



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales**

---

***Políticas gubernamentales y políticas públicas.***  
***El ciclo de las políticas de desarrollo del***  
***gobierno de Michoacán, 2003-2010***

**TESIS**

**Que para obtener el grado de**  
**Doctora en Ciencias del Desarrollo Regional**

**Presenta:**

**M.C. Daniela Arias Torres**

**Director de tesis:**

**Dr. Casimiro Leco Tomás**



**Morelia, Michoacán, México**

**Mayo 2012**



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO REGIONAL

Dr. José Odón García García.  
Presidente del H. Consejo Técnico.  
Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales.  
P R E S E N T E.

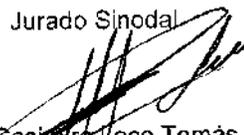
Por medio de la presente le enviamos un cordial saludo y nos permitimos hacer de su conocimiento que una vez revisada la Tesis Doctoral titulada **"POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN, 2003 - 2010"** de la alumna M.C. DANIELA ARIAS TORRES del Programa de Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, hemos encontrado que satisface plenamente los requerimientos hechos por el Jurado Sinodal, por lo que otorgamos nuestra autorización para que se lleve a cabo la impresión de la versión definitiva de la citada tesis y se continúe con el proceso de obtención del grado respectivo.

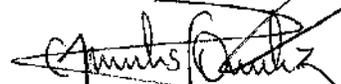
Sin otro asunto que tratar por el momento, quedamos a sus órdenes para cualquier duda o aclaración al respecto.

ATENTAMENTE.

Morelia, Mich. a 05 de Marzo de 2012.

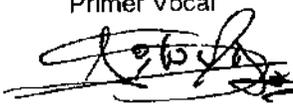
Jurado Sinodal

  
Dr. Casimiro Leco Tomás  
Presidente

  
Dr. Carlos Francisco Ortiz Paniagua  
Secretario

  
Dr. José Odón García García  
Segundo Vocal

  
Dr. José César Lenin Navarro Chávez  
Primer Vocal

  
Dr. Jorge Silva Riquer  
Tercer Vocal

**Asunto:** -Declaración de autoría de la tesis  
-Carta de cesión de derechos

En la Ciudad de Morelia, Michoacán, México, el día 30 del mes de abril del año 2012, la que suscribe Daniela Arias Torres, alumna del programa de Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional, con número de matrícula 0009149K, adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, manifiesta que es autora intelectual del presente trabajo de tesis bajo la dirección del Dr. Casimiro Leco Tomás y cede los derechos del trabajo titulado: *Políticas gubernamentales y políticas públicas. El ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010*, a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión, con fines académicos y de investigación.

**Daniela Arias Torres**

## **Agradecimientos**

El mérito de esta tesis en mucho se debe a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) durante todo el programa doctoral. Varios profesores-investigadores contribuyeron además al desarrollo de la tesis. Sus aportaciones tienen mucho valor. El Dr. Hugo Amador Herrera Torres apoyó todo el proceso de investigación con charlas y debates profundos que aportaron de manera sustancial al trabajo. El Dr. Casimiro Leco Tomás, director de la tesis, guió con profesionalismo y disciplina la investigación. Los comentarios y las reflexiones del Dr. José César Lenin Navarro Chávez, del Dr. Carlos Ortiz Paniagua, del Dr. Jorge Silva Riquer, del Dr. Jorge Víctor Alcaraz Vera y del Dr. José Odón García García enriquecieron -de igual manera- la tesis.

Agradecimiento especial merecen también los funcionarios públicos estatales 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 sugerencias 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).

Agradezco -también- el apoyo incondicional, en todo momento, de mi familia: Lilia, Manuel, Richard, Vicky, Aranza, Nicole, Dennis, Emily, y Richard Jr.

## Índice

---

<b>Relación de cuadros, gráficas y figuras</b>	vi
<b>Siglas y abreviaturas</b>	x
<b>Glosario</b>	xi
<b>Resumen</b>	xiv
<b>Abstract</b>	xv
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I. Fundamentos de la investigación</b>	5
I.1 Planteamiento del problema	5
I.2 Justificación de la investigación	13
I.3 Hipótesis de la investigación	15
I.4 Identificación de variables	15
I.5 Operacionalización de variables	17
<b>Capítulo II. Políticas públicas: base conceptual, orientaciones y etapas</b>	20
II.1 Desarrollo local y políticas públicas	20
II.2 Conceptualización de políticas públicas	23
II.3 <i>Polity, politics y policy</i> : ubicación teórica de las políticas públicas en la política	26
II.4 Etapas del ciclo de las políticas públicas	29
II.4.1 Definición del problema de la política pública	33
II.4.2 Diseño de la política pública	35
II.4.3 Implementación de la política pública	36
II.4.4 Seguimiento/evaluación de la política pública	38

<b>Capítulo III. Políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán. Determinación del universo y selección de la muestra de estudio</b>	39
III.1 Determinación del universo de estudio	39
III.1.1 Diagnósticos para la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán: 2003-2008 y 2008-2012	39
III.1.2 Políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán, 2003-2010	46
III. 2 Selección de la muestra de estudio	54
<b>Capítulo IV. Procedimiento para analizar las etapas del ciclo de políticas públicas</b>	60
IV.1 Instrumentos de investigación	60
IV.1.1 Estructura de los indicadores de los instrumentos de investigación	63
IV.1.2 Instrumento de investigación para analizar la definición del problema	64
IV.1.3 Instrumento de investigación para analizar el diseño de la política pública	66
IV.1.4 Instrumento de investigación para analizar la implementación de la política pública	68
IV.1.5 Instrumento de investigación para analizar el seguimiento/evaluación de la política pública	70
IV.1.6 Instrumento de investigación para analizar el ciclo de políticas públicas	72
IV.2 Técnicas para analizar el ciclo de las políticas públicas	75
IV.2.1 Jerarquización de las etapas del ciclo de políticas públicas	75
IV.2.2 Asociación y variación en el ciclo de políticas públicas	80
<b>Capítulo V. Análisis de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo. El caso del gobierno de Michoacán, 2003-2010</b>	82
V.1 Definición del problema en el ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica	82

V.2 Diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica	86
V.3 Implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica	90
V.4 Seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica	93
V.5 Ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica	96
V.6. Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010 ¿Políticas gubernamentales o políticas públicas?	103
<b>Capítulo VI. La secuencia de las políticas de desarrollo. Análisis del gobierno de Michoacán, 2003-2010</b>	105
VI.1 Jerarquización de las etapas del ciclo de políticas públicas	105
VI.2 Las hipótesis: asociación y variación de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	106
VI.3 La secuencia del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	110
VI.3.1 Definición del problema - diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	110
VI.3.2 Definición del problema - implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	112
VI.3.3 Definición del problema - seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	113
VI.3.4 Diseño - implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	113
VI.3.5 Diseño - seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	115
VI.3.6 Implementación - seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán	116
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	118

<b>Fuentes de consulta</b>	130
Fuentes bibliográficas	130
Fuentes hemerográficas	132
Páginas web	134
Archivos del H. Congreso del Estado de Michoacán	135
Archivos del Gobierno del Estado de Michoacán	135
Entrevistas	136
<b>Anexos</b>	138
Anexo 1. Matriz de congruencia metodológica	139
Anexo 2. Diagnóstico del Estado de Michoacán 2002-2003 y 2007-2008	142
Anexo 3. Políticas implementadas en Michoacán 2003-2008 y 2008-2012	152

## **Relación de cuadros, gráficas y figuras**

---

### **Cuadros**

Cuadro 1. Variable dependiente y variables independientes	16
Cuadro 2. Operacionalización de la variable independiente	17
Cuadro 3. Operacionalización de las variables independientes	18
Cuadro 4. Definiciones de política pública	24
Cuadro 5. Dimensiones de la política	27
Cuadro 6. Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores	30
Cuadro 7. Programas públicos de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012 (universo de estudio)	51
Cuadro 8. Muestra de estudio preliminar	54
Cuadro 9. Muestra de estudio definitiva	57
Cuadro 10. Indicadores para analizar la definición del problema	64
Cuadro 11. Escala de clasificación del índice sobre definición del problema	66
Cuadro 12. Indicadores para analizar el diseño de la política pública	66
Cuadro 13. Escala de clasificación del índice de diseño de la política pública	68
Cuadro 14. Indicadores para analizar la implementación de la política pública	69
Cuadro 15. Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política pública	70
Cuadro 16. Indicadores para analizar el seguimiento/evaluación	70
Cuadro 17. Escala de clasificación del índice sobre seguimiento / evaluación de la política pública	71
Cuadro 18. Indicadores para analizar el ciclo de políticas públicas	72
Cuadro 19. Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas públicas	75
Cuadro 20. Alternativas y objetivos específicos	76
Cuadro 21. Escala de calificación de la relación de las variables	77
Cuadro 22. Calificación de alternativas	78

Cuadro 23. Determinación de la relevancia relativa y global para cada alternativa	79
Cuadro 24. Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ )	81
Cuadro 25. Muestra de estudio	82
Cuadro 26. Definición del problema en los programas muestra de estudio	84
Cuadro 27. Escala de clasificación del índice sobre definición del problema (evidencia empírica)	85
Cuadro 28. Diseño de la política pública en los programas muestra de estudio	87
Cuadro 29. Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política pública (evidencia empírica)	89
Cuadro 30. Implementación de la política pública en los programas muestra de estudio	91
Cuadro 31. Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política pública (evidencia empírica)	93
Cuadro 32. Seguimiento/evaluación de la política pública en los programas muestra de estudio	94
Cuadro 33. Escala de clasificación del índice sobre seguimiento / evaluación de la política pública (evidencia empírica)	96
Cuadro 34. Ciclo de las políticas públicas en los programas muestra de estudio	97
Cuadro 35. Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas públicas (evidencia empírica)	102
Cuadro 36. Jerarquización de las etapas del ciclo de políticas públicas con sus relevancias globales y relativas	106
Cuadro 37. Índices de las variables independientes (etapas) y de la variable dependiente (ciclo de las políticas públicas)	107
Cuadro 38. Matriz del coeficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ ) (índice promedio)	108
Cuadro 39. Matriz del Coeficiente de Determinación ( $r^2_s$ ) (índice promedio)	108
Cuadro 40. Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ ) (etapas)	109

Cuadro 41. Matriz de Coeficiente de Determinación ( $r^2_s$ ) (etapas)	109
Cuadro 42. Matriz de congruencia metodológica	139
Cuadro 43. Problemas identificados en la categoría población y vivienda	142
Cuadro 44. Problemas identificados en la categoría educativa	144
Cuadro 45. Problemas identificados en la categoría de salud	145
Cuadro 46. Problemas identificados en la categoría ambiental	146
Cuadro 47. Problemas identificados en el ámbito cultural	147
Cuadro 48. Problemas identificados en la dimensión económica	147
Cuadro 49. Problemas identificados en la dimensión política	150
Cuadro 50. Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión social, 2003-2008 y 2008-2012	152
Cuadro 51. Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión económica, 2003-2008 y 2008-2012	157
Cuadro 52. Políticas implementadas en Michoacán en la dimensión política, 2003-2008 y 2008-2012	160

### **Gráficas**

Gráfica 1. Programas por dimensión, 2003-2008 y 2008-2012	47
---	----

### **Figuras**

Figura 1. Interconexión entre política pública, programa público y proyecto público	26
Figura 2. Dimensiones del estilo de políticas	29
Figura 3. Estudio de las políticas públicas por etapas	31
Figura 4. Ciclo de las políticas públicas	32
Figura 5. Dimensiones, categorías y aspectos de la problemática del Estado de Michoacán	43
Figura 6. Programas de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012	50
Figura 7. Etapas del ciclo de políticas públicas en la matriz de marco lógico	62
Figura 8. Estructura del indicador	63
Figura 9. Formación de una jerarquía, niveles que contienen las alternativas y los diferentes objetivos por alcanzar	76

Figura 10. Participación del problema de decisiones en pequeños subproblemas de fácil solución	78
Figura 11. Participación ciudadana en las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010	104
Figura 12. Estilo de políticas en Michoacán	104

## **Siglas y abreviaturas**

---

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CODECOS	Comités de Desarrollo Comunitario
COECYT	Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología
CPLADE	Coordinación de Planeación para el Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEDM	Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRODEFOS	Programa Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán
PRODEM	Programa de Desarrollo Empresarial
PROFAP	Programa Financiamiento a la Actividad Productiva para el Empleo
SCOP	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
SI FINANCIA	Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDRU	Secretaría de Desarrollo Rural
SEPSOL	Secretaría de Política Social
SUMA	Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente

## Glosario

---

**Ciclo de política pública.** Son las fases o etapas por las que atraviesa una política pública. El ciclo de políticas públicas incorpora tres procesos: 1) proceso de elaboración, que engloba la etapa de definición del problema y la etapa de diseño/formulación, 2) proceso de ejecución, que abarca la etapa de implementación y, 3) proceso de control, que comprende la etapa de seguimiento y evaluación.

**Coefficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ ).** Medida numérica de la asociación entre dos variables, que toma valores entre -1.00 y +1.00 (Anderson, Sweeney y Williams, 2002: 116). Relación entre las puntuaciones obtenidas de una variable con las puntuaciones obtenidas de otra u otras variables en los mismos sujetos (Hernández, 2006).

**Coefficiente de Determinación ( $r^2_s$ ).** Proporción de variabilidad entre una variable con otra o más variables (Hernández, 2006).

**Definición del problema.** Es la primera fase del ciclo de una política pública. Un problema es definido según las construcciones sociales de la realidad. Las situaciones problemáticas son hechos vividos u observados por el sujeto que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar, es decir, es la distancia entre lo percibido y lo esperado.

