja (0.48). Son políticas gubernamentales, cuyo ciclo de elaboración está además por debajo de lo aceptable (0.61).

Todo parece indicar que el criterio que permite validar el “éxito” de las políticas reside en la articulación del conocimiento técnico con las demandas sociales, y el criterio para determinar éstas depende a su vez de la vigencia del proceso democrático (Ejea, 2006: 15). Un gobierno requiere de diversos escenarios que permitan al ciudadano participar libremente en la formulación de políticas y acceder a información pública y veraz. Lo anterior, da, por lo menos, indicios de una cultura política democrática.

FUENTES DE CONSULTA

Fuentes bibliográficas

- ALBURQUERQUE, Francisco, (2003), *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*, Madrid: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- ANDER-EGG, Ezequiel, (1995), *Técnicas de investigación social*, Buenos Aires: Edit. Lumen.
- ANDERSON, J., (1984), *Public Policy-Making*, New York: Holt, Rinehart and Wiston.
- ANDERSON, David, Dennis Sweeney y Thomas Williams, (2002), *Estadística para administración y economía*, México: Thomson Learning.
- AROCENA, José, (1995), *El desarrollo local: desafío contemporáneo*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- AYALA, José, (2000), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*, México: Porrúa.
- BARDACH, Eugene, (2001), *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, México: Edit. Porrúa-CIDE.
- BORJA, Jordi, (2003), *Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación*, México: Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.
- BREWER, Garry y Peter deLeon, (1983), *The foundations of policy analysis*, Illinois: Dorsey Press, Homewood.
- BUNGE, Mario, (1975), *La investigación científica*, Barcelona: Editorial Ariel.
- CABRERO, Enrique, (2007), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Edit. Porrúa- CIDE.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco, (2007), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México: Edit. Siglo XXI-CEPAL.
- DEL CASTILLO, Gloria e Irma Méndez, (2006), *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, Guía de curso, México: FLACSO.
- DUSSEL, Enrique, (2006), *20 tesis de política*, México: Siglo XXI editores, Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe.
- FINOT, Iván, (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile: ILPES.
- HERNÁNDEZ, Roberto, (2006), *Metodología de la investigación*, México: Edit. Mc Graw Hill Interamericana.

- HERRERA, Hugo, (2011), *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- HOGWOOD, B. y Gunn, L., (1984), *Policy analysis for the real world*, Oxford: Oxford University Press.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), (2004), *Metodología del marco lógico*, Boletín del ILPES No. 15, Santiago de Chile: ILPES.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), (2008), *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*, México: Secretaría de Gobernación.
- _____, (2010), *Autodiagnóstico municipal desde lo local*, México: Secretaría de Gobernación.
- JOHNSON, Robert, (2007), *Estadística elemental*, México: Edit. Trillas.
- LAHERA, Eugenio, (2004), *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- LASSWELL, Harold, (1971), *A pre-view of policy science*, New York: American Elsevier Publishing.
- LARRUE, Corinne, (2000), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris: L'Harmattan.
- MARTÍNEZ, Jorge, (2003), *Integración regional e internacionalización del capital en Lázaro Cárdenas, Michoacán*, México: Edit. UMSNH.
- MAY, J. y A. Wildavsky, (1977), *The policy cycle*, London: Beverly Hills-London.
- MERCADO, Ernesto, (1991), *Técnicas para la toma de decisiones*, México: Edit. Limusa.
- NAVARRO, Lenin y Oscar Pedraza, (2007), *Productividad en la industria eléctrica en México. División Centro Occidente, Serie Ciclos y Tendencias en el Desarrollo de México*, Tomo 33, México: UMSNH, UCLA Program on México, PROFMEX, Universidad de Guadalajara.
- NORTH, Douglas, (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ORTEGÓN Edgar, Juan Pacheco y Horacio Roura, (2005), *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*, Serie Manuales No. 39. Santiago de Chile: ILPES.
- _____, Juan Pacheco y Adriana Prieto, (2005), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile: Serie Manuales No. 42. ILPES/CEPAL.
- ORTÍZ, Frida y María del Pilar García, (2005), *Metodología de la investigación. El proceso y sus técnicas*, México: Limusa. Noriega Editores.

- PADUA, J., (1996), *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, México: FCE.
- PARSONS, Wayne, (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de análisis de políticas públicas*, México: Edit. Miño y Dávila-FLACSO.
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2007), *Informe sobre desarrollo humano Michoacán*. México: Organización de las Naciones Unidas.
- RICHARDSON, J., (1982), *The concept of policy style*, London: Ed. Richardson.
- SEN, Amartya, (2000), *Desarrollo y libertad*, España: Editorial Planeta.
- SUNKEL, Osvaldo y Paz Pedro, (1978), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México: Ed. Siglo XXI.
- TOMASSINI, Luciano, (1996), *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- VALLÈS, Josep, (2002), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona: Edit. Ariel.
- VARGAS, Alejo, (1999), *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá: Edit. Almuneda.
- VICKERS, G., (1983), *The art of judgment: a study of policymaking*, London: Chapman & Hall.

Fuentes hemerográficas

- AGUILAR, Luis, (2003), “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar (coord.), México: Ed. Porrúa.
- _____, (2003a), “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis Aguilar (coord.), México: Ed. Porrúa.
- _____, (2003b), “Estudio introductorio”, en *El proceso de implementación de las políticas*, Luis Aguilar (coord.), México: Ed. Porrúa.
- _____, (1992), “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Antologías de política pública Vol. 3, Luis Aguilar (coord.), México: Porrúa.
- _____, (1997), “Estudio introductorio”, en *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Giandomenico Majone (coord.), México: FCE.
- BARDACH, Eugene, (2003), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis Aguilar (coord.), México: Ed. Porrúa.

- _____, (1997), “La agenda del desarrollo local”, Conferencia en la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: Apuntes para el módulo del curso de postgrado: Desarrollo local en áreas metropolitanas.
- CANTO, Manuel, (1996), “Introducción a la ciencia de las políticas públicas”, en *Política pública y gobierno local*, Mauricio Merino (coord.), México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- FLORES, María de Lourdes y Edith Barrera, (s/f), “Definiciones: desarrollo social, políticas públicas”, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne Larrue y Frédéric Varone, (2003), “Las políticas públicas”, en *Análisis y conducción de las políticas públicas*, México: Universidad de Monterrey.
- LASWELL, Harold, (1992), “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar (coord.), México: Porrúa.
- MELTSNER, Arnold, (2003), “La factibilidad política y el análisis de las políticas”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar (coord.), México: Ed. Porrúa.
- NACIF, Benito, (2004), “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y gobierno*, Vol. XI, núm. 1, México: CIDE.
- PALLARES, Francesc, (1988), “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RÓZGA, Rysard, (1994), “La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional”, en *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. III, No. 1, México: CIDE.
- SOLARI, Andrés, (2003), “Siete teoremas sobre el desarrollo local”, en *Revista Realidad Económica No. 14*, abril, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- TAMAYO, Manuel, (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en *La nueva administración pública*, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps), Madrid: Editorial Alianza Universidad.

Páginas web

- EJEA Mendoza, Guillermo (2006). Teoría y ciclo de las políticas públicas. III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México. México. Disponible en: http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf

- KAUFFER Michel, Edith F. (s/f). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. Disponible en: <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/polliticaspUBLICAS.pdf>
- MUÑOZ Díaz, Julio (S/f). Taller políticas públicas. Universidad de Talca, Chile. Disponible en: http://mggp.utralca.cl/docs/taller_politicas_publicas/TALLER_POLITICAS_PUBLICAS.pdf
- NIETO, Marco y L. Maldonado (1998). Política en salud pública para el Distrito Capital. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, Secretaría Distrital de salud. Disponible en: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2e2.htm>

Archivos del H. Congreso del Estado de Michoacán

- CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN. (2007). *Ley de planeación del Estado de Michoacán de Ocampo*. Periódico Oficial. Tomo CXL, núm. 74.
- GOBIERNO del Estado de Michoacán (2003). “Plan estatal de desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo, 2003-2008”. Morelia, Mich. Gobierno del Estado de Michoacán.
- GOBIERNO del Estado de Michoacán (2008). “Plan estatal de desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo, 2008-2012”. Morelia, Mich. Gobierno del Estado de Michoacán.