**Desarrollo.** Proceso que abarca aspectos económicos, sociales y políticos, orientado a mejorar el nivel de vida de una sociedad determinada.

**Desarrollo local.** Proceso que abarca factores económicos, sociales y políticos, orientado a mejorar el nivel de vida de la población de una determinada localidad.

**Descentralización.** Es la transferencia de competencias de provisión de bienes públicos de una comunidad política más amplia hacia otra instancia pública más pequeña o del mismo nivel pero ubicada en otro territorio (Finot, 2001).

**Diseño.** Es la segunda fase del ciclo de una política pública. Es la formulación de alternativas que se analizan para resolver o aminorar un problema. 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 pública a implementar.

**Evaluación.** Es la cuarta fase del ciclo de una política pública. Consiste en estimar los resultados obtenidos acorde a los objetivos plasmados en la política pública, en términos de las metas que se pretenden alcanzar.

**Implementación.** Es la tercera fase del ciclo de una política pública. Es la capacidad de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados en la política pública.

**Instituciones.** Son las reglas y normas que determinan el comportamiento de los miembros de la sociedad.

**Metodología de marco lógico.** Herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas (ILPES, 2004).

**Participación ciudadana.** Intervención directa o indirecta de los distintos actores en la definición, diseño, implementación y, seguimiento evaluación de los objetivos del gobierno estatal. Proceso social que genera interacción entre los diferentes actores de la localidad en la definición de su futuro colectivo (INAFED, 2008: 145).

**Plan Estatal de Desarrollo.** Instrumento rector del trabajo del gobierno estatal, donde se precisan los objetivos, las estrategias y las prioridades en materia económica, social y política del estado.

**Plan público.** Abarca el conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas orientadas a alcanzar un fin específico o gestionar un fin general, dentro de los límites de un presupuesto y de un periodo de tiempo dado. En la planeación de las políticas públicas se coordinarían los programas públicos. En la planeación de los programas públicos se coordinarían los proyectos públicos. En los proyectos públicos se coordinarían acciones específicas.

**Política estatal.** Véase política gubernamental.

**Política de desarrollo.** Actuación gubernamental explícita en el sentido de afectar, con su acción, una parte territorial determinada o un área específica con el fin de alcanzar objetivos y metas relacionadas con el desarrollo (Barking y King, 1986: 24).

**Política gubernamental.** Todo lo que hace el gobierno es política gubernamental.

Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque son acciones del gobierno, pero requieren también de la participación de la sociedad, de intervenciones en conjunto para gestionar problemas de la comunidad. Las políticas públicas son políticas gubernamentales con intervención social.

**Política pública.** Es el fin superior que persigue el gobierno -junto con la ciudadanía- para contribuir de manera significativa a la gestión de un problema de la comunidad. La política pública es el objetivo general que busca lograr -en la medida de lo posible- el gobierno con participación, desde luego, de la ciudadanía.

**Programa público.** Corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general que busca la política pública, por ejemplo: reducir la morbilidad en los habitantes de una determinada parte de la comunidad (o de toda la comunidad) contribuye a disminuir la pobreza (política pública).

**Proyecto público.** Se trata de otro fin específico. Lograrlo ayuda a materializar el fin específico que busca el programa público, por ejemplo, construir un centro de salud que coadyuve a reducir la morbilidad en los habitantes de una parte determinada de la comunidad (o de toda la comunidad). El proyecto público contribuye al programa público y, este último, a la gestión de la política pública.

## Resumen

---

La presente investigación tuvo como objetivo determinar en qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación (etapas de las políticas públicas) afectó la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. En la hipótesis se planteó que la manera de operar estas etapas afectó negativamente la secuencia del ciclo de las políticas en cuestión.

Con la construcción y operación de indicadores, se calcularon índices para cada etapa. Los índices permitieron colocar a las etapas en una determinada posición. Las cuatro etapas se encuentran en una posición regularmente aceptable, presentan una serie de problemas técnicos y políticos. Al aplicar el coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ), se determinó que la secuencia del ciclo de las políticas de desarrollo es afectada en un 85% por la definición del problema, por el diseño, por la implementación y por el seguimiento/evaluación. Cada una de las etapas está relacionada con las otras, una influye en las demás y viceversa. Como la definición del problema tiene un índice regularmente aceptable, las otras etapas tienen índices parecidos. La interrelación entre ellas es permanente, la retroalimentación regresa a cualquiera de las otras etapas. Este análisis permite validar la hipótesis general planteada.

En la investigación, se precisa que las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán se alejan considerablemente de lo “público”. Se trata de políticas gubernamentales. No son políticas públicas. En las políticas públicas las decisiones se comparten de manera equilibrada entre los actores no gubernamentales y el gobierno. Las políticas de desarrollo de Michoacán se formulan de forma asimétrica: las decisiones se inclinan hacia la parte gubernamental.

Todo parece indicar que el criterio que permite validar el “nivel aceptable” de las políticas públicas reside en la articulación del conocimiento técnico con las demandas sociales, y el criterio para determinar éstas depende de un proceso político democrático.

## **Abstract**

---

The present research was the goal to determine to what extent the way it made the definition of the problem, the design, the implementation and the monitoring / evaluation (stages of public policy) affected the natural sequence of the cycle development policies of the government of Michoacán during the period 2003-2010. The hypothesis was proposed that the way to operate these stages negatively affected the sequence of the policy cycle in question.

With the construction and operation of indicators, some indexes were calculated for each stage. The indexes allowed putting the stages in a certain position. The four stages are in a position acceptable regularly, present a series of technical and political problems. In applying the coefficient of determination ( $r^2_s$ ) determined the sequence of cycle of development policy is affected by 85% by the definition of the problem, the design, implementation and monitoring/evaluation. Each stage is linked to the other, one influences the other and vice versa. As the definition of the problem has an index acceptable regularly, the others stages have similar indexes. The interrelation between them is constant, the feedback back to any of the other stages. This analysis allows validating the general hypothesis raised.

The research precise the development policies of the government of Michoacán are considerably far from the "public". These try about policies governmental. There aren't public policies. In the public policy the decisions are shared equally balance with non-governmental actors and the government. The development policies in Michoacán are formulated asymmetrical: the decisions are inclined toward the part governmental.

It seems that the criterion that permit to validate the "acceptable level" of public policy lies in the articulation of technical knowledge with social demands, and criteria for determining these depends on a democratic political process.

## **Introducción**

---

El desarrollo local explica que las desigualdades regionales pueden ser reducidas a través de una integración territorial (y no funcional) de las economías, con una creciente autodeterminación regional y con una estrategia local de satisfacción de necesidades básicas (Rózga, 1994: 119-123). El desarrollo local parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos, sino un promotor de transformación social.

El gobierno estatal es un agente clave en el desarrollo local. Las políticas de desarrollo de los años sesenta, setenta y parte de los ochenta, eran planteadas desde el gobierno federal (de “arriba hacia abajo”), era el único actor público en la operación de estas políticas. Las políticas públicas eran diseñadas de forma vertical. El gobierno estatal de esta forma quedaba marginado como entidad política autónoma y como actor del desarrollo.

Desde la perspectiva del desarrollo local, el gobierno estatal 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 cambio social. Se transforma -por tanto- en una instancia política que puede movilizar, coordinar y articular los esfuerzos políticos, sociales y económicos de la entidad territorial. 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 local.

El gobierno estatal 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 públicas. Las políticas públicas no es todo lo que hace el gobierno. Esto, en sentido estricto, se llamaría política gubernamental. Las políticas públicas comienzan cuando el gobierno interactúa con los distintos actores sociales para buscar soluciones en conjunto a los problemas sociales.

La política pública es -entonces- el fin superior que persigue el gobierno junto con la ciudadanía para contribuir de manera significativa a la solución de un problema de la comunidad. La política pública se materializa con la realización de un conjunto de programas públicos interrelacionados. Los programas corresponden a un fin específico cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general que busca la política pública.

La política pública se divide 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. 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. Estos cursos de acción corresponden a los programas públicos. La política pública en su momento práctico (en sus programas) incorpora cuatro etapas en su ciclo: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.

La presente investigación tuvo como objetivo determinar en qué medida la forma en que se realizó la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectó la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010. En la hipótesis general se planteó que estas etapas afectaron significativamente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo en Michoacán durante el periodo de estudio.

Para validar o rechazar esta hipótesis, se recurrió a varias técnicas de investigación, que ordenados hacen que este trabajo se estructure en seis capítulos. En el capítulo I, se presenta el planteamiento del problema concretándolo en preguntas y objetivos, la justificación de la investigación, la definición de la 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.

El capítulo II corresponde a la investigación bibliográfica: se relaciona desarrollo local y políticas públicas, se revisan las distintas concepciones de política pública e identifican las etapas más representativas del ciclo de políticas públicas, las cuales corresponden 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 mediante la identificación de políticas públicas con sus respectivos programas descritos en los Planes Estatales de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012. Los programas públicos se clasifican con base en su origen: estatal o federal. Los programas de origen estatal (121 programas de ambos periodos) representan el universo de estudio de la investigación. Algunos programas por parte del gobierno federal, 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. Posteriormente, se selecciona la muestra de estudio que corresponde a las políticas públicas cuyos programas operaron durante el periodo 2003-2010 y representan 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 políticas públicas. Con base en la Metodología del Marco Lógico se diseñaron 5 cuestionarios. Los cuestionarios están formados por indicadores claves con los cuales se pudieron calcular índices para cada una de las etapas, permitiendo colocarlos en una determinada posición (totalmente inaceptable, inaceptable, regularmente aceptable, aceptable y totalmente aceptable). Se explica el Algoritmo de Saaty, que permite conocer la relevancia de las etapas del ciclo de políticas públicas y se describe el Coeficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ ) y el Coeficiente de Determinación ( $r^2_s$ ), que permiten conocer el nivel de variación y asociación de las etapas.

El capítulo V, se divide en dos momentos. En el primero, se muestran los resultados obtenidos y el nivel de clasificación (totalmente inaceptable, inaceptable, regularmente aceptable, aceptable y totalmente aceptable) de definición del problema, diseño, implementación, seguimiento/evaluación y ciclo de políticas públicas. Se encontraron algunas dificultades para recolectar la información: el acceso es limitado y los servidores públicos proporcionan información que no los comprometa. En el segundo momento, se determina si las políticas formuladas por el gobierno de Michoacán son políticas públicas o sólo 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 públicas a través del cálculo del coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) y del coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ). 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 públicas en Michoacán. Las fuentes de consulta aparecen también al final de la investigación así como los anexos.

## Capítulo I

### Fundamentos de la investigación

---

En este capítulo se presentan los fundamentos metodológicos de la investigación. Se divide en cinco partes. En la primera, se plantea el problema de investigación, concretándolo en preguntas generales y específicas, las cuales sustentan los objetivos de la investigación, que se precisan también en generales y específicos. En la segunda, se justifica la elaboración de la investigación, subrayando su relevancia, sus implicaciones prácticas y su valor teórico. En la tercera, se tratan las hipótesis de la investigación, que responden a las preguntas formuladas. En la cuarta y quinta se identifica la variable dependiente y las variables independientes, así como sus indicadores, lo que permite la operacionalización de las hipótesis y, en sí, de la misma investigación.

#### I.1 Planteamiento del problema

Durante el periodo 1940-1980, las políticas estatales para el desarrollo eran diseñadas desde el Ejecutivo Federal (de “arriba hacia abajo”), se definían bajo una lógica sectorial y se consideraban válidas para cualquier espacio geográfico. Esta visión no logró crear dinámicas de desarrollo en México<sup>1</sup>. La homogeneización de los territorios para corregir las desigualdades entre éstos -en vez de disminuirlas- las acentuó. La omisión de las diversas diferencias de los territorios concentraron los recursos económicos en un reducido número de espacios.

El Ejecutivo Federal tenía una posición dominante en la formulación de políticas estatales para el desarrollo. El régimen político que vivió México durante la mayoría del siglo XX tuvo dos características centrales: la hegemonía de un sólo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la concentración de las decisiones en la Presidencia de la República. El Ejecutivo Federal, que fungía también como dirigente del PRI, tenía el absoluto control sobre las organizaciones gubernamentales involucradas en el proceso de formulación de políticas estatales y

---

<sup>1</sup> En este periodo se presentaron algunos despuntes de crecimiento económico, pero no propiamente hubo desarrollo.

sobre los otros poderes constitucionales (Legislativo y Judicial). Tal como proponía el Presidente de la República, eran aprobadas las políticas, no eran debatidas ni analizadas en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores, cuyos integrantes, en su mayoría, pertenecían al PRI. En las manos del Presidente estaban además los nombramientos de los cargos de primer nivel del gobierno federal, de los gobernadores de los estados y de los mismos alcaldes de los municipios. El Presidente -en suma- tenía una amplia intervención en la definición, en el diseño y en la implementación de las políticas estatales (Nacif, 2004: 9-22).<sup>2</sup>

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 éstos. 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 estatales bajo una orientación de “abajo hacia arriba”.

La visión de este enfoque se concretó en 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 recaiga en el gobernante, sino en la 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.<sup>3</sup> Durante este periodo, el PRI fue perdiendo paulatinamente su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo compuesto principalmente por tres partidos políticos: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN)

---

<sup>2</sup> La rapidez y magnitud para definir, diseñar e implementar políticas estatales 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.

<sup>3</sup> 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 del poder en el Congreso de la Unión.