Archivos del Gobierno del Estado de Michoacán

- DIRECCIÓN DE AGRICULTURA (2011). *Documentos internos*. Secretaría de Desarrollo Rural. Gobierno de Estado de Michoacán.
- DIRECCIÓN DE CONTENCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL (2011). *Documentos internos*. Secretaría de Urbanismos y Medio Ambiente. Gobierno de Estado de Michoacán.
- DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO COMUNITARIO (2011). *Documentos internos*. Secretaría de Política Social. Gobierno de Estado de Michoacán.
- DIRECCIÓN DE GANADERÍA (2011). *Documentos internos*. Secretaría de Desarrollo Rural. Gobierno de Estado de Michoacán.
- DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL. (2011). *Documentos internos*. Secretaría de Urbanismos y Medio Ambiente. Gobierno de Estado de Michoacán.

- DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN URBANA (2010). *Documentos internos*. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Gobierno de Estado de Michoacán
- DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN (2011). *Documentos internos*. Secretaría de Turismo. Gobierno de Estado de Michoacán.
- DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN COMERCIAL Y AGRONEGOCIOS (2011). *Documentos internos*. Centro de Agronegocios de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán.
- SUBDIRECCIÓN DE CRÉDITO (2011). *Documentos internos*. Fondo Mixto para el Fomento Industrial de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán.
- SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO ARTESANAL (2011). *Documentos internos*. Casa de las Artesanías del Estado de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán.
- SUBDIRECCIÓN DE FONDOS Y FIDEICOMISOS (2010). *Documentos internos*. Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán.
- SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO FORESTAL (2011). *Documentos internos*. Comisión Forestal del Estado de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán.
- SUBDIRECCIÓN DE VINCULACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (2010). *Documentos internos*. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología. Gobierno de Estado de Michoacán.

Entrevistas

- AMEZOLA, Cecilia. Directora de contraloría social. Coordinación de Contraloría. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Diciembre 2010-enero 2011.
- BARAJAS; Gustavo. Jefe de departamento de manejo sustentable de los recursos naturales. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- CASTRO, Juan Bosco. Dirección de promoción. Secretaría de Turismo. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- DÍAZ, José Trinidad. Director. Centro de Agronegocios de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- ESCÁRCEGA, Sergio. Director de contención del deterioro ambiental. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- GARCÍA, Gauri Ivette. Dirección de patrimonio, protección y conservación de monumentos y sitios históricos. Secretaría de Cultura. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.

- GOCHI, Rafael Gerardo. Analista. Casa de las Artesanías del Estado de Michoacán de Ocampo. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- GUERRERO, Gabriel. Encargado del Programa de Desarrollo Empresarial. Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- GUTIÉRREZ, José Raúl. Jefe de departamento de ordenamiento pesquero. Comisión de Pesca del Estado. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- OCHOA, Luis. Dirección de comercialización. Secretaría de Desarrollo Rural. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- ORTIZ, Marcos. Jefe de departamento de planeación urbana. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Diciembre 2010-enero 2011.
- PINEDA, Marco Antonio. Líder de proyectos. Comisión Forestal del Estado. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- PORTILLO, Juan. Jefe de departamento de agricultura. Secretaría de Desarrollo Rural. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Diciembre 2010-enero 2011.
- RÍOS, Octaviano. Jefe de departamento de fortalecimiento comunitario. Secretaría de Política Social. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Diciembre 2010-enero 2011.
- SALAZAR, Rubén. Subdirector de vinculación y desarrollo tecnológico. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Diciembre 2010-enero 2011.
- SERENO, Alexis. Encargado del programa de financiamiento a la actividad productiva para el empleo. Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Mayo-julio 2011.
- VALENCIA, Gerardo. Encargado del programa de asesoría financiera. Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán. Gobierno de Estado de Michoacán (2008-2012). Diciembre 2010-enero 2011.

RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS

Cuadros

Cuadro 1.	Variable dependiente y variables independientes	33
Cuadro 2.	Operacionalización de la variable independiente	34
Cuadro 3.	Operacionalización de las variables independientes	35
Cuadro 4.	Definiciones de política pública	44
Cuadro 5.	Dimensiones de la política	48
Cuadro 6.	Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores	51
Cuadro 7.	Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012 (universo de estudio)	74
Cuadro 8.	Muestra de estudio preliminar	80
Cuadro 9.	Muestra de estudio definitiva	83
Cuadro 10.	Indicadores para analizar la definición del problema	93
Cuadro 11.	Escala de clasificación del índice sobre definición del problema	95
Cuadro 12.	Indicadores para analizar el diseño de la política	95
Cuadro 13.	Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política	98
Cuadro 14.	Indicadores para analizar la implementación de la política	99
Cuadro 15.	Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política	100
Cuadro 16.	Indicadores para analizar el seguimiento/evaluación de la política	101
Cuadro 17.	Escala de clasificación del índice sobre seguimiento/evaluación de la política	102
Cuadro 18.	Indicadores para analizar el ciclo de las políticas	103
Cuadro 19.	Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas	107
Cuadro 20.	Alternativas y objetivos específicos	108
Cuadro 21.	Escala de calificación de la relación de las variables	109
Cuadro 22.	Calificación de alternativas	110
Cuadro 23.	Determinación de la relevancia relativa y global para cada alternativa	111
Cuadro 24.	Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas con sus relevancias globales y relativas	112
Cuadro 25.	Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s)	113

174 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Cuadro 26. Muestra de estudio	117
Cuadro 27. Definición del problema de los programas muestra de estudio	119
Cuadro 28. Escala de clasificación del índice sobre definición del problema (evidencia empírica)	120
Cuadro 29. Diseño de los programas muestra de estudio	122
Cuadro 30. Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política (evidencia empírica)	124
Cuadro 31. Implementación de los programas muestra de estudio	126
Cuadro 32. Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política (evidencia empírica)	128
Cuadro 33. Seguimiento/evaluación de los programas muestra de estudio	129
Cuadro 34. Escala de clasificación del índice sobre seguimiento/evaluación de la política (evidencia empírica)	131
Cuadro 35. Ciclo de los programas muestra de estudio	132
Cuadro 36. Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas (evidencia empírica)	137
Cuadro 37. Índices de las variables independientes (etapas) e índice de la variable dependiente (ciclo de las políticas)	144
Cuadro 38. Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) (índice promedio)	146
Cuadro 39. Matriz del Coeficiente de Determinación (r_s^2) (índice promedio)	146
Cuadro 40. Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) (etapas)	148
Cuadro 41. Matriz de Coeficiente de Determinación (r_s^2) (etapas)	148
Cuadro 42. Matriz de congruencia metodológica	179
Cuadro 43. Problemas identificados en la categoría población y vivienda	182
Cuadro 44. Problemas identificados en la categoría educativa	184
Cuadro 45. Problemas identificados en la categoría de salud	185
Cuadro 46. Problemas identificados en la categoría ambiental	186
Cuadro 47. Problemas identificados en el ámbito cultural	187
Cuadro 48. Problemas identificados en la dimensión económica	187
Cuadro 49. Problemas identificados en la dimensión política	190
Cuadro 50. Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012	192
Cuadro 51. Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión económica, 2003-2008 y 2008-2012	197
Cuadro 52. Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión política, 2003-2008 y 2008-2012	200

Gráficas

Gráfica 1. Programas por dimensión, 2003-2008 y 2008-2012	71
---	----

Figuras

Figura 1. Interconexión entre política pública, programa público y proyecto público	47
Figura 2. Dimensiones del estilo de políticas	50
Figura 3. Estudio de las políticas públicas por etapas	53
Figura 4. Ciclo de las políticas públicas	54
Figura 5. Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y políticas	64
Figura 6. Dimensiones, categorías y aspectos de la problemática del Estado de Michoacán	67
Figura 7. Programas de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012	73
Figura 8. Etapas del ciclo de políticas en la matriz de marco lógico	91
Figura 9. Estructura del indicador	92
Figura 10. Formación de una jerarquía, niveles que contienen las alternativas y los diferentes objetivos por alcanzar	108
Figura 11. Participación ciudadana en las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010	139
Figura 12. Estilo de políticas en Michoacán	139

Anexo 1

Matriz de congruencia metodológica

Cuadro 42 (1 de 3). Matriz de congruencia metodológica

Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Indicadores
Pregunta	Objetivo		Dependiente	Independientes	
¿En qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Determinar en qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó significativamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del problema - Diseño - Implementación - Seguimiento/evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de las políticas de desarrollo en el PED. - Identificación de los objetivos sectoriales en el PED. - Identificación de los objetivos de la dependencia que formula la política. - Identificación del problema central que atiende la política. - Identificación de las causas que originan el problema (hacia abajo). - Identificación de los efectos del problema (hacia arriba). - Tipo de análisis de involucrados. - Participación ciudadana. - Técnicas empleadas en el análisis de involucrados. - Población objetivo. - Identificación de medios y fines de la política (momento práctico). - Identificación de la finalidad (impacto). - Identificación del propósito (resultado). - Cantidad de objetivos. - Ponderación de objetivos. - Identificación de componentes (productos). - Identificación de actividades. - Capacidad técnica de los recursos humanos. - Capacidad financiera para la operación de la política. - Recursos externos de financiamiento (distinto a lo asignado gubernamentalmente).

Cuadro 42 (2 de 3). Matriz de congruencia metodológica

Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Indicadores
Pregunta	Objetivo		Dependiente	Independientes	
			Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del problema - Diseño - Implementación - Seguimiento/ evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Precisión de las condiciones externas que pudieran afectar la ejecución. - Indicadores de evaluación. - Frecuencia de medición. - Diseño de metas. - Seguimiento/monitoreo. - Determinación de líneas base. - Medios de verificación (fuentes de información). - Evaluación de calidad. - Evaluación de eficacia (tiempo, presupuesto, productos).
¿En qué grado la forma en que se hizo la definición del problema alteró el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Establecer en qué grado la forma en que se hizo la definición del problema alteró el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La forma en que se hizo la definición del problema alteró sustancialmente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de las políticas	Definición del problema	<ul style="list-style-type: none"> - Relación diagnóstico - demandas ciudadanas. - Sustento del diagnóstico en documentos estadísticos. - Participación ciudadana en la definición del problema. - Identificación del problema. - Fundamento teórico para definir el problema. - Relación diagnóstico – definición del problema. - Relaciones de poder en la definición del problema.
¿En qué nivel la manera de hacer el diseño obstaculizó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Determinar en qué nivel la manera de hacer el diseño obstaculizó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La manera de hacer el diseño obstaculizó altamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de las políticas	Diseño	<ul style="list-style-type: none"> - Relación problema – objetivo. - Precisión y claridad de los objetivos. - Disponibilidad de información. - Conocimiento del problema por parte de los analistas de políticas. - Perspectiva teórica empleada en la construcción del objetivo. - Medición del objetivo. - Consideración del contexto en el diseño de la política. - Recursos disponibles. - Análisis costo-beneficio. - Viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas.

Cuadro 42 (3 de 3). Matriz de congruencia metodológica

Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Indicadores
Pregunta	Objetivo		Dependiente	Independientes	
			Ciclo de las políticas	Diseño	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención de eventualidades. - Metas de la política. - Aceptabilidad política de la política. - Periodo del diseño (plazos). - Participación de expertos en el diseño de la política. - Grado académico de quienes diseñaron la política. - Participación ciudadana.
¿En qué medida la forma de efectuar la implementación condicionó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Precisar en qué medida la forma de efectuar la implementación condicionó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La forma de efectuar la implementación condicionó significativamente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de las políticas	Implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Prueba piloto para la ejecución. - Análisis de los recursos disponibles. - Relación política entre los ejecutores de la política. - Coordinación técnica entre los ejecutores de la política. - Conflictos intergubernamentales. - Consideración del contexto en la implementación. - Participación ciudadana. - Relación población objetivo – beneficios de la política. - Beneficios de escurrimiento. - Desvío de recursos. - Adaptabilidad de la política. - Redefinición de aspectos ya diseñados.
¿En qué grado la manera de realizar el seguimiento/ evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Identificar en qué grado la manera de realizar el seguimiento/ evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La manera de realizar el seguimiento/ evaluación afectó sustancialmente el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de las políticas	Seguimiento / evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de resultados. - Mecanismos de retroalimentación. - Seguimiento de la política. - Evaluación externa. - Análisis de eficacia sobre objetivos. - Eficiencia presupuestaria. - Aceptación ciudadana de los resultados de la política. - Relación recursos económicos - beneficiarios. - Análisis de eficacia sobre metas. - Acceso a la información de la política.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2 Diagnóstico del Estado de Michoacán 2002-2003 y 2007-2008

Dimensión social

Cuadro 43 (1 de 2) Problemas identificados en la categoría población y vivienda

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Delincuencia, narcotráfico y crimen organizado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Robos, homicidios, pandillerismo, narcotráfico, crimen organizado.
Pobreza y marginación	<ul style="list-style-type: none"> - Altos índices de marginación y pobreza. - Municipios de muy alta, alta y media marginación pasaron de 59 en 1990 a 89 (del año 1990 al 2000). - La intensidad de marginación entre Morelia (municipio mejor situado) y Tzitzio (municipio peor situado) pasó de un índice de 2.99 a 3.19 de 1990 al 2000. - Desigualdades socio-económicas regionales. - Región Sierra-Costa: 67% vive en zonas rurales, 24% mayor de 15 años es analfabeta, atención a la salud marginal. - Bajos índices de desarrollo humano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayores rezagos en zonas indígenas en índices de marginación y pobreza. - Michoacán ocupa el 6° lugar con mayor pobreza (23.3% de la población vive en pobreza alimentaria, 30.8% en pobreza de capacidades y el 54.5% en pobreza patrimonial) (CONEVAL, 2007). - Décimo estado a nivel nacional con mayores índices de marginación (92 municipios con marginación muy alta, alta y media en 2005). - Michoacán ocupa el lugar número 28 de 31 en el índice de desarrollo humano (IDH), referente a ingresos, salud y educación.
Vivienda y urbanización	<ul style="list-style-type: none"> - Rezago de viviendas. - Viviendas insalubres, sin servicios, en áreas de alta vulnerabilidad a desastres. - Oferta habitacional poco accesible (reglas de crédito público y privado excesivas y excluyentes). - Desabasto de suelo. - Crecimiento urbano desordenado y concentrado en pocas ciudades. - Alto grado de dispersión de la población: limitada disponibilidad de infraestructura y de recursos naturales y humanos. - El crecimiento demográfico, económico, urbano e industrial ha carecido de adecuada planeación; existencia de asentamientos irregulares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rezago de viviendas. - Intenso crecimiento demográfico; carencias y problemas derivados de la dispersión y el desorden urbano, incrementando costos de infraestructura y servicios públicos. - Deterioro de las áreas urbanas y dinámicas de crecimiento desordenado y disperso.
Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Carencia de vías de comunicación y medios de transporte en localidades rurales, mala calidad en infraestructura y servicios básicos. - Déficit de longitud carretera, limitaciones de la comunicación ferroviaria y de la carretera Lázaro Cárdenas con el eje norte. 	<ul style="list-style-type: none"> - La cobertura de agua potable en localidades rurales con menos de 100 habitantes es de 37.5% (a nivel nacional 88.6%); la eficiencia estimada en la operación de los sistemas de agua para suministro domiciliario es muy baja; desigual distribución del agua en el tiempo y en el espacio.