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 estatales, 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 estatales diseñadas de “arriba hacia abajo” no propiamente son políticas públicas. Las políticas públicas exigen la interacción del gobierno con la ciudadanía para buscar soluciones en conjunto a los problemas de la localidad. Las políticas públicas requieren de la participación ciudadana en las diversas etapas de su formulación. De no hacerse así, las políticas son sólo estatales. Las políticas estatales diseñadas de “abajo hacia arriba” implican la participación social. No todo lo que hace el gobierno -en sentido estricto- es entonces política pública. No siempre las políticas estatales son públicas.<sup>4</sup>

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 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 diferentes actores públicos, sociales y privados (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 -en la medida de lo

---

<sup>4</sup> Para efectos de este trabajo, tómesese como sinónimo política estatal y política gubernamental. 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.

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 de desarrollo en el Estado de Michoacán han sido sectorialistas, carentes de continuidad y frecuentemente discrecionales, destinadas a mantener el *status quo* resultante de la negociación entre los diversos cotos de poder partidista. Son políticas de desarrollo que no logran adquirir la connotación de “públicas”. Muchas veces, las decisiones de política pública han quedado en función de juegos políticos 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 fueron 92. El estado 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, por ejemplo: en atención a la demanda escolar, en capacidades de aprovechamiento, en retención de alumnos inscritos, en 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 formulación. Son políticas -hasta cierto punto- mal elaboradas. La elaboración de políticas públicas sigue un proceso secuencial: el ciclo de políticas públicas, incorpora una serie de etapas que dan forma a una circularidad que logra regenerar a la misma política pública.

El ciclo de políticas públicas 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 utilizada, con algunas variaciones, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Asian Development Bank (ADB o el Banco Mundial), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Australian Agency for International Development (AusAid) o la Canadian International Development Agency (CIDA). Recientemente, países como Chile, Colombia y Perú han incorporado el uso de la MML a sus metodologías para preparar y evaluar los resultados e impactos de sus programas. Otros organismos también utilizan la MML para (ILPES, 2004: 7). En México, todas las dependencias gubernamentales tienen la obligación de operar los programas con esta metodología. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social evalúa los programas federales, todo su ciclo, 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; Ortegón, Pacheco y Prieto (2005: 14)) (véase cuadro 6, capítulo II), las etapas que comprenden el ciclo están relacionadas con la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación.<sup>5</sup>

Cada una de estas etapas atraviesa por problemas, que de no superarse, impiden la circularidad natural de las políticas públicas. En la definición del problema - normalmente- la información es limitada y sesgada, provocando que el diagnóstico

---

<sup>5</sup> Las políticas públicas se componen de dos momentos: su momento normativo y su momento práctico. En este último se concretan los programas públicos. Las etapas del ciclo de políticas públicas se analizan en su momento práctico, en los programas públicos.

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 sólo aquellos con soluciones dentro del periodo gubernamental (Vallès, 2002: 381-382; Cabrero, 2007: 32; Parsons, 2007: 118-121).

En la etapa de diseño, se pueden construir objetivos ambiguos, no considerar los efectos reales de las políticas, presupuestar de forma insuficiente, realizar el análisis costo-beneficio incompleto, omitir aspectos externos que influyan en el impacto de la política pública. El diseño -por lo regular- se planea a corto plazo (Vallès, 2002: 382-384; Cabrero, 2007: 33). Así, las incorrecciones en la definición del problema se arrastran a la etapa de diseño.

En la implementación se pueden presentar reglas confusas para la coordinación de los ejecutores de la política, lo gastado llega a superar lo presupuestado, haber demoras en la entrega de los productos generados, los beneficiarios ser distintos a la población objetivo inicial, 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, habiendo 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 públicas con evaluación de resultados de programas públicos o con evaluación de productos de proyectos públicos, 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 la importancia de las políticas públicas en los procesos de desarrollo local, la problemática existente en materia social, económica y política en el Estado de Michoacán y los diversos problemas que se presentan en la formulación de las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas, resulta

significativo analizar si las etapas fueron elaboradas suficientemente y si la secuencia entre estas etapas permitió la circularidad natural de las políticas públicas 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 un partido de “izquierda”, el PRD. El PRI había gobernado durante 71 años, siempre había mantenido 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) con la intención de coadyuvar en la generación de procesos de desarrollo; además, por primera vez se realizaron consultas ciudadanas mediante talleres de auto-diagnóstico y elaboración de propuestas, foros y mesas de trabajo para elaborar el PEDM 2003-2008. En el periodo gubernamental actual (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.<sup>6</sup> 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 toda 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 públicas 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 la secuencia

---

<sup>6</sup> Este periodo se tomó sólo hasta el 2010 por la disponibilidad de información. Aún no aparecen datos del año 2011.

natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?<sup>7</sup>

A su vez, se desprenden las siguientes preguntas específicas:

- ¿En qué grado la forma en que se hizo la definición del problema alteró la secuencia natural del 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 la secuencia natural del 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 la secuencia natural del 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010?

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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Objetivos específicos:

- Establecer en qué grado la forma de definir el problema alteró la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

---

<sup>7</sup> Se hace alusión al ciclo de las políticas y no al ciclo de las políticas públicas. 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.

- Determinar en qué nivel la manera de hacer el diseño obstaculizó la secuencia natural del 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 la secuencia natural del 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

## **I.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 formulación de políticas públicas que desvanezcan la problemática de su localidad. La investigación pudiera identificar, 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, se pudieran detectar 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 contribuiría a generar estrategias que coadyuven a mejorar la definición del problema, el diseño, la implementación, el seguimiento / evaluación del ciclo de las políticas públicas.
- 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 los gobiernos de municipios urbanos. El PRI recupera el Ejecutivo Estatal, la mayoría en el Congreso Estatal y las alcaldías de los municipios más poblados. 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 aportaría elementos que ayudarían 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 públicas, que origine reflexiones y permita conocer de mejor manera el proceso que siguen las etapas de las políticas de desarrollo implementadas en Michoacán.

### **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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Hipótesis específicas:

- La forma de definir el problema alteró sustancialmente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- La manera de hacer el diseño obstaculizó altamente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- La forma de efectuar la implementación condicionó significativamente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- La manera de realizar el seguimiento/evaluación afectó sustancialmente la secuencia natural del 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 públicas) (véase cuadro 1).

Cuadro 1.  
Variable dependiente y variables independientes

<b>Variable dependiente</b>	<b>Variables independientes</b>
-Ciclo de las políticas públicas	-Definición del problema -Diseño -Implementación -Seguimiento/evaluación

Fuente: elaboración propia.

Variable dependiente:

- Ciclo de las políticas. Corresponde al proceso secuencial que siguen las políticas. Para su estudio se toma como referencia el ciclo de las políticas públicas marcado teóricamente por los analistas. Se pasa entonces de ciclo de las políticas al ciclo de las políticas públicas. 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.<sup>8</sup>

Variables independientes:

1. Definición del problema. Parte del diagnóstico de una situación determinada. Un problema es definido según las construcciones sociales de la realidad. Las situaciones problemáticas son hechos vividos u observados por el sujeto que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar.
2. Diseño. Es la formulación de alternativas para resolver o aminorar un problema. 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

---

<sup>8</sup> Un ciclo incorpora implícitamente una secuencia.

considerando aspectos políticos, sociales y económicos, se prevén los efectos de cada una, se elige la política pública a implementar.

3. Implementación. Es la capacidad de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados en la política pública. 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 (ciclo político, clima de opinión, resistencias, ambiente económico).
4. Seguimiento/evaluación. Consiste en estimar los resultados obtenidos acorde a los objetivos plasmados en la política pública, en términos de las metas que se pretenden alcanzar. Se valora, en esta etapa, si se ha hecho con la utilización razonable de recursos -el grado de eficiencia-, si los objetivos fijados han sido alcanzados -el grado de eficacia conseguida- y en qué medida se ha logrado la aceptación de los afectados -el grado de legitimidad conseguida-.

### I.5 Operacionalización de variables

Después de definir las variables es necesario separarlas en atributos medibles: indicadores.<sup>9</sup> 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

<b>Variable dependiente</b>	<b>Indicadores</b>
Ciclo de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación de las políticas públicas en el Plan Estatal de Desarrollo.</li> <li>-Identificación de los objetivos sectoriales en el Plan Estatal de Desarrollo.</li> <li>-Identificación de los objetivos estratégicos de la dependencia que formula la política.</li> <li>-Identificación del problema central que atiende la política pública.</li> <li>-Identificación de las causas que originan el problema (hacia abajo).</li> <li>-Identificación de los efectos del problema (hacia arriba).</li> <li>-Tipo de análisis de involucrados.</li> <li>-Participación ciudadana.</li> <li>-Técnicas empleadas en el análisis de involucrados.</li> <li>-Población objetivo.</li> <li>-Identificación de medios y fines de la política pública (momento práctico).</li> <li>-Identificación de la finalidad (impacto).</li> <li>-Identificación del propósito (resultado).</li> </ul>

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

<sup>9</sup> La matriz de congruencia metodológica se encuentra en el anexo 1.

Cuadro 2 (2 de 2).

Operacionalización de la variable dependiente

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación de las políticas públicas en el Plan Estatal de Desarrollo.</li> <li>-Identificación de los objetivos sectoriales en el Plan Estatal de Desarrollo.</li> <li>-Identificación de los objetivos estratégicos de la dependencia que formula la política.</li> <li>-Identificación del problema central que atiende la política pública.</li> <li>-Identificación de las causas que originan el problema (hacia abajo).</li> <li>-Identificación de los efectos del problema (hacia arriba).</li> <li>-Tipo de análisis de involucrados.</li> <li>-Participación ciudadana.</li> <li>-Técnicas empleadas en el análisis de involucrados.</li> <li>-Población objetivo.</li> <li>-Identificación de medios y fines de la política pública (momento práctico).</li> <li>-Identificación de la finalidad (impacto).</li> <li>-Identificación del propósito (resultado).</li> <li>-Cantidad de objetivos.</li> <li>-Ponderación de objetivos.</li> <li>-Identificación de componentes (productos).</li> <li>-Identificación de actividades.</li> <li>-Capacidad técnica de los recursos humanos.</li> <li>-Capacidad financiera para la operación de la política pública.</li> <li>-Recursos externos de financiamiento (distinto a lo asignado gubernamentalmente).</li> <li>-Precisión de las condiciones externas que pudieran afectar la ejecución.</li> <li>-Indicadores de evaluación.</li> <li>-Tipo de indicadores (qué miden: eficacia, calidad, eficiencia, economía).</li> <li>-Frecuencia de medición.</li> <li>-Diseño de metas.</li> <li>-Seguimiento/ monitoreo.</li> <li>-Determinación de líneas base.</li> <li>-Medios de verificación (fuentes de información).</li> <li>-Evaluación de calidad.</li> <li>-Evaluación de eficacia (tiempo, presupuesto, productos).</li> </ul>

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"> <li>-Relación diagnóstico – demandas ciudadanas.</li> <li>-Sustento del diagnóstico en documentos estadísticos.</li> <li>-Participación ciudadana en la definición del problema.</li> <li>-Identificación del problema.</li> <li>-Fundamento teórico para definir el problema.</li> <li>-Relación diagnóstico – definición del problema.</li> <li>-Relaciones de poder en la definición del problema.</li> </ul>

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.

Cuadro 3 (2 de 2).

Operacionalización de las variables independientes

Variable independiente	Indicadores
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Relación problema – objetivo.</li> <li>-Precisión y claridad de los objetivos.</li> <li>-Disponibilidad de información.</li> <li>-Conocimiento del problema por parte de los analistas de políticas.</li> <li>-Perspectiva teórica empleada en la construcción del objetivo.</li> <li>-Medición del objetivo.</li> <li>-Consideración del contexto en el diseño del programa.</li> <li>-Recursos disponibles.</li> <li>-Análisis costo-beneficio.</li> <li>-Viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas.</li> <li>-Prevención de eventualidades.</li> <li>-Metas del programa.</li> <li>-Aceptabilidad política del programa.</li> <li>-Periodo del diseño (plazos).</li> <li>-Participación de expertos en el diseño del programa.</li> <li>-Grado académico de quienes diseñaron el programa.</li> <li>-Participación ciudadana.</li> </ul>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prueba piloto para la ejecución.</li> <li>-Análisis de los recursos disponibles.</li> <li>-Relación política entre los ejecutores del programa.</li> <li>-Coordinación técnica entre los ejecutores del programa.</li> <li>-Grado académico de los ejecutores del programa.</li> <li>-Conflictos intergubernamentales.</li> <li>-Consideración del contexto en la implementación.</li> <li>-Participación ciudadana.</li> <li>-Relación población objetivo – beneficios del programa.</li> <li>-Beneficios de escurrimiento.</li> <li>-Desvío de recursos.</li> <li>-Adaptabilidad del programa.</li> <li>-Redefinición de aspectos ya diseñados.</li> </ul>
Seguimiento/evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Evaluación de resultados.</li> <li>-Mecanismos de retroalimentación.</li> <li>-Seguimiento del programa.</li> <li>-Evaluación externa.</li> <li>-Análisis de eficacia sobre objetivos.</li> <li>-Eficiencia presupuestaria.</li> <li>-Aceptación ciudadana de los resultados del programa.</li> <li>-Relación recursos económicos – beneficiarios.</li> <li>-Análisis de eficacia sobre metas.</li> <li>-Acceso a la información del programa.</li> </ul>

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. Se relaciona desarrollo local y políticas públicas, se revisan las distintas concepciones de política pública e identifican las etapas más representativas del ciclo de políticas públicas. Estas etapas corresponden a las variables independientes de la investigación: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.