Cuadro 43 (2 de 2) Problemas identificados en la categoría población y vivienda

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Michoacán, lugar número 23 de 31 en cobertura de agua. - Servicio ineficiente de transporte público. - Infraestructura deportiva insuficiente, altos costos de operación; estructura deportiva dispersa, irregular y concentrada en zonas urbanas, infraestructura humana y material insuficiente para deportistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalaciones deportivas con deficiencias. - 55% del total de carreteras y caminos pavimentados en el estado, déficit de infraestructura turística y de sistemas ferroviario, aéreo y portuario.
Migración	<ul style="list-style-type: none"> - Alto índice de migración externa (entre 2 y 2.5 millones de personas), violación de los derechos de los migrantes, bajo nivel de escolaridad y capacitación de la mayoría de migrantes, carecimiento de servicios de salud; desintegración familiar y comunitaria. - Flujos de migración interna. 	<ul style="list-style-type: none"> - La migración ocasiona desintegración familiar. - Los costos de transacción de las remesas siguen siendo caros.
Grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Abuso, explotación y maltrato a menores de edad. - Creciente deterioro del nivel de bienestar juvenil; desintegración familiar, drogadicción, alcoholismo y enfermedades de transmisión sexual. - Vulnerabilidad de las mujeres: cultura machista, discriminación, migración (52.2% del total de migrantes son mujeres); en Morelia cerca de 25 mil mujeres sobreviven con ingresos menores a dos salarios mínimos; trabajo desigual, violencia sexual e intrafamiliar. - Adultos mayores en condiciones de pobreza y pobreza extrema, rechazo, exclusión y discriminación. - Personas con discapacidad: difícil incorporación a la vida laboral; discriminación, áreas de trabajo inhabilitadas; infraestructura urbana y servicios públicos inadecuados. - Comunidades indígenas vulnerables por abusos, discriminación, la justicia no considera las prácticas culturales y jurídicas, conflictos inter-comunitarios, altos grados de pobreza; sector marginado del crédito formal. - Crecimiento de población penitenciaria, problemas de hacinamiento, salud, alimentación. Hay corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desnutrición infantil (27,497 menores de cinco años); explotación laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes; abandono, maltrato y desamparo de niños. - Jóvenes de 12 a 29 años con grado promedio de escolaridad un poco mayor a sexto de primaria. - 24% de las mujeres son jefas de familia, de las cuales el 70% se encuentran en algún nivel de pobreza; el 40% de mujeres que trabaja lo hacen en el área de servicios y con ingresos muy bajos; discriminación. - Existen 378,798 adultos mayores de 60 años o más, de los cuales cerca del 40% padece de pobreza alimentaria. - Déficit en torno al reconocimiento pleno de derechos de pueblos y comunidades indígenas; conflictos inter-comunitarios.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 44 (1 de 2)
Problemas identificados en la categoría educativa

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Logro educativo	<ul style="list-style-type: none">- Educación con grave déficit en la cobertura, calidad y equidad de los servicios.- 14% de la población no sabe leer ni escribir.- Varios indicadores en últimos lugares entre los estados del país (atención de la demanda, capacidades de aprovechamiento, retención de alumnos inscritos y la eficiencia terminal en los diversos niveles educativos, sobre todo en el medio rural e indígena).- Poca cobertura al interior del estado de actividades del servicio social.- Faltan centros de educación inicial y de secundarias en algunas áreas rurales.- Elevada tasa de deserción en educación media superior; tasa baja de atención a la demanda de población de 20 a 24 años; eficiencia del sistema muy baja.- Desvinculación del sistema educativo con el mundo laboral y con la realidad social.- La enseñanza en lengua materna rezagada, carencia de profesores hablantes de lenguas indígenas del estado.- Carencia de un plan educativo integral y consistente de corto, mediano y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none">- Baja eficiencia terminal en la educación media superior.- La matriculación de posgrado es insuficiente para buscar soluciones a la problemática del estado.- Alta concentración para estudiar la educación superior en Morelia.- Déficit de atención a la demanda en preescolar y secundaria;- Reprobación y deserción en la educación básica.
Recursos humanos, materiales y técnicos	<ul style="list-style-type: none">- Recursos públicos insuficientes para capacitación, investigación educativa, infraestructura, adquisición de insumos y equipamiento.- Alto grado de centralización; carencia de oferta amplia de licenciaturas y centros educativos.- Vicios administrativos y burocráticos, corrupción y rezagos en el sistema educativo; conflictos magisteriales.- Falta de coordinación entre diversas instituciones y niveles.- Gestión ineficiente de la normatividad vigente por parte de la Secretaría de Educación; carencia de gestiones colegiadas en las instituciones escolares; insuficiencia de mecanismos de control, seguimiento y evaluación para garantizar la eficiencia de la gestión.- Inexistencia de una universidad indígena.	<ul style="list-style-type: none">- Recursos humanos irregulares y corrupción.- Recursos presupuestales limitados.- Rezagado educativo por falta de infraestructura y equipamiento en el nivel medio superior.- La dispersión y los obstáculos geográficos de las zonas rurales e indígenas, dificultan el acceso de niños y jóvenes a los servicios de educación.

Cuadro 44 (2 de 2)
Problemas identificados en la categoría educativa

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Investigación y desarrollo	<ul style="list-style-type: none">- Creciente brecha entre el desarrollo científico-técnico de la entidad frente a otras; creciente pérdida de competitividad de algunos sectores productivos.- Ausencia de políticas dirigidas al fomento educativo y de investigación.- Distancia entre centros académicos generadores de información y organismos del sector público encargados de diseñar y aplicar soluciones concretas.- Inexistencia o bajo nivel de actividades de investigación educativa.	<ul style="list-style-type: none">- Michoacán se ubica por debajo del promedio nacional respecto a la inversión en investigación y desarrollo: 0.42% del PIB, cifra inferior a la recomendada por la ●CDE (1.5%).

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 45
Problemas identificados en la categoría de salud

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Recursos humanos, materiales y técnicos	<ul style="list-style-type: none">- Recursos humanos, infraestructura y equipamiento de salud insuficiente.	<ul style="list-style-type: none">- Falta de cobertura y calidad en servicios de salud, infraestructura insuficiente en algunas comunidades rurales.
Acceso a servicios de salud	<ul style="list-style-type: none">- Localidades con acceso parcial o nulo a servicios de salud.- Sólo el 27% de la población es derechohabiente del seguro social.	<ul style="list-style-type: none">- En Michoacán se reportan 1,913,507 personas sin acceso a los servicios de salud.
Enfermedades	<ul style="list-style-type: none">- Enfermedades gastrointestinales, problemas visuales y auditivos por falta de cuidados oportunos desde el embarazo de la madre.- Bajo nivel de salud y de nutrición de la población indígena.- Mortalidad materna e infantil.- Enfermedades transmitidas por vectores y de otro tipo.	<ul style="list-style-type: none">- Consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes y psicotrópicos.- Accidentes por quemaduras, desgaste emocional y psicológico.- Cáncer cérvico uterino y mamario, falta de criterios homogéneos para su detección y atención, abandono de tratamiento por alto costo y demora en el trámite para disponer de recursos financieros del estado.- 3,492 casos de personas con Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.- Insuficiencia renal, diabetes mellitus.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 46 Problemas identificados en la categoría ambiental