### 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 del gobierno planteaban que mediante la atracción de capitales e instalación de empresas externas en los países periféricos se podían producir procesos de desarrollo en éstos. 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 territorios, sin contemplar sus particularidades y especificidades.<sup>10</sup>

Frente a 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 ha venido poniendo el acento en los recursos endógenos existentes en los países periféricos, sosteniendo que el desarrollo depende -hasta cierto punto- de la utilización adecuada de estos

---

<sup>10</sup> 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.

recursos.<sup>11</sup> Esta visión del desarrollo parte de la hipótesis de 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.<sup>12</sup>

El desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Los recursos exógenos no se descartan ni son anulados, se intentan también 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 se presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de “arriba hacia abajo”) en la toma de decisiones. En otros momentos, se toma como sinónimo de desarrollo económico local. Todas estas formas de presentar al desarrollo local requieren matizaciones importantes (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 relevantes para explicar la eficiencia productiva y la competitividad de la base económica de un 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

---

<sup>11</sup> 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 (Herrera, 2011: 23).

<sup>12</sup> La localidad puede ser una comunidad, un distrito, un municipio. La definición depende del análisis que se desarrolle o de la posición en que esté situado el investigador para alcanzar un objetivo específico.

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.

de los objetivos de la estrategia de desarrollo. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno y de un contexto coherente de políticas de desarrollo entre esos 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 integrado que considera los aspectos sociales y políticos del 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, diseño, implementación y seguimiento/evaluación de las políticas públicas que determinen el rumbo de su propia localidad.

La interacción dinámica de los diversos actores que se desenvuelven en la localidad, interacción que además entra en contacto directo con el medio económico y político, genera las políticas públicas. Las políticas públicas surgen así como el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y las transformaciones en la localidad. En las políticas públicas, se definen los temas que deben configurarse en la agenda pública, se marcan las condiciones dentro de las cuales es posible desarrollar las transformaciones, se fijan los márgenes de maniobra de la ciudadanía a este respecto y se revelan los grados de consenso o disenso social.

Las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto para relacionar a la localidad y a sus actores, donde las necesidades, intereses, valores y vivencias de estos últimos retroalimentan a la primera. Para que la formulación de las políticas públicas adquiera precisamente la connotación de “públicas” requiere de la intervención constante del conjunto de actores en los asuntos de la localidad. En el desarrollo local, los actores participan activamente en la configuración de sus

políticas, no son meros receptores pasivos de los frutos de las políticas gubernamentales.

## **II.2 Conceptualización de políticas públicas**

Existen varias definiciones de políticas públicas (véase cuadro 4). Algunas resaltan las decisiones o no decisiones del gobierno para la gestión de conflictos sociales; otras hacen referencia a cursos de acción para alcanzar objetivos comunes; unas más hablan de interacción entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en torno al tratamiento de 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.

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 -por tanto- considerada “pública” por ser generada de manera simétrica entre el gobierno (actor gubernamental), el sector privado y la ciudadanía (actores no gubernamentales) bajo un marco institucional. La política pública es colectivamente vinculante.

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.
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.

La política gubernamental -por su parte- es todo lo que hace el gobierno, 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.

3. Las políticas públicas comprenden un “proceso decisorio”: conjunto de decisiones que se llevan a cabo esperando resultados a mediano o largo plazo. Estas decisiones tienen una secuencia racional. Las decisiones abarcan además casos de “no acción”. Una política pública puede consistir también en lo que “no se está haciendo”.
4. Instrumentos de ejecución y previsión de resultados. A esta consideración, Ejea (2006: 4) la llamaría parte instrumental técnica-científica. La política pública incluye cursos de acción y no sólo decisiones normativas u orientadoras. Son de tipo causal: se movilizan recursos para generar impactos, resultados y productos que afecten a la situación problemática.

Estas cuatro 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, 2 y 3). 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 4). Estos cursos de acción corresponden a los programas públicos.<sup>13</sup>

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

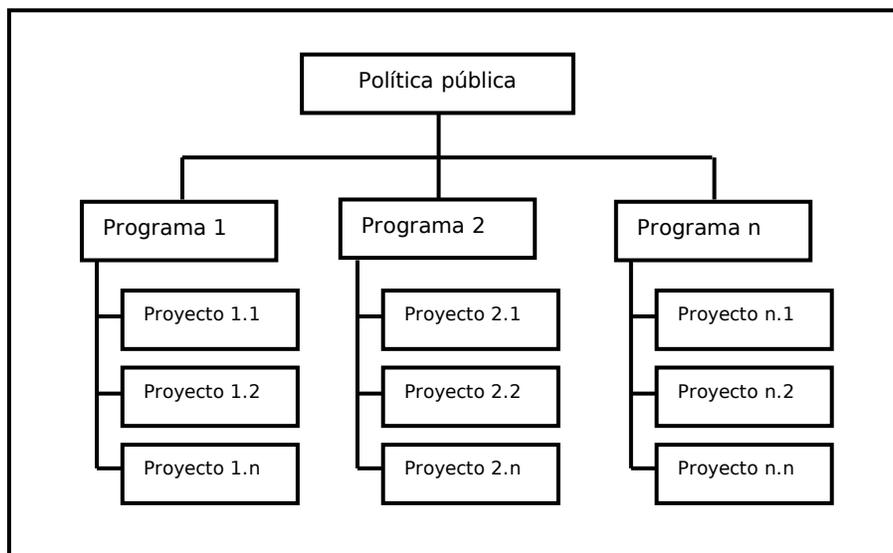
---

<sup>13</sup> Parfraseando a Dussel (2006: 29): la política pública como mera decisión general para gestionar una demanda es la semilla de un árbol. Las raíces, las ramas y los frutos se dan con los programas públicos.

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 interrelacionados. 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).

### 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 una localidad desarrolla sus actuaciones políticas. 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. Desde esta perspectiva, 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 angloparlante es menos difícil diferenciar las tres perspectivas, se suele emplear tres términos diferentes: *polity* (la estructura), *politics* (el proceso) y *policy* (el resultado) (véase cuadro 5).

Cuadro 5.  
Dimensiones de la política

<b>Estructura</b>	<b>Proceso</b>	<b>Resultado</b>
Instituciones: reglas que determinan, entre otros aspectos, la interacción entre los actores de una localidad.	- Secuencia de actos. - Serie de conductas. - Competencia y negociación política entre los actores.	- Políticas públicas. - Intervención sobre las relaciones sociales.
<b><i>Polity</i></b>	<b><i>Politics</i></b>	<b><i>Policy</i></b>

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. Laswell se centra en el momento práctico de la política pública, pero no omite el momento normativo u orientador de ésta.

Aún 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 el diseño, en la implementación y en la evaluación de las estrategias 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.

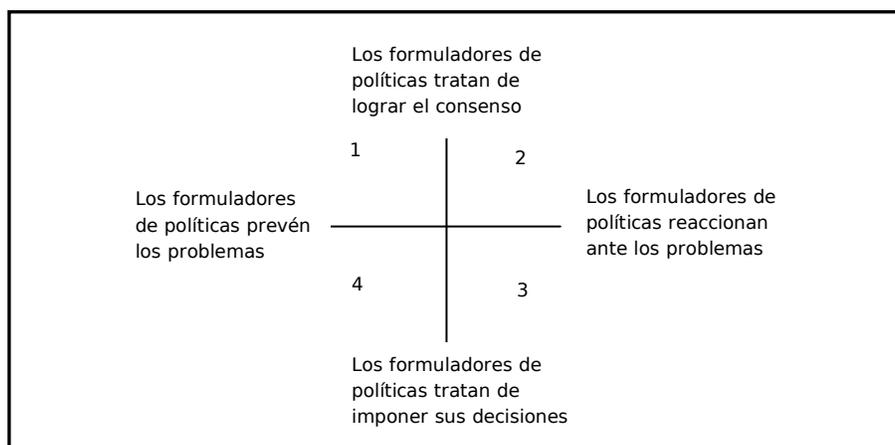
Cada gobierno tiene un patrón o un estilo propio de formular o promover políticas. Los cuatro estilos principales son (Richardson, 1982: 13):

- 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 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. 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. En el cuadrante 3, el gobierno no formula políticas mediante la planeación y el consenso, sino que reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones. Este cuadrante refleja la tradicional política gubernamental. 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.

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 (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.

Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores

<b>Autor</b>	<b>Etapas</b>	<b>Autor</b>	<b>Etapas</b>
Lasswell (1971: 27-28)	-Inteligencia -Promoción -Prescripción -Invocación -Aplicación -Terminación -Evaluación	Bardach (2001: 14)	-Definición de problemas -Obtención de información -Construcción de alternativas -Selección de criterios -Proyección de resultados -Confrontación de costos -Decida -Cuente su historia
May y Wildavsky (1977; citado por Aguilar, 2003a: 16)	-Fijación de la agenda -Análisis de la cuestión -Implementación -Evaluación -Terminación	Canto (1996: 108)	-Agenda -Análisis -Decisión -Implementación -Evaluación
Pallares (1988: 150)	-Formulación -Implementación -Evaluación	Ortegon, Pacheco y Prieto (2005: 14)	-Diseño -Ejecución -Evaluación
Tamayo (1997: 2)	-Definición del problema -Formulación de alternativas -Adopción de alternativa -Implantación -Evaluación	Anderson (1984; citado por Aguilar, 2003a: 16)	-Identificación del problema y formación de la agenda -Formulación -Adopción -Implementación -Evaluación
Hogwood y Gunn (1984; citado por Aguilar, 2003a: 16)	-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)	-Problema -Definición del problema -Identificación de soluciones, alternativas o respuestas -Evaluación de opciones -Selección de opción -Implementación -Evaluación
Vallès (2002:380)	-Iniciación -Elaboración -Implantación -Evaluación/sucesión de la política	Cabrero (2007:17)	-Definición de problema -Formulación/diseño -Implementación -Evaluación
Knoepfel, Larrue y Varone (2003: 28)	-Surgimiento y definición del problema -Inclusión en la agenda -Formulación y adopción -Implementación -Evaluación	Brewer y DeLeon (1983:20)	-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).

En el bloque de seguimiento/evaluación, se agrupan las etapas de terminación, mantenimiento, sustitución, sucesión, revisión, monitoreo y control. En el bloque de implementación, se conglomeran las etapas de aplicación, implantación y ejecución. Las etapas 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 bloque de diseño. Mientras que las etapas de identificación del problema, construcción de la agenda, iniciación e inteligencia pertenecen al bloque de definición del problema.

Figura 3.  
Estudio de las políticas públicas por etapas



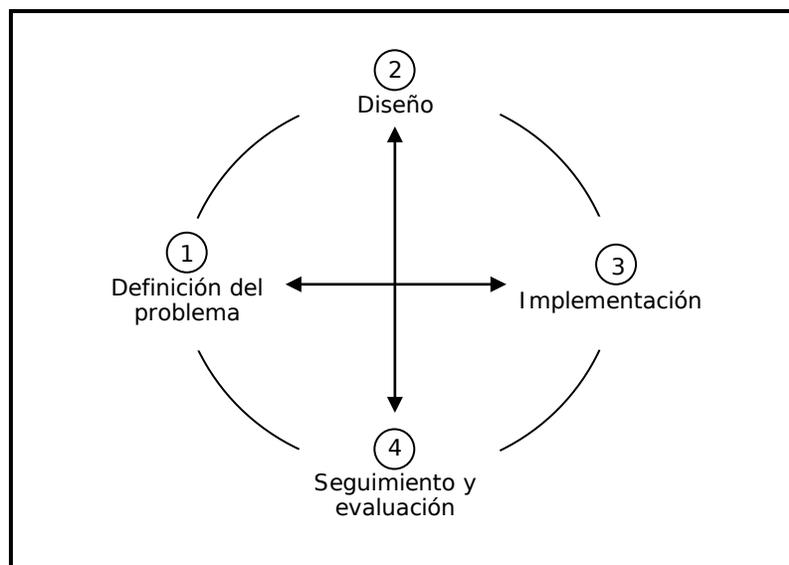
Fuente: elaboración propia.

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, fluida e interactiva.

El ciclo de las políticas públicas da forma al flujo (proceso) de decisiones que se toman y al conjunto de procedimientos que se llevan a cabo en torno a la gestión de 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 proceso de las políticas públicas no es lineal y mecanicista (véase figura 4).

Figura 4.  
Ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con base en Aguilar, 2003: 16-21;  
Cabreró, 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; citado por Ejea, 2006:10):

1. Proporciona una visión sistematizada del proceso 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 interactuar 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 políticas públicas es un proceso complejo, corresponde a la definición y selección de los problemas que se gestionarán con la intervención 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 una amplia parte de la misma localidad.<sup>14</sup>

Un mal diagnóstico invisibiliza la problemática de la realidad y las políticas resultantes atenderán un asunto que realmente no es un problema. 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 de tipo público 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 propósito de interés público es la base para determinar los objetivos, los instrumentos, las opciones y

---

<sup>14</sup> No obstante, el establecimiento de los problemas de la agenda implica relaciones de poder. El hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no, depende no sólo del diagnóstico, sino también del distinto peso político de los diversos demandantes. El proceso de establecimiento de la agenda -por tanto- puede estar sesgado y favorecer determinados problemas (Parsons, 2007: 118; Canto, 1996: 108-109; Vallès, 2002: 381-382).

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; 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 definir de manera clara el objetivo, los caminos para su consecución fracasarán, ya que no será posible establecer las acciones adecuadas para alcanzarlos. Además, a veces se tiende a confundir los medios y los fines, esto conduce a que la ampliación de la cobertura aparezca como el objetivo. La cobertura, la inversión en infraestructura y el gasto corriente son medios, no fines. 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 es fundamental la identificación correcta de la población. Esto exige considerar que la situación en que se encuentran las personas suele ser heterogénea. La única manera de igualar pasa por tener en cuenta dichas diferencias para compensarlas mediante políticas adecuadas. Por tanto, es

necesaria que la población objetivo sea definida por los atributos de la demanda en función de la necesidad que se pretende satisfacer, así como una localización espacial (Cohen y Franco, 2007: 107-108).

Es necesario analizar las diversas alternativas que existen para cada uno de los problemas, pues no todas las alternativas son igual de realizables, plantean distintos costos y beneficios. Un adecuado análisis de alternativas no puede centrarse en un sólo aspecto. Después de realizar el análisis de factibilidad y establecidas 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 y por el contexto en el cual se toma la decisión específica, lo cual tiene que ser analizado también, partiendo del supuesto de que nunca se tendrá la decisión óptima, de que todas dejarán algún nivel de insatisfacción, pues están condicionadas por las situaciones específicas en que se toman (Canto, 1996: 109).

#### *II.4.3 Implementación de la política pública*

El diseño y la implementación no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de agentes totalmente aislados unos de otros. La aplicación más efectiva de una política suele darse en la medida en que sus objetivos y sus medios van adaptándose a las condiciones específicas de sus destinatarios: nivel cultural, situación social, ubicación territorial. Esta adaptación continua de la política corre con frecuencia a cargo del ejecutor de la misma: el funcionario que está en contacto directo con la situación conflictiva y con los ciudadanos involucrados en ella.

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, 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, heterogeneidad de intereses, manejo 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 básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. El resultado debería tener una semejanza razonable con la idea básica, estimada en los términos de los insumos y los productos esperados, y debería incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales (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 públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación ordenadas y estructuradas.
- Ejecutores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos.
- Capacidad técnica.
- Control -hasta cierto punto- de los cambios en las condiciones socioeconómicas de la localidad, evitando que se subvierta la teoría causal que da soporte a 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 política<sup>15</sup>. En esta fase, 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-.

No es una práctica recurrente someter a seguimiento y evaluación a una política. El seguimiento y la evaluación suelen no llevarse a cabo por dificultades de carácter técnico o instrumental y 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).

---

<sup>15</sup> 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.

## **Capítulo III**

# **Políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán. Determinación del universo y selección de la muestra de estudio**

En este capítulo se determina el universo de estudio mediante la identificación de las políticas públicas con sus respectivos programas descritos en los Planes Estatales de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012. Los programas públicos se clasifican con base en su origen: estatal o federal. Los programas de origen estatal representan el universo de estudio de la investigación. Posteriormente, utilizando el muestreo de juicio, se selecciona la muestra de estudio que corresponde a las políticas públicas cuyos programas operaron durante el periodo 2003-2010 y representan cierto grado de importancia en la generación de procesos de desarrollo local.

### **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): se identifican las necesidades de la población, se definen los problemas que el gobierno incluirá en su agenda y se analizan 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 (art. 10 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).<sup>16</sup>

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 (art. 16 de la Ley Estatal de Planeación, 2007). El plan tendrá la vigencia de un periodo estatal constitucional (seis años)<sup>17</sup> 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 con el gobierno federal y con los gobiernos municipales acuerdos de colaboración para lograr los objetivos planteados. El PEDM se materializa con sus programas operativos. Los objetivos del PEDM se traducen en las políticas públicas y el conjunto de programas públicos que se ponen en marcha para lograr estas políticas corresponden a los programas operativos del plan.

La Coordinación de Programación y Evaluación es la encargada de elaborar, ejecutar, evaluar y actualizar el PEDM, elabora los programas operativos y coordina también las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal en torno al plan (art. 16 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).<sup>18</sup>

La elaboración del PEDM comprende cuatro etapas:

1. Diseño y formulación. Se identifican, por un lado, los problemas, rezagos, demandas y necesidades del estado y; por el otro, se detectan los recursos

---

<sup>16</sup> 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 integral 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.

<sup>17</sup> Por ocasión especial, dos periodos del gobierno estatal comprenderán poco más de cuatro años: 2008-2012 y 2012-2016. Esta disminución se hizo para empatar las elecciones estatales y municipales con las federales, buscando que las elecciones en Michoacán sean concurrentes.

<sup>18</sup> 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 (art. 14 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).

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 con 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 elabora 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 (vía 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 problemática y elaborar el PEDM 2003-2008. Se percibe la realización de 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

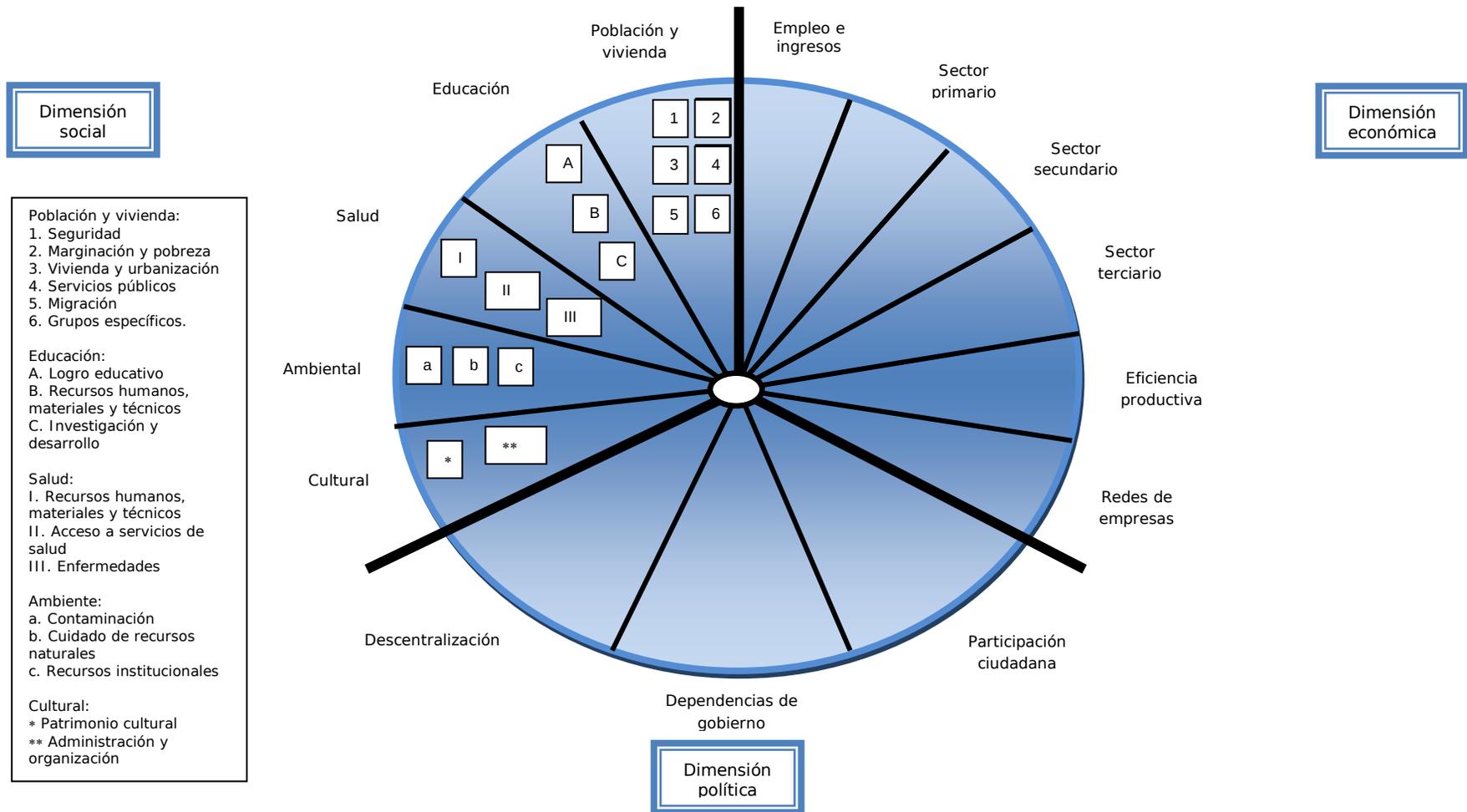
urnas. En el diagnóstico 2007-2008, sólo se introdujo una línea de recepción telefónica de demandas.

La problemática que reflejan ambos diagnósticos puede clasificarse en tres dimensiones principales: social, económica y política, las cuales se dividen en categorías específicas y algunas de éstas en aspectos (véase figura 5). 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 5.  
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.<sup>19</sup> 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 (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).

---

<sup>19</sup> 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 recibirlas, el estado entraría en colapso, quedaría paralizado, pues su sistema de recaudación de ingresos propios es débil.
- b) Desempeño de las dependencias de gobierno. Están invadidas de ineficiencia, 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.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> 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

- c) Participación ciudadana. Existencia de 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 dejan ver algunas pinceladas sobre desarrollo local, pues promueven de manera general procesos de desarrollo socialmente aceptables y económicamente viables. Los PEDM hacen mención de la dimensión económica y social del desarrollo, pero aminoran la dimensión política, no logran adentrarse lo suficiente en ella. La dimensión política puede facilitar u obstaculizar la generación de procesos de transformación en la entidad. De no considerarse los aspectos económicos, sociales y políticos de forma integral e interconectada, el desarrollo local no será sostenible en el largo plazo.

Con base en la problemática social, económica y política de la entidad, fijada en los diagnósticos realizados en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012, y atendiendo las características teóricas de las dimensiones (social, económica y política) del desarrollo local, se clasificaron las políticas (momento normativo) implementadas en la entidad y los programas (momento práctico) que se operaron para cumplirlas.<sup>21</sup> Siendo el universo de estudio -de la presente investigación- el total de políticas de desarrollo diseñadas y operadas por el gobierno estatal. 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 públicos corresponden al momento práctico u operativo de la política pública. La política pública en sí representa un objetivo general, un momento normativo, que se busca materializar con la formulación de programas. El análisis de políticas públicas se desarrolla desde su momento de concreción. El universo de estudio de la investigación -por consiguiente- abarca los programas de las políticas de desarrollo de origen estatal plasmadas en los planes.

---

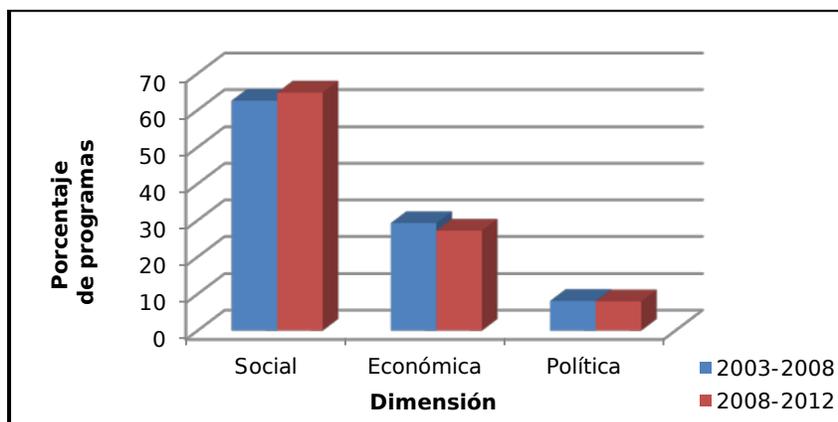
tomar y ejecutar decisiones acorde a las instituciones (reglas que determinan el comportamiento de los individuos y de las organizaciones (dependencias de gobierno)).

<sup>21</sup> En el anexo 3, se encuentran las políticas con sus respectivos programas.

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 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 29 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, los objetivos de las políticas no distaron mucho. En la dimensión económica son distintos, 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 existentes 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 puso el énfasis en el crecimiento económico, omitiendo la distribución equitativa del producto social obtenido con el crecimiento económico (desarrollo económico). En la dimensión política, los objetivos giraron sobre la construcción de una nueva relación entre localidad y gobierno.