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Contaminación	<ul style="list-style-type: none"> - Daños irreversibles de numerosos recursos pesqueros, suelos y cuerpos de agua por recargas permanentes residuales, tóxicas y por el uso indiscriminado de agroquímicos. - Cuencas, ríos, lagos, presas y mantos acuíferos con niveles alarmantes de azolve y contaminación, manejo inadecuado del suelo. - El crecimiento incesante de automóviles privados, insuficiencia y deterioro del transporte público, congestión vehicular y mayor contaminación de aire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación de las fuentes de abastecimiento de agua por descargas de aguas residuales. - Niveles elevados de degradación en algunos tramos de los principales afluentes de los ríos Balsas y Lerma, de los lagos de Pátzcuaro, Chapala, Cuitzeo y Zirahuén. - Recursos hídricos en continuo deterioro debido al excesivo desmonte de tierras, sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. - Residuos sólidos en el estado entre 2,900 y 3,100 toneladas al día.
Cuidado de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de 70% de cuerpos de agua superficiales: modificación de equilibrios ecológicos regionales, disminución del hábitat de especies acuáticas residentes y migratorias; escasez de agua en muchas regiones. - Altos grados de deforestación: reducción de masas forestales, bosques degradados, cambio de uso de suelo; tala clandestina; incendios forestales; existencia de plagas y enfermedades. - El consumo de madera es 5 veces mayor que la autorizada anualmente al estado. - Especies de plantas, animales, hongos y microorganismos amenazados o en peligro de extinción. - Excesiva producción e importación de cultivos genéticamente modificados afecta biodiversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deforestación del 30% de la superficie arbolada en últimos 15 años. - Pérdida de especies vegetales y animales; deterioro, erosión y disminución de la fertilidad natural de los suelos; pérdida de biodiversidad y de calidad genética de los bosques, menor disponibilidad de agua; tala inmoderada y clandestina; incendios forestales por quemas agrícolas; plagas y enfermedades forestales. - Uso ineficiente del agua en diferentes sectores: usuarios, urbano, agrícola, e industrial. - Los embalses de Cuitzeo, Infiernillo, Pátzcuaro y Chapala presentan un uso indiscriminado de recursos naturales como deforestación, pérdida de suelo, azolve de embalses, incremento en la vegetación acuática.
Recursos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencias y rezagos en sistemas de inspección y vigilancia forestal por vicios y corrupciones. - No se cuenta con instrumentos de gestión ni de planeación que consideren la vocación de los suelos, el potencial de los recursos naturales locales, carencias históricas y peligros existentes. - Carencia de inventario forestal estatal actualizado y de un sistema integral de información confiable y suficiente. - Incapacidad burocrática en la atención oportuna a problemas fitosanitarios forestales (lentitud en autorizaciones de financiamiento). 	<ul style="list-style-type: none"> - En materia de calidad del aire, no se cuenta con una estrategia estatal para enfrentar el cambio climático global y reducir el efecto invernadero de los gases que se originan en las fuentes fijas y móviles de contaminación. La búsqueda de combustibles alternativos es muy incipiente. - Inexistencia de un plan estatal hidráulico.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 47
Problemas identificados en el ámbito cultural

Aspectos	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Patrimonio cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Patrimonio cultural en creciente deterioro por el abandono de los gobernantes, el saqueo, el tráfico o la explotación irracional. - Falta de restauración, conservación y mantenimiento preventivo de bienes culturales por carencia de tecnología, recursos presupuestales y personal capacitado. - Algunos inmuebles no están regularizados jurídicamente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Patrimonio cultural tangible e intangible subutilizado y, en algunos casos, en deterioro.
Administración y organización	<ul style="list-style-type: none"> - Áreas del medio artístico y cultural son degradadas por una concepción utilitaria de la cultura. - Abandono de política cultural con responsabilidad social; hay concentración de funciones de servicios culturales. - No existe un programa de actividades en casas de cultura, no hay seguimiento y evaluación de talleres que se imparten, ni un conocimiento sobre sus actividades. - Artes escénicas reflejan inequidad y falta de continuidad en apoyos. - Áreas culturales del Instituto Michoacano de Cultura son operados por asociaciones que no cumplen con los objetivos para los que fueron creadas. - Dificultades administrativas y falta de recursos en la Orquesta Sinfónica de Michoacán. - Inexistencia de redes de librerías, de libro-clubes y de promociones editoriales. - Raquítico conocimiento y difusión de la literatura local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Extrema centralización en la gestión de la cultura. - Política cultural y sistema educativo desvinculados. - Educación instrumental, conductista y pretendidamente homogénea, no desarrolla suficientemente las posibilidades creativas de niños y jóvenes. - Algunas escuelas de educación básica no cuentan con maestros en educación artística.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 48 (1 de 3)
Problemas identificados en la dimensión económica

Categoría	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Empleo e ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de alternativas ocupacionales para jóvenes. - Pueblos indígenas: 28% población ocupada (PO) no recibe ingresos, sólo 17% recibe de 2 a 10 salarios mínimos. - 60% de la PO recibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos; la mitad de asalariados no cuenta con ningún tipo de prestación laboral; más de 1/4 parte labora 32 o menos horas a la semana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de oportunidades para acceder al empleo. - Bajos salarios y prestaciones.

Cuadro 48 (2 de 3) Problemas identificados en la dimensión económica

Categoría	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Sector primario	<ul style="list-style-type: none"> - Áreas de riego amenazadas por desperdicio de agua y altos costos del servicio de bombeo y de irrigación. - Uso de aguas residuales contaminadas deprimen calidad del producto. - Dificil acceso al financiamiento de agentes del sector agropecuario. - Modificación genética y modificación artificial de recursos genéticos; carencia de programa específico de recolección de semilla. - Agricultura de bajo rendimiento. - Ganadería: sobrepastoreo, erosión de pastizales, escasez de forraje, situación sanitaria e importaciones desleales. - Región Monarca: ganadería de subsistencia (suelos inapropiados y condiciones climáticas y topográficas adversas). - Deforestación de áreas boscosas y severa explotación de masas arbóreas. - Engorrosos trámites para autorizar aprovechamientos forestales. - Comercio informal e irregular de productos no maderables, da lugar a control de información y mayores ganancias por parte de intermediarios. - Extracción y transporte de madera con técnicas atrasadas y maquinaria obsoleta, insuficientes estímulos para la renovación tecnológica. - Presa Infiernillo: falta de ordenamiento y vigilancia de autoridades pesqueras, recurso pesquero sobreexplotado. - Pesca: bajo nivel de industrialización y de manejo técnico; falta de asistencia técnica especializada y de capacitación, infraestructura deficiente y sistemas de comercialización ineficientes; alteración del hábitat acuático por el deterioro de cuencas, contaminación de embalses - Comunidades pesqueras dispersas sin servicios, bajo grado de escolaridad, municipios con marginación alta y media. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atraso y pobreza en la mayor parte del sector. - Conflictos agrarios; baja rentabilidad de los cultivos, falta de incentivos a las actividades primarias; falta de garantías, altos costos de transacción, altos riesgos técnicos y de mercado; escasos canales de comercialización, difícil acceso al financiamiento. - Limitadas o nulas posibilidades de competencia internacional. - Desplazamiento de bosques y selvas por cultivo de huertas. - 43.5% de productores agrícolas vive en condiciones de subsistencia y 48.8% sin acceso a financiamiento. - Caída de la producción porcícola por liberalización de mercado internacional. - Desplazamiento acelerado de selvas y bosques por actividades ganaderas en tierra caliente. - Tala ilegal de árboles, venta de madera con escaso valor agregado. - Baja competitividad respecto al precio con la competencia internacional. - Disminución de la calidad genética de los bosques por inadecuado manejo silvícola; fragmentación de los bosques y selvas. - Acelerada transformación del territorio, de forestal a uso agrícola, ganadero y urbano. - Sobreexplotación de especies en los embalses, incumplimiento de normas oficiales (épocas de veda y zonas de captura), falta de planes de manejo acuícolas y pesqueros, explotación pesquera centrada en pocas especies, poca o nula capacitación y acompañamiento técnico en proyectos de desarrollo acuícola y pesquero, falta de modernización de la infraestructura. - Bajos rendimientos económicos porque las pesquerías marinas y de agua dulce son artesanales.

Cuadro 48 (3 de 3) Problemas identificados en la dimensión económica

Categoría	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Sector secundario	<ul style="list-style-type: none"> - Estancamiento del crecimiento del núcleo especializado de Lázaro Cárdenas. - La industria se caracteriza por una baja intensidad tecnológica - Niveles tecnológicos de producción artesanal bajos, déficit en información estadística real y actualizada e inexistencia de un programador de la actividad, fuerte intermediarismo en la compra-venta de materia prima y del producto final, actividad subvalorada, baja competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puerto Lázaro Cárdenas no genera riqueza a la población local. - Bajos niveles tecnológicos de la producción artesanal, poca capacidad financiera, saturación del mercado, excesivo intermediarismo comercial, precios bajos, ausencia de asociatividad y de información estadística sobre el sector; no se involucra a productores para definir estrategias productivas. - Esfuerzos insuficientes para promover la asociatividad y hacer posible la explotación minera. - Los procesos productivos se basan en la explotación de la fuerza laboral y de los recursos naturales.
Sector terciario	<ul style="list-style-type: none"> - Alta proporción de negocios dedicados al comercio; economía informal. - Variedad de riquezas turísticas desperdiciadas o poco aprovechadas; la oferta de productos para el turismo social se encuentra desarticulada y sin suficientes servicios de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo nivel de bancarización y dificultades para la mayoría de las empresas para acceder a fuentes formales de financiamiento.
Eficiencia productiva	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento sectorial desigual; fuerte desplome en niveles productivos y de ingreso. - Condiciones asimétricas del estado respecto a otras regiones, así como desigualdades del desarrollo en microregiones del estado. - Pérdida de competitividad por privatización de plantas y barcos michoacanos, modificación de la Ley de Pesca eliminando la exclusividad de las especies reservadas, liberalización indiscriminada del comercio internacional. - Bajo ahorro e inversión productiva proveniente de las remesas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas económicas neoliberales: exclusión, empobrecimiento, discriminación, desempleo y segregación social de amplios sectores de la población; transformaciones negativas culturales y productivas. - La asistencia técnica en el estado es deficiente en cantidad, calidad y oportunidad; las capacidades y habilidades organizativas no son desarrolladas plenamente para lograr una gestión eficiente de los proyectos. - Esfuerzos aislados públicos y privados en cada región para impulsar el desarrollo económico y social; falta de organización.
Redes de empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Desarticulación de cadenas productivas - Bajo valor agregado de productos - Falta de competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa integración de cadenas productivas y altos grados de desvinculación entre agentes. - MIPYMES: diseños obsoletos, baja competitividad, desorganización, baja calidad, precios deprimidos, baja capacitación, dificultades de acceso a financiamiento; rezago tecnológico; baja recaudación fiscal.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 49 (1 de 2) Problemas identificados en la dimensión política

Categoría	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Descentralización	<ul style="list-style-type: none">- Unilateralidad de las decisiones centradas en la federación; ingresos limitados por parte de la federación hacia el estado; reducción paulatina de ingresos en áreas de educación, salud y seguridad pública (proceso de desconcentración federación-estado acompañada de insuficiencia presupuestaria).- Recaudación de ingresos propios débil y fuerte dependencia de transferencias federales.- 80 de los 113 municipios con graves problemas económicos. Algunos municipios con dificultades para pagar la nómina y en otros se carece de condiciones para elaborar carpetas técnicas o los planes municipales de desarrollo.- Evasión de impuestos.- Sistema poco equitativo de tributación.- Es grande la distancia que separa o posibilita la letra de la Ley Orgánica con las condiciones presupuestales y de capacidad técnica y operativa de los Ayuntamientos para participar de manera efectiva en los procesos de planeación.	<ul style="list-style-type: none">- La condición impuesta a las entidades federativas para comprometer recursos presupuestales crecientes para la educación pública, ha venido mermando significativamente las capacidades de gobierno para desplegar nuevos y multiplicados procesos de inversión.- Pese al incremento de los recursos participables, al gobierno federal corresponde 75%, al estatal 18% y a los municipios 7%, representando una debilidad obvia al haber una base estructuralmente débil.- La distribución de los recursos públicos se realiza de manera cíclica y discrecional; desvío de recursos (incremento del costo de los servicios, encarecimiento de la obra pública).- Evasión fiscal.
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none">- Baja participación ciudadana.- Intervención centralizada y omnimoda del gobernante, reduce la participación social a consultas secundarias o esquemas de participación basados en el acarreo y el clientelismo.- Escasa participación de las comunidades y asociaciones civiles para hacer más efectivas las tareas educativas.	

Cuadro 49 (2 de 2) Problemas identificados en la dimensión política

Categoría	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Desempeño de las dependencias del gobierno	<ul style="list-style-type: none">- Problemas de las dependencias gubernamentales que operan las instituciones: burocracia poco funcional, corrupción, impunidad y simulación de servidores públicos, abuso de autoridad, trámites excesivos, ineficiencia, duplicación de funciones, vicios burocráticos.- Inexistencia de un marco de definiciones conceptuales que orienten los esfuerzos de planeación.- Los criterios de regionalización para aplicar políticas de desarrollo son vagos e imprecisos, se consideran regionalizaciones sólo con aspectos político-administrativos.- No existen criterios precisos que orienten y normen las actividades económicas desde una perspectiva sustentable.- Intentos de control y manipulación de los medios de comunicación por parte del Estado buscando eliminar o matizar la crítica, administrar la información y manejar una imagen “vendible” de las políticas públicas a la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none">- Problemas de las dependencias gubernamentales que operan las instituciones: información insuficiente, diseminada y dispersa.- Falta difusión masiva la información respecto a trámites, servicios y costos.- Modelo organizacional agotado.- Despilfarro de recursos.- El 80% de los procesos se realiza con registros manuales en papel.- Información de las distintas dependencias se guarda con celo y pocas veces se comparte.- Ausencia de políticas claras respecto a la información que genera el gobierno del estado.- Poca vinculación transversal entre las dependencias estatales y, de éstas con las federales, provoca dispersión e ineficiencia en la definición de políticas.- Desvíos de estrategias generales; impunidad, negligencia, abusos de poder, influentismo, corrupción; burocratismo en trámites, duplicación de funciones.- Formación de servidores públicos insuficiente; poca coordinación entre los programas de formación y los requerimientos del perfil de personal.- Problemas estructurales con relación a los ritmos de inicio en las gestiones de los tres órdenes de gobierno en la planeación-programación-ejecución de los recursos.- Baja capacidad planificadora de los gobiernos en la elaboración y gestión de planes metropolitanos o urbanos.- Culto a la personalidad del gobernante o manipulación de la percepción del ciudadano.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012.