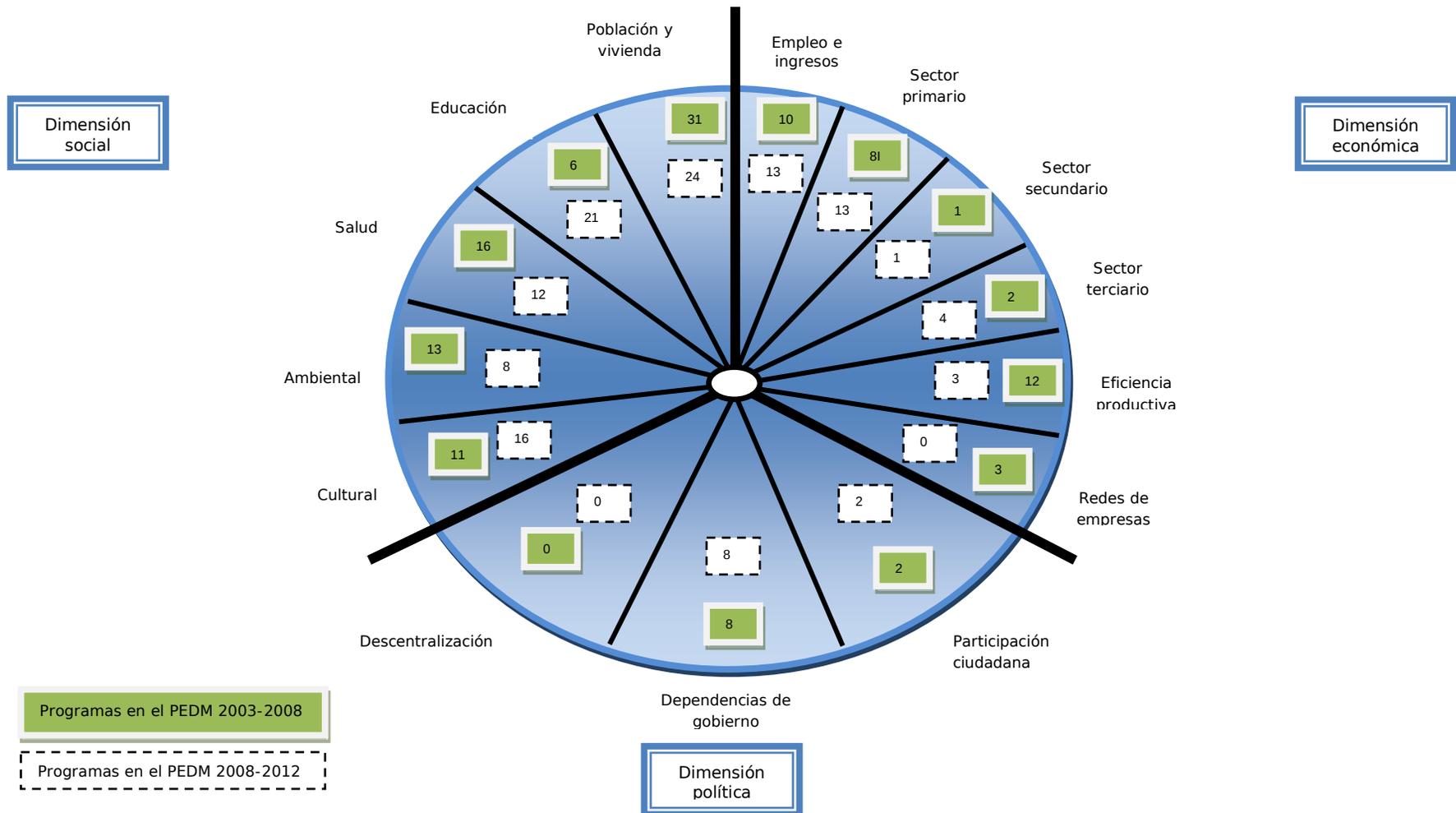
Varios problemas son situados en los diagnósticos, pero no aparecen programas que busquen disminuirlos, por ejemplo: se denuncia la explotación laboral de niños (dimensión social), la desintegración familiar y comunitaria de los migrantes (dimensión social), la falta de infraestructura en los servicios de salud (dimensión social), y la carencia de información estadística real para la industria de la transformación (dimensión económica), sin posibles formas de atenderlas. En ambos diagnósticos, se menciona una fuerte deforestación en el estado, sin embargo, no se estructura algún programa 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 programas 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 públicas dejaran de ser públicas, pasaran al rango de políticas gubernamentales, cuya operación necesitaría programas gubernamentales, no públicos.

La problemática de inseguridad es apuntada en ambos diagnósticos se mira 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, cuya descripción real necesitaría hacer referencia a las prácticas constantes de colgar cabezas humanas ensangrentadas en las lámparas que alumbran las plazas públicas de los municipios. Los planes responden a la inseguridad pública 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 ningún programa en este sentido (véase figura 6).

Los PEDM cumplen relativamente 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 programas no proyectan 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 aseguran el desarrollo de todos los municipios de la entidad.

Figura 6.  
Programas de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012



Fuente: elaboración propia.

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 (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 representan el universo de estudio de la investigación (véase cuadro 7).<sup>22</sup>

Cuadro 7 (1 de 3).

Programas públicos de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012 (universo de estudio)

<b>Dimensión</b>	<b>Periodo 2003-2008</b>	<b>Periodo 2008-2012</b>
Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa voluntariado juvenil.</li> <li>2. Programas sociales para los jóvenes.</li> <li>3. Programa estatal de vivienda.</li> <li>4. Programa social de seguridad alimentaria.</li> <li>5. Programa de raciones alimenticias.</li> <li>6. Programas de desarrollo urbano.</li> <li>7. Programa estatal de densificación urbana.</li> <li>8. Programa de promoción de ahorro popular.</li> <li>9. Programa de policía comunitaria o de barrio</li> <li>10. Programa de vecino vigilante</li> <li>11. Programa estatal emergente de producción de vivienda en renta y venta.</li> <li>12. Programa educación a distancia.</li> <li>13. Programa de útiles escolares para la educación básica.</li> <li>14. Programas de apoyo a las instituciones de educación superior.</li> <li>15. Programas de ciencia y tecnología.</li> <li>16. Programas para la formación y desarrollo profesional de funcionarios del sector educativo.</li> <li>17. Programa salud y nutrición de los pueblos indígenas</li> <li>18. Programa mujer y salud.</li> <li>19. Programa atención a la salud del niño.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas de atención a mujeres, jóvenes y migrantes indígenas.</li> <li>2. Programa voluntariado juvenil.</li> <li>3. Programa atención al migrante.</li> <li>4. Programa de escrituración social gratuita.</li> <li>5. Programa de vivienda.</li> <li>6. Programa estatal de desarrollo urbano.</li> <li>7. Programa estímulos académicos.</li> <li>8. Programa "gobierno educador".</li> <li>9. Programa saneamiento inmediato del sistema educativo.</li> <li>10. Programa estatal extraordinario de becas para estudiantes de educación media superior y superior de bajos recursos de 15 a 21 años.</li> <li>11. Programa de investigación e innovación educativa.</li> <li>12. Programa dotación de útiles escolares.</li> <li>13. Programa uniformes escolares.</li> <li>14. Programa dotación de Lentes.</li> <li>15. Programa la escuela es de la comunidad.</li> <li>16. Programa emergente y sostenido de capacitación, actualización y profesionalización de los maestros y directivos de todos los niveles.</li> <li>17. Programa estatal de lectura individual y comunitaria.</li> <li>18. Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología.</li> </ol>

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

<sup>22</sup> Algunos programas por parte del gobierno federal, 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.

Cuadro 7 (2 de 3).

Programas públicos de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012 (universo de estudio)

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<p>20. Programa de atención al alcoholismo.</p> <p>21. Programa estatal de marcaje biológico de las especies autóctonas, silvestres y domesticadas de Michoacán.</p> <p>22. Programa de saneamiento ambiental.</p> <p>23. Programa de mejoramiento genético.</p> <p>24. Programa estatal de educación y cultura forestal.</p> <p>25. Programas para la protección y mejora de las plantas cultivadas y la cría de animales domésticos y de microorganismos.</p> <p>26. Programa de conservación y manejo comunitario sustentable de los bosques michoacanos.</p> <p>27. Programa de creación de lectores y talentos literarios.</p> <p>28. Programa cuéntame tu historia.</p> <p>29. Programa de estímulos a la creación y el desarrollo artístico.</p> <p>30. Programa de estímulo y promoción de manifestaciones y productos culturales.</p> <p>31. Programa de conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico.</p> <p>32. Programas de arte y cultura.</p> <p>33. Programa de promoción y difusión de artes visuales.</p> <p>34. Programa de revitalización del patrimonio histórico y cultural del estado.</p> <p>35. Programas de recuperación integral y regulación de espacio e inmuebles patrimoniales.</p>	<p>19. Programa de educación masiva de la educación pública.</p> <p>20. Programas de docencia, investigación, extensión, difusión científica y actividades culturales (Estado / Universidad).</p> <p>21. Programa de investigación y posgrado</p> <p>22. Programa de comunicación en salud.</p> <p>23. Programa de gratuidad en la atención a niños con cáncer.</p> <p>24. Programa de gratuidad en la atención al niño quemado.</p> <p>25. Programas de donador vivo.</p> <p>26. Programa de procuración cadavérica multi-orgánica.</p> <p>27. Programa de gratuidad de trasplante renal y tratamiento con inmunosupresión.</p> <p>28. Programa estatal de calidad del aire.</p> <p>29. Programa de verificación vehicular</p> <p>30. Programa estatal para la prevención y gestión integral de los residuos.</p> <p>31. Programa estatal de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad.</p> <p>32. Programa teatro escolar.</p> <p>33. Programa de itinerancia rocinante.</p> <p>34. Programas culturales de promoción de tradiciones.</p> <p>35. Programa vinculación de educación y cultura.</p> <p>36. Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico.</p> <p>37. Programa inventario, catalogación, restauración e investigación de bienes culturales.</p> <p>38. Programa difusión de las artes, tradiciones y patrimonio cultural de Michoacán.</p> <p>39. Programa de desarrollo cultural para la juventud.</p> <p>40. Programa de desarrollo cultural para la atención de grupos específicos.</p> <p>41. Programa de la evangelización a la independencia.</p> <p>42. Programa: una historia monumental.</p> <p>43. Programa conoce tus museos.</p> <p>44. Programa arte en mi escuela.</p> <p>45. Programa conoce a tus artistas.</p>

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

Cuadro 7 (3 de 3).

Programas públicos 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. 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.	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. 50. Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos "Infiernillo". 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	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.	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. 63. Programa de capacitación acorde a perfiles 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 presentado el universo de estudio, se define la muestra preliminar con base en determinados 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, ya que es la perspectiva desde la cual se realiza el análisis.
- 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 elegirán 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.

Los programas de origen estatal (universo de estudio) 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

<b>Dimensión</b>	<b>Periodo 2003-2008</b>	<b>Periodo 2008-2012</b>
Social	-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.	-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.

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

Cuadro 8 (2 de 2).  
Muestra de estudio preliminar

<b>Dimensión</b>	<b>Periodo 2003-2008</b>	<b>Periodo 2008-2012</b>
Económica	-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 -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.	-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. -Programa extensionismo financiero.
Política	-Programa unidos por la transparencia. -Programa prevenir para mejorar (capacitación para administrar recursos públicos).	-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.

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

- Programa estatal de vivienda. No se tuvo acceso a la información. El Subdirector de Planeación del Instituto de Vivienda del Estado dijo que la información requerida estaba en el Instituto Nacional de Vivienda. La información tampoco estaba ahí.
- 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 muy escueta sobre el programa. No se tuvo acceso a la suficiente información para analizar la secuencia del ciclo del programa.
- Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas. Se realizó investigación en varias dependencias de gobierno, pero en ninguna tenían conocimiento de dicho programa.
- 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 sólo sería utilizada para fines académicos dio la posibilidad de entregar información acerca del programa, pero a fin de cuentas, no se tuvo acceso, no existía tal información.
- 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 investigación<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La información se obtuvo en diciembre de 2010; enero, mayo, junio y julio de 2011.

Cuadro 9 (1 de 3).  
Muestra de estudio definitiva

<b>Dimensión del desarrollo local</b>	<b>Categoría de la política</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo de la política (momento normativo u orientador)</b>	<b>Objetivo del programa (momento práctico u operativo)</b>
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 a fin 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.

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

Cuadro 9 (2 de 3).  
Muestra de estudio definitiva

<b>Dimensión del desarrollo local</b>	<b>Categoría de la política</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo de la política (momento normativo u orientador)</b>	<b>Objetivo del programa (momento práctico u operativo)</b>
Económica	Eficiencia 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.
	Eficiencia 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.	Otorgar 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.

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

Cuadro 9 (3 de 3).  
Muestra de estudio definitiva

<b>Dimensión del desarrollo local</b>	<b>Categoría de la política</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Objetivo de la política (momento normativo u orientador)</b>	<b>Objetivo del programa (momento práctico u operativo)</b>
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 a fin de 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 del Estado 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 públicas

En el presente capítulo, se describe el procedimiento para analizar las etapas del ciclo de políticas públicas. Con base en la Metodología del Marco Lógico se diseñaron 5 cuestionarios. Los cuestionarios están formados por indicadores claves con los cuales se pueden calcular índices para cada una de las etapas, permitiendo colocarlos en una determinada posición (totalmente inaceptable, inaceptable, regularmente aceptable, aceptable y totalmente aceptable). Se explica el Algoritmo de Saaty, que permite conocer la relevancia de las etapas del ciclo de políticas públicas y se describe el Coeficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ ) y el Coeficiente de Determinación ( $r_s^2$ ), que permiten conocer el nivel de asociación y variación de 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 pública (17 indicadores): variable independiente 2.
- El tercero concentra indicadores sobre la implementación de la política pública (12 indicadores): variable independiente 3.
- El cuarto agrupa indicadores sobre el seguimiento/evaluación de la política pública (10 indicadores): variable independiente 4.
- El quinto conglera indicadores sobre el ciclo de las políticas públicas (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 públicos (momento operativo de la política pública). 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 pública 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 7):

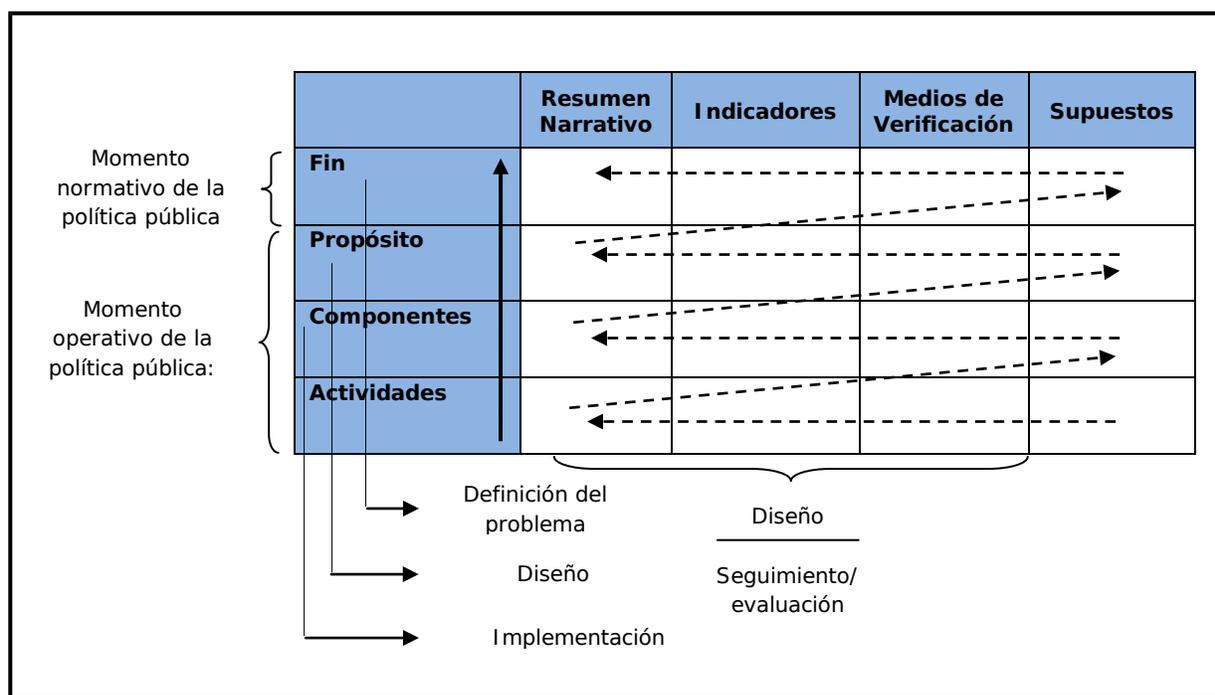
1. Fin. Representa el momento normativo u orientador de la política pública, forma parte de la definición del problema.
2. Propósito. Corresponde al momento práctico u operativo de la política pública. Se trata del programa público, forma parte de la definición del problema y del diseño.
3. Componentes. Establece lo que debe ser generado durante la ejecución del programa público, 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 pública 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 7).