Anexo 3

Políticas implementadas en Michoacán 2003-2008 y 2008-2012

Cuadro 50 (1 de 5). Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012.³¹

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programa	Objetivo	Programa
Población y vivienda	Reconstruir los tejidos sociales para combatir la pobreza y la desigualdad y propiciar el desarrollo regional.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa especial concurrente para la atención a regiones de menor desarrollo relativo. - Programa de microrregiones (superar pobreza). - Programa superación de la pobreza urbana. - Programa de policía comunitaria o de barrio. - Programa de vecino vigilante. - Programa estatal de vivienda. - Programa estatal emergente de producción de vivienda en renta y venta. - Programas de autoconstrucción en zonas indígenas - Programa financiero de un sistema de renta, ahorro y préstamo para la vivienda popular. - Programa de instalación de medidores de agua. - Programa de promoción de ahorro popular. - Programa social de seguridad alimentaria. - Programa de desayunos escolares calientes. - Programa de raciones alimenticias. - Programa jóvenes por México. - Programa espacios de alimentación, encuentro y desarrollo. - Programa de atención a los adultos mayores en condiciones de pobreza. - Programa expertos en acción. - Programas sociales para personas con discapacidad. - Programa oportunidades. 	Impulsar el desarrollo de los sujetos sociales, garantizar la equidad de género, la reivindicación de los derechos de grupos vulnerables, posibilitar la seguridad alimentaria y fomento de vivienda digna y económica para las familias michoacanas	<ul style="list-style-type: none"> - Programa desarrollo integral para los 37 municipios de mayor marginación en el Estado. - Programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda. - Programa de vivienda indígena. - Programa de escrituración social gratuita. - Programa oportunidades. - Programa desayunos escolares. - Programa de apoyo a la nutrición infantil CRECER. - Programa espacios de alimentación y encuentro y desarrollo. - Programa canasta básica para adultos mayores. - Programa política social para pueblos indígenas. - Programas de atención a mujeres, jóvenes y migrantes indígenas. - Programa voluntariado juvenil. - Programa bienvenido paisano. - Programa atención al migrante - Programa de atención integral a las personas con discapacidad. - Programa registro de acreditación y certificación de deportistas y entrenadores. - Programa permanente de detección y selección de talentos deportivos. - Programa estatal de desarrollo urbano. - Programa integral interinstitucional de obras y acciones (infraestructura).

31 Se realizó un esfuerzo para clasificar estas políticas, sin embargo, algunas pueden pertenecer tanto a la dimensión social como económica.

Cuadro 50 (2 de 5). Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programa	Objetivo	Programa
Población y vivienda		<ul style="list-style-type: none"> - Programa de atención social a mujeres en condiciones de pobreza. - Programa mujeres jefas de familia. - Programas sociales para los jóvenes. - Programa voluntariado juvenil. - Programa prioridades estatales y atención a comunidades indígenas. - Programas de desarrollo urbano. - Programa estatal de densificación urbana. - Programa mejoramiento de vivienda para personas con discapacidad. - Programa para la atención del delito de violencia familiar. - Programa de deporte social. - Programa construcción de puentes vehiculares. 		<ul style="list-style-type: none"> - Programa de desarrollo urbano del centro de población - Programa metropolitanos de desarrollo urbano. - Programas agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas (APAZU). - Programa agua potable, alcantarillado y saneamiento para zonas rurales (PROSSAPYS). - Programa construcción de puentes vehiculares.
Salud	Mejorar las condiciones de salud, otorgar el paquete básico de servicios, elevar la calidad del servicio con un trato digno, en cobertura y surtimiento de medicamentos a cualquier michoacano que lo requiera.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de salud comunitaria. - Programa estatal de letrinización. - Programa salud y nutrición de los pueblos indígenas. - Programa migrante: vete sano, regresa sano. - Programa seguro popular. - Programa inicio saludable, arranque parejo en la vida. - Programa mujer y salud (PROMSA). - Programa salud reproductiva. - Programa atención a la salud del niño. - Programa cáncer cérvico-uterino y de mama. - Programa salud bucal. - Programa salud mental. - Programa para prevenir el cólera. - Programa de atención al alcoholismo. - Programa de prevención y atención integral por accidentes. - Programa para prevenir adicciones. 	Mejorar las condiciones de salud ampliando la cobertura con servicios de calidad, calidez y pertinencia, promover acciones preventivas, ampliar y mejorar la infraestructura en salud y garantizar el abasto de insumos.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa seguro popular. - Programa de salud comunitaria. - Programa de comunicación en salud. - Programa vete sano, regresa sano. - Programa de gratuidad en la atención a niños con cáncer. - Programa de gratuidad en la atención al niño quemado. - Programa de apoyo a la nutrición infantil. - Programa de salud de la mujer. - Programas de donador vivo. - Programa de procuración cadavérica multi-orgánica. - Programa de gratuidad de trasplante renal y tratamiento con inmunosupresión. - Programa de prevención de consumo y atención a problemas de adicción.

Cuadro 50 (3 de 5) Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programa	Objetivo	Programa
Educativa	Elevar la calidad del sistema educativo, impulsar la información, capacitación, actualización científica, técnica y humana en los diferentes sectores sociales y en las diversas dimensiones del actuar humano y colectivo.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de alfabetización educación para la vida (ALFA TV). - Programa educación a distancia. - Programa de útiles escolares para la educación básica. - Programas de apoyo a las instituciones de educación superior. - Programas de ciencia y tecnología. - Programas de construcción, equipamiento y mantenimiento de los espacios educativos públicos. 	Garantizar el acceso, permanencia y terminación de estudios de la población en todos los tipos, niveles y modalidades de la educación pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa estímulos académicos. - Programa "gobierno educador". - Programa primero la primaria (adultos). - Programa saneamiento del sistema educativo. - Programa estatal extraordinario de becas para estudiantes de educación media superior y superior de bajos recursos de 15 a 21 años. - Programa de investigación e innovación educativa. - Programa dotación de útiles escolares. - Programa uniformes escolares. - Programa dotación de lentes. - Programa libros de texto gratuito para nivel secundaria. - Programas de formación profesional para el trabajo. - Programa renovación educativa de Michoacán 2008-2012 (primaria para adultos). - Programa la escuela es de la comunidad. - Programa de investigación y posgrado. - Programa emergente de cero reprobación y disminución radical de la deserción en la educación básica. - Programa jornada escolar completa en educación básica. - Programa emergente y sostenido de capacitación, actualización y profesionalización de los maestros y directivos de todos los niveles. - Programa estatal de lectura individual y comunitaria. - Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología. - Programa de educación masiva de la educación pública. - Programas de docencia, investigación, extensión, difusión científica y actividades culturales.

Cuadro 50 (4 de 5) Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programa	Objetivo	Programa
Ambiental	Recuperar y mantener el equilibrio de las relaciones entre sociedad y la naturaleza desde la perspectiva del desarrollo sustentable.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de previsión y control de la contaminación ambiental. - Programa estatal de marcaje biológico de las especies autóctonas, silvestres y domesticadas de Michoacán. - Programas de reforestación. - Programa de saneamiento ambiental. - Programa de desarrollo sustentable de la cuenca de Pátzcuaro. - Programa de mejoramiento genético. - Programa Estatal de Educación y Cultura Forestal. - Programa de desarrollo sustentable de la región Monarca. - Programa de desarrollo de las plantaciones forestales comerciales. - Programas para la protección y mejora de las plantas cultivadas y la cría de animales domésticos y de microorganismos. - Programa de conservación y manejo comunitario sustentable de los bosques michoacanos. - Programa para quemas controladas en áreas con incidencia de incendios. - Programa de selección de árboles superiores. 	Promover el cuidado, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Estatal de Calidad del Aire. - Programas de reforestación. - Programa estatal para la prevención y gestión integral de los residuos. - Programa de recuperación ambiental de la cuenca del lago de Pátzcuaro. - Programas de manejo de áreas naturales protegidas. - Programa de selección de árboles superiores. - Programa estatal de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad. - Programa de verificación vehicular.