Con la matriz de marco lógico se analiza la lógica vertical y la lógica horizontal de la política pública. 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 7).

Figura 7.  
Etapas del ciclo de políticas públicas en la matriz de marco lógico



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

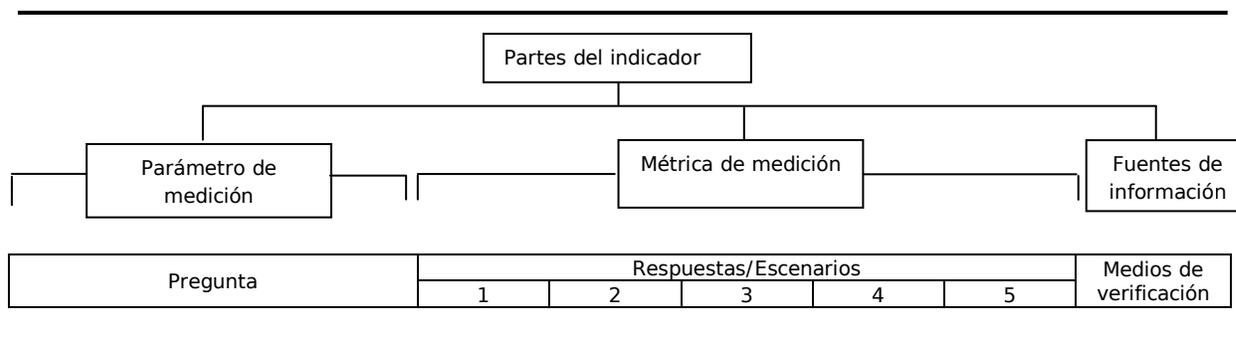
Fuente: ILPES (2004) y Ortegón, Pacheco y Prieto (2005).

Resulta pertinente el uso de la MML en la presente investigación. En México, todas las dependencias gubernamentales tienen la obligación de operar los programas públicos con esta metodología. La MML es una herramienta que permite entender con facilidad y certeza la lógica de una política pública 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 figura 8) (Herrera, 2011: 176).

Figura 8.  
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 8). 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 regularmente aceptables. 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 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 aminore. En la mayoría de los casos, la definición del problema es el punto de partida en la elaboración de la política pública. 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.  
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
4. ¿El problema central se identificó correctamente?	Muy mal	Mal	Regular	Bien	Muy bien	Diagnóstico
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 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.

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

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 regularmente aceptables, 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

<b>Definición del problema totalmente inaceptable</b>	<b>Definición del problema inaceptable</b>	<b>Definición del problema regularmente aceptable</b>	<b>Definición del problema aceptable</b>	<b>Definición del problema totalmente aceptable</b>
No se considera ninguno de los parámetros que permiten la definición adecuada del problema	Se consideran poco de los parámetros que permiten la definición adecuada del problema	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten la definición adecuada del problema	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten la definición adecuada del problema	Se consideran todos los parámetros que permiten la definición 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 pública

El diseño de las políticas públicas 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 pública

<b>Preguntas</b>	<b>Escenarios</b>					<b>Medio de verificación</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
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 insuficiente	Insuficiente	Regular	Suficiente	Muy suficiente	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

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 12 (2 de 2).

Indicadores para analizar el diseño de la política pública

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
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
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 pública 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 manejados en el cuadro 13.

Cuadro 13.

Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política pública

<b>Diseño totalmente inaceptable</b>	<b>Diseño inaceptable</b>	<b>Diseño regularmente aceptable</b>	<b>Diseño aceptable</b>	<b>Diseño totalmente aceptable</b>
No se considera ninguno de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política pública	Se consideran pocos de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política pública	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política pública	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política pública	Se consideran todos los parámetros que permiten el adecuado diseño de la política pública
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: elaboración propia.

#### *IV.1.4 Instrumento de investigación para analizar la implementación de la política pública*

Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política pública, 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. El resultado de la implementación debe tener una semejanza razonable con la idea básica, estimada en los términos de los insumos y los productos esperados. Esta etapa puede analizarse a través de los indicadores señalados en el cuadro 14.

Cuadro 14.

Indicadores para analizar la implementación de la política pública

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
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 pública). El índice también se clasifica con base en los rangos manejados en el cuadro 15.

Cuadro 15.

Escala de clasificación del índice sobre implementación de la política pública

<b>Implementación totalmente inaceptable</b>	<b>Implementación inaceptable</b>	<b>Implementación regularmente aceptable</b>	<b>Implementación aceptable</b>	<b>Implementación totalmente aceptable</b>
No se considera ninguno de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política pública	Se consideran pocos de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política pública	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política pública	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política pública	Se consideran todos los parámetros que permiten la adecuada implementación de la política pública
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: elaboración propia.

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

La investigación del seguimiento/evaluación de las políticas es un análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos. 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 (1 de 2).

Indicadores para analizar el seguimiento/evaluación

<b>Preguntas</b>	<b>Escenarios</b>					<b>Medio de verificación</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
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

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 16 (2 de 2).

Indicadores para analizar el seguimiento/evaluación

Preguntas	Escenarios					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
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
8. ¿Qué porcentaje de recursos del programa se destinó a los beneficiarios?	Entre 0 y 19 %	Entre 20 y 39%	Entre 40 y 59%	Entre 60 y 79%	Entre 80 y 100%	Indicadores / análisis financiero
9. ¿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
10. ¿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 pública, 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 pública

Seguimiento/ evaluación totalmente inaceptable	Seguimiento/ evaluación inaceptable	Seguimiento/ evaluación regularmente aceptable	Seguimiento/ evaluación aceptable	Seguimiento/ evaluación totalmente aceptable
No se considera ninguno de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/ evaluación de la política pública	Se consideran pocos de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/ evaluación de la política pública	Se consideran sólo algunos de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/ evaluación de la política pública	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/ evaluación de la política pública	Se consideran todos los parámetros que permiten el adecuado seguimiento/ evaluación de la política pública
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 públicas*

El ciclo de las políticas públicas 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 pública. 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 públicas. Los indicadores del cuadro 18 permiten analizar los ambientes del ciclo.

Cuadro 18 (1 de 4).

Indicadores para analizar el ciclo de políticas públicas

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
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

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 18 (2 de 4).

Indicadores para analizar el ciclo de políticas públicas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
10. ¿En qué grado se consideró la población objetivo (personas que se beneficiaran 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
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

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 18 (3 de 4).

Indicadores para analizar el ciclo de políticas públicas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
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
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

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 18 (4 de 4).

Indicadores para analizar el ciclo de políticas públicas

Preguntas	Respuestas					Medio de verificación
	1	2	3	4	5	
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 públicas se construye de la misma manera que los otros y se clasifica con base en los rangos manejados en el cuadro 19. Los indicadores con proporciones generales menores a 0.84, estarían señalando las áreas donde se interrumpe la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas. Estas son las áreas donde deben realizarse las acciones para mejorar el ciclo.

Cuadro 19.

Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas públicas

Ciclo de políticas públicas totalmente inaceptable	Ciclo de políticas públicas inaceptable	Ciclo de políticas públicas regularmente aceptable	Ciclo de políticas públicas aceptable	Ciclo de políticas públicas totalmente aceptable
No se considera ninguno de los parámetros que permiten la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas	Se consideran pocos de los parámetros que permiten la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas	Se consideran sólo algunos parámetros que permiten la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas	Se considera la mayoría de los parámetros que permiten la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas	Se consideran todos los parámetros que permiten la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: elaboración propia.

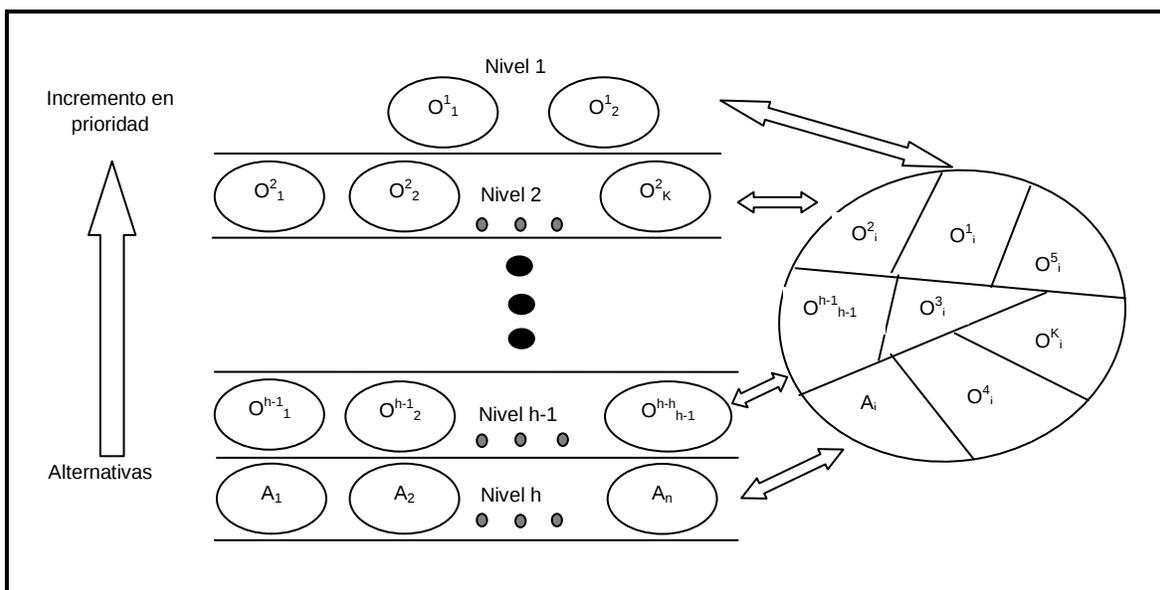
## IV. 2 Técnicas para analizar el ciclo de las políticas públicas

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

Para conocer la relevancia (grado de importancia) de las etapas del ciclo de políticas públicas (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 9).

Figura 9.  
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 políticas públicas (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

<b>A</b> <sub>1</sub> Definición del problema	<b>O</b> <sub>1</sub> Ambiente de elaboración
<b>A</b> <sub>2</sub> Diseño	<b>O</b> <sub>2</sub> Ambiente de ejecución
<b>A</b> <sub>3</sub> Implementación	<b>O</b> <sub>3</sub> Ambiente de control
<b>A</b> <sub>4</sub> 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

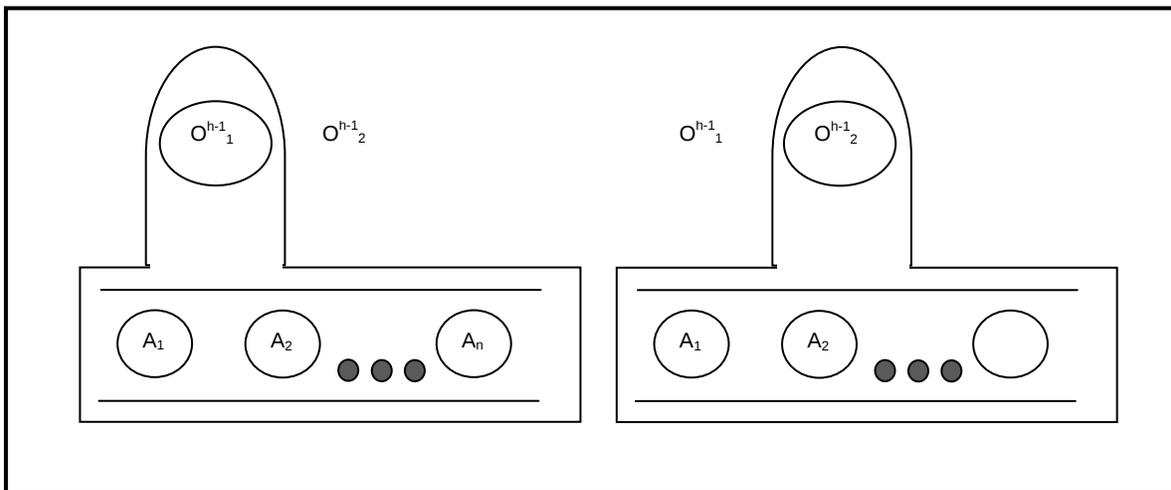
<b>Intensidad de importancia</b>	<b>Definición</b>	<b>Explicación</b>
1	Igual importancia	Dos actividades contribuyen igualmente a un objetivo.
3	Ligera importancia de una sobre la otra	Hay evidencia que favorece una actividad sobre la otra, pero no es concluyente.
5	Esencial o fuerte importancia	Existe 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 afirmación más alto posible.
2, 4, 6, 8	Valores intermedios entre dos calificaciones adyacentes	Existe compromiso entre dos valores.
Recíprocos de los valores diferentes de cero	Si la actividad <i>i</i> tiene alguno de los valores no nulos asignado a ella cuando es comparada con la actividad <i>j</i> , entonces <i>j</i> tiene el valor recíproco cuando es comparada con <i>i</i> .	

Fuente: Mercado (1991: 89).

Se compararía 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 compararía diseño con implementación tomando como soporte este mismo estrato (aquí ya no entra definición del problema), continuaría diseño con seguimiento/evaluación y se terminaría al comparar la importancia 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 figura 10 y cuadro 22).

Figura 10.

Participación del problema de decisiones en pequeños sub-problemas de fácil solución



Fuente: Mercado (1991: 85).

Cuadro 22.

Calificación de alternativas

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

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

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

El sistema de matrices se resuelve multiplicando los valores colocados en la fila de cada matriz (aquí, comenzaría 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).

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.

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

Para complementar la estimación de los índices de definición del problema, diseño, implementación, seguimiento/evaluación y ciclo de políticas públicas, se requiere de otro cálculo que determine la incidencia que tienen las etapas en el ciclo de políticas públicas y la interconexión entre las mismas (etapas), con la finalidad de conocer con mayor sustento las áreas dónde deben realizarse las acciones que ayuden a mejorar el ciclo de políticas públicas. Es importante -por tanto- detectar las etapas que influyen de manera más directa en el ciclo de políticas públicas. La identificación de estas etapas se realiza mediante el coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) y el coeficiente de determinación ( $r_s^2$ ). El  $r_s$  es un método no paramétrico que puede utilizarse cuando se convierten los datos cualitativos a cuantitativos (Johnson, 2007: 405).

El coeficiente de correlación de Spearman es una prueba estadística que se utiliza para analizar la relación entre dos variables. Los datos pueden ser de escala nominal u ordinal. Usa sólo rangos (jerarquizaciones); si los datos son cuantitativos es preciso jerarquizar cada una de las dos variables por separado (Johnson, 2007: 416).

El coeficiente de correlación de Spearman 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 coeficiente de correlación de Spearman se muestra en el cuadro 24.

Cuadro 24.  
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 alguna entre las variables.	+0.91 a +1.00 = Correlación positiva perfecta.
-0.76 a -0.90 = Correlación negativa muy fuerte.		+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).

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 públicas (variable dependiente).

Cuando el coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) es elevado al cuadrado, se obtiene el coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ). El valor generado indica el porcentaje de variación de una variable debido a la variación de otra variable y viceversa. El coeficiente de determinación contribuye también a responder las preguntas de la investigación y a validar o rechazar las hipótesis planteadas en el capítulo I.

## Capítulo V

# Análisis de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo. El caso del gobierno de Michoacán, 2003-2010

En este capítulo se muestran los resultados obtenidos y el nivel de clasificación (totalmente inaceptable, inaceptable, regularmente aceptable, aceptable y totalmente aceptable) de definición del problema, diseño, implementación, seguimiento/evaluación y ciclo de políticas públicas. Además, se determina si las políticas formuladas por el gobierno de Michoacán son políticas públicas o sólo políticas gubernamentales.

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

La política pública es el fin superior que persigue el gobierno junto con la ciudadanía para contribuir de manera significativa a la gestión de un problema de la localidad. La política pública se materializa con la realización de un conjunto de programas públicos interrelacionados (momento operativo de la política pública). Los programas buscan fines específicos, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general de la política pública (momento normativo de la política pública). Los programas de referencia se muestran en el cuadro 25.

Cuadro 25. 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 públicas se realiza en el momento práctico u operativo (en los programas públicos). El análisis de la primera etapa, definición del problema, requirió de 7 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 26.

El índice sobre definición del problema es de 0.54, ubicándose en un escenario regularmente aceptable, muy cerca del intervalo de inaceptable (véase cuadro 27). El 0.46 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. La relación entre el diagnóstico y las demandas ciudadanas es regular (0.59). Hay cierto riesgo de que los problemas colocados en la agenda del gobierno estatal no sean los que la ciudadanía considere como graves, que los problemas agendados sean derivados de negociación y presión política por parte de grupos específicos.
2. Se utiliza con “regular frecuencia” documentos estadísticos oficiales para realizar el diagnóstico (0.61). Esto impide que el diagnóstico refleje cabalmente la situación actual, 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), pudiendo existir 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.

Cuadro 26.  
Definición del problema en 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
<b>Suma de valores (35)</b>	24	20	22	23	16	23	18	20	20	18	16	17	16	13	0.54
<b>* Índice sobre definición del problema</b>	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	<b>0.54</b>

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

4. La definición del problema técnicamente es regular (0.67). La mitad de la solución de la problemática está en la definición correcta del problema, pues se están formulando propuestas de solución a problemas mal identificados. Es recurrente en los programas analizados la confusión del problema con la falta de solución: “hace falta un centro de salud” es una formulación incorrecta del problema. En cambio, “existe una alta morbilidad” sería la formulación correcta del problema.
5. Predomina la improvisación científica en la definición del problema: no se toman teorías 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 participación técnica 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.<sup>24</sup>

Cuadro 27.

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

<b>Definición del problema totalmente inaceptable</b>	<b>Definición del problema inaceptable</b>	<b>Definición del problema regularmente aceptable</b>	<b>Definición del problema aceptable</b>	<b>Definición del problema totalmente aceptable</b>	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

↑  
**0.54**

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

<sup>24</sup> 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. Evidencia empírica

El análisis de la segunda etapa, diseño de la política pública, requirió de 17 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 28.

El índice sobre diseño de la política pública es de 0.62 (véase cuadro 28), clasificándose en una posición regularmente aceptable (véase cuadro 29). 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 para recolectar información pertinente y para procesarla, incluso, para interpretarla.
2. En el diseño del programa sólo a veces se toma como base alguna plataforma teórica (0.59) y, cuando se elige alguna, resulta equivocada. Están considerado la propuesta -en los programas económicos- de los polos de crecimiento de Francois Perroux y Jacques Boudeville, los resultados que han y siguen obteniendo son enclaves: islotes de modernidad en océanos de miseria.<sup>25</sup> 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 todas las alternativas sean igual de valederas: todas llevarán al fracaso. Los objetivos, bajo estas características, imposibilitan el establecimiento de acciones correctas y provocan la confusión entre medios y fines. Los objetivos de los programas (momento operativo) son medios para lograr los fines de la política (momento normativo).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> La cobertura o la inversión en infraestructura son objetivos del programa, que representan los medios para lograr los fines de la política pública. Ampliar la cobertura o invertir en infraestructura no son fines de política.

Cuadro 28 (1 de 2).

Diseño de la política pública en 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

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

Cuadro 28 (2 de 2).

Diseño de la política pública en 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
<b>Suma de valores (85)</b>	58	52	52	57	47	58	53	56	54	51	50	50	46	49	0.62
<b>* Índice sobre diseño de la política pública</b>	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	<b>0.62</b>

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

4. Los objetivos pocas veces se pueden medir, no hay formulación de indicadores que permitan conocer el grado en que los objetivos se están cumpliendo y si es necesario mejorar, corregir o eliminar el programa (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).
6. El análisis costo/beneficio no es una práctica recurrente en el diseño. Hay alta probabilidad de que los costos de las acciones sean altos y los beneficios que atraigan éstas sean insuficientes para cumplir con el objetivo planteado (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 29.

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

<b>Diseño totalmente inaceptable</b>	<b>Diseño inaceptable</b>	<b>Diseño regularmente aceptable</b>	<b>Diseño aceptable</b>	<b>Diseño totalmente aceptable</b>	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

↑  
**0.62**

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

### **V.3 Implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica**

El análisis de la tercera etapa, implementación de la política pública, requirió de 12 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 30.

El índice sobre implementación de la política pública es de 0.61 (véase cuadro 30), ubicándose en una posición regularmente aceptable (véase cuadro 31). 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 permiten 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.

En algunos programas se detecta que servidores públicos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión, tratan de recuperar lo no alcanzado en la implementación.

Cuadro 30 (1 de 2).

Implementación de la política pública en 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

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

Cuadro 30 (2 de 2).

Implementación de la política pública en 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
<b>Suma de valores (60)</b>	43	37	39	39	31	42	37	37	38	37	36	34	33	33	0.61
<b>* Índice sobre implementación de la política pública</b>	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	<b>0.61</b>

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

Cuadro 31.

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

Implementación totalmente inaceptable	Implementación inaceptable	Implementación regularmente aceptable	Implementación aceptable	Implementación totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84



**0.61**

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

Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 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 de desarrollo 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. Evidencia empírica**

El análisis de la cuarta etapa, seguimiento/evaluación de la política pública, requirió de 10 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 32.

Cuadro 32.  
Seguimiento/evaluación de la política pública en 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
<b>Suma de valores (50)</b>	34	31	30	32	26	34	32	31	31	31	30	30	29	25	0.61
<b>* Índice de seguimiento y evaluación</b>	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	<b>0.61</b>

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

El índice sobre seguimiento/evaluación de la política pública es de 0.61 (véase cuadro 32), apuntando a una posición regularmente aceptable (véase cuadro 33). 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. La existencia de mecanismos de retroalimentación (0.50) y seguimiento (0.54) para mejorar o modificar el programa es baja. El seguimiento, la evaluación y la retroalimentación puede no realizarse de forma metódica y ordenada por dificultades de carácter técnico o por la misma resistencia de los gobiernos a dejarse examinar.
3. Casi nunca se contrata personal especializado externo para evaluar el programa (0.37). La misma administración hace la evaluación, su juicio puede ser parcial y además tiene 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.
7. 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, aún cuando no se hayan logrado las metas del programa, situación que se repite con mayor frecuencia.
8. El acceso a información por parte de la población para conocer los programas y recursos es limitada (0.61). Sólo proporcionan la información que ellos quieren, información que no los comprometa. Esto va haciendo que la posición de “pública” se aleje de la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> 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.

Cuadro 33.

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

Seguimiento/ evaluación totalmente inaceptable	Seguimiento/ evaluación inaceptable	Seguimiento/ evaluación regularmente aceptable	Seguimiento/ evaluación aceptable	Seguimiento/ evaluación totalmente aceptable	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

↑  
**0.61**

---

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

La etapa de seguimiento/evaluación tiende a ser confusa y ambivalente debido a que la población quiere observar resultados inmediatos de la acción gubernamental, lo cual puede llevar al cuestionamiento prematuro de la política pública (en su momento operativo), sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio o para dar un valor positivo sin conocer todavía los resultados reales.

Una política pública percibida como positiva por la población, puede generar en el gobierno un desinterés por evaluarla o viceversa. Es difícil para el gobierno distinguir claramente entre el nivel de satisfacción ciudadana y los logros reales de una política. En esta etapa, se cuenta con poco tiempo de maduración para la evaluación; generalmente se evalúa a partir del grado de satisfacción ciudadana y existe una débil evaluación del impacto de las políticas (Cabrero, 2007: 34).

### **V.5 Ciclo de las políticas de desarrollo. Evidencia empírica**

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

Cuadro 34 (1 de 4).

Ciclo de las políticas públicas en 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

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

Cuadro 34 (2 de 4).  
Ciclo de las políticas públicas en 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

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

Cuadro 34 (3 de 4).  
Ciclo de las políticas públicas en 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

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

Cuadro 34 (4 de 4).

Ciclo de las políticas públicas en 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	
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
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
<b>Suma de valores (170)</b>	118	102	106	111	91	112	105	112	103	106	94	100	94	91	0.61
<b>* Índice sobre el ciclo de las políticas públicas</b>	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	<b>0.61</b>

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

El índice sobre ciclo de las políticas públicas es de 0.61 (véase cuadro 34), que corresponde a un escenario regularmente aceptable (véase cuadro 35). 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, especial o regional al cual está vinculado el programa (0.60). Los objetivos del programa pueden no ser congruentes con estos objetivos.
2. Las causas (0.57) y los efectos (0.59) que originan el problema no siempre son 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 analizados (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), aún 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 35.

Escala de clasificación del índice sobre ciclo de las políticas públicas (evidencia empírica)

<b>Ciclo de políticas públicas totalmente inaceptable</b>	<b>Ciclo de políticas públicas inaceptable</b>	<b>Ciclo de políticas públicas regularmente aceptable</b>	<b>Ciclo de políticas públicas aceptable</b>	<b>Ciclo de políticas públicas totalmente aceptable</b>
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
1.00				

↑  
**0.61**

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. No todas estas dificultades se presentan puntualmente en el ciclo de cada política y, cuando lo hacen, no son todas igualmente severas.

## **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 de actores gubernamentales y de actores no gubernamentales en la localidad. Lo público no equivale a lo gubernamental. La política pública es -por tanto- considerada “pública” cuando es generada de manera simétrica entre el gobierno (actor gubernamental), el sector privado y la ciudadanía (actores no gubernamentales) bajo un determinado marco institucional. La política pública es colectivamente vinculante.