Cuadro 50 (5 de 5)

Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programa	Objetivo	Programa
Cultural	Reconocer y desplegar la condición de una entidad pluricultural como eje central en el diseño y organización de los modelos de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de creación de lectores y talentos literarios. - Programa “alas y raíces a los niños de Michoacán”. - Programa cuéntame tu historia. - Programa de estímulos a la creación y el desarrollo artístico. - Programa de estímulo y promoción de manifestaciones y productos culturales. - Programa de conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. - Programas de arte y cultura. - Programa de promoción y difusión de artes visuales - Programa de revitalización del patrimonio histórico y cultural del estado. - Programas de recuperación integral y regulación de espacio e inmuebles patrimoniales. - Programas y acciones de apoyo a la preservación, promoción y difusión de las culturas populares, indígenas, regionales y comunitarias. 	Preservar, promover y difundir las culturas populares, indígenas, regionales y comunitarias del estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa teatro escolar - Programa de itinerancia Rocinante. - Programas culturales de promoción de tradiciones. - Programa vinculación de educación y cultura. - Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. - Programa inventario, catalogación, restauración e investigación de bienes culturales. - Programa difusión de las artes, tradiciones y patrimonio cultural de Michoacán. - Programa alas y raíces a los niños y niñas de Michoacán. - Programa de desarrollo cultural para la juventud. - Programa de desarrollo cultural para la atención de grupos específicos. - Programa de la evangelización a la independencia. - Programa: una historia monumental. - Programa conoce tus museos. - Programa arte en mi escuela - Programa conoce a tus artistas. - Programa fomento a la lectura y uso de los libros.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 51 (1 de 3)

Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión económica, 2003-2008 y 2008-2012.

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programas	Objetivo	Programas
Empleo e ingresos	Fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable en Michoacán a partir de sus potencialidades naturales y productivas, así como de las capacidades de su gente.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de oportunidades productivas. - Programa de empleo temporal. - Programa empleo juvenil. - Programa de promoción al empleo y autoempleo para personas con discapacidad. - Programas de capacitación para jóvenes. - Programa extensionismo financiero. - Programa fondo de apoyo para el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). - Programa atiende. - Programa de oportunidades de negocios. - Programa de co inversión social. 	Aprovechar eficientemente los recursos de la entidad e impulsar la integración productiva de sus regiones y de sus principales actividades económicas, elevando la competitividad del estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de capacitación a migrantes. - Programa empleo juvenil. - Programa de promoción al empleo y autoempleo para personas con discapacidad. - Programa de formación profesional para el trabajo. - Programas de educación para el trabajo. - Programa de financiamiento, garantías y capacitación. - Programa extensionismo financiero. - Programa de financiamiento para mipymes. - Programa atiende. - Programa apoyo para el desarrollo productivo de mujeres en condiciones de pobreza. - Programa capacitación y formación de la mujer. - Programa 3x1. - Programa servirte.
Redes de empresas	Fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable en Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de empresas integradoras. - Programa fondo de fomento a la integración de cadenas productivas. - Programa articulación y competitividad de las cadenas productivas prioritarias. 	Impulsar la integración productiva de sus regiones y de sus principales actividades económicas.	

Cuadro 51 (2 de 3)
Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión económica, 2003-2008 y 2008-2012.

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programas	Objetivo	Programas
Sector primario	Lograr un crecimiento equitativo y sustentable del sector agropecuario en el marco de la sustentabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales. - Programa de atención a jornaleros agrícolas. - Programa de financiamiento para productores rurales. - Programa apoyo a la palabra. - Programa de apoyos directos a la comercialización y ordenamiento de los mercados de productos agropecuarios y forestales. - Programa estatal de desarrollo forestal 2000-2030. - Programa de fomento a la producción ganadera. - Programas de recuperación acuícola. 	Generar las condiciones económicas y técnicas propicias para el desarrollo integral, equitativo y sustentable del sector agropecuario.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de manejo integral de los recursos pesqueros. - Programa de desarrollo de proveedores. - Programa de bio-fertilización. - Programa semilla certificada. - Programa organización rural. - Programa asistencia técnica gratuita. - Programa créditos baratos. - Programa alianza para el campo. - Programa especial de maíz. - Programa de compras anticipadas. - Programa de desarrollo forestal comunitario. - Programa estatal de mejoramiento genético de las especies forestales comerciales. - Programas de apoyo al campo.
Sector secundario	Fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable	<ul style="list-style-type: none"> - Programas municipales de desarrollo artesanal. 	Aprovechar eficientemente los recursos de la entidad e impulsar la integración productiva	<ul style="list-style-type: none"> - Programa fondo de financiamiento a artesanos.
Sector terciario	Convertir a Michoacán en una entidad líder en turismo en el plano regional, nacional e internacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de desarrollo de empresas turísticas. - Programa de turismo alternativo en zonas indígenas. 	Consolidar el turismo como palanca de desarrollo a través del impulso al crecimiento endógeno, a la asociatividad y a la creación de redes.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa "Pueblos mágicos de Michoacán". - Programa Corredor costero. - Programa "país de la monarca". - Programa de turismo cultural.

Cuadro 51 (3 de 3)

Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión económica, 2003-2008 y 2008-2012.

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programas	Objetivo	Programas
Eficiencia productiva	Fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable en Michoacán a partir de sus potencialidades naturales y productivas, así como de las capacidades de su gente	<ul style="list-style-type: none"> - Programa integral para el financiamiento del desarrollo. - Programa fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios. - Programa de financiamiento para el desarrollo del estado de Michoacán. - Programas de infraestructura para el desarrollo. - Programa gubernamental para la canalización social y productiva de remesas (3x1). - Programa de parques industriales. - Programa de desarrollo de proveedores y distribuidores. - Programa integral de apoyo a la comercialización nacional e internacional - Programa de innovación tecnológica. - Programa de sectores productivos. - Programa de recuperación de potencialidades productivas. - Programa de desarrollo para la Sierra-Costa. 	Aprovechar eficientemente los recursos de la entidad e impulsar la integración productiva de sus regiones, elevando la competitividad del estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas. - Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos "Infiernillo". - Programa para mejorar la competitividad de los sistema-producto.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán 2003-2008 y 2008-2012.

Cuadro 52

Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión política, 2003-2008 y 2008-2012.

Categoría	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programas	Objetivo	Programa
Desempeño de las dependencias del gobierno	Modificar la estructura del gobierno para tener una administración pública eficiente y moderna.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de desarrollo institucional municipal. - Programa de asesoramiento y apoyo legal a los ayuntamientos para ofrecer servicios a migrantes. - Programa de modernización y de actualización de los valores catastrales. - Programas de capacitación hacia los cuerpos de gobiernos municipales. - Programa general de desarrollo administrativo. - Programa unidos por la transparencia. - Programa prevenir para mejorar (capacitación adecuada para administrar recursos públicos). - Programa de fiscalización (combate a evasión fiscal). 	Gobernar con ética de servicio, corresponsabilidad y solidaridad logrando que el gobierno se distinga por su eficacia y eficiencia en el trabajo, por la transparencia, honestidad y austeridad.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de innovación, modernización y desarrollo administrativo. - Programa de contraloría social y de inspecciones aleatorias sorpresivas a dependencias y entidades de la administración pública estatal. - Programa de sensibilización, capacitación y profesionalización en enfoque de género para funcionarios de la administración pública estatal y municipal. - Programa de calidad y mejora continua de los servidores públicos. - Programa de capacitación acorde a perfiles y necesidades de cada puesto. - Programas de evaluación (sistema de indicadores). - Programa especial de formación para equipos de trabajo de alto desempeño y líderes de proyectos. - Programa para la profesionalización de los servidores públicos de la Procuración de Justicia.
Participación ciudadana	Construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de capacitación para organizaciones de la sociedad civil. - Programa de participación ciudadana con migrantes. 	Construir una nueva relación gobierno-sociedad, basada en la participación permanente y comprometida de la gente.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de fortalecimiento comunitario. - Programa escuela de ciudadanía y buen gobierno.

Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán 2003-2008 y 2008-2012.

**Entre políticas gubernamentales y políticas públicas.
Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del
gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010**

Se terminó de imprimir en Mayo 2012 por Navegantes de la Comunicación Gráfica S.A. de C.V. ubicado en Pascual Ortiz Rubio 40, Col. San Simón Ticumac, Del. Benito Juárez C.P. 03660, México D.F.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP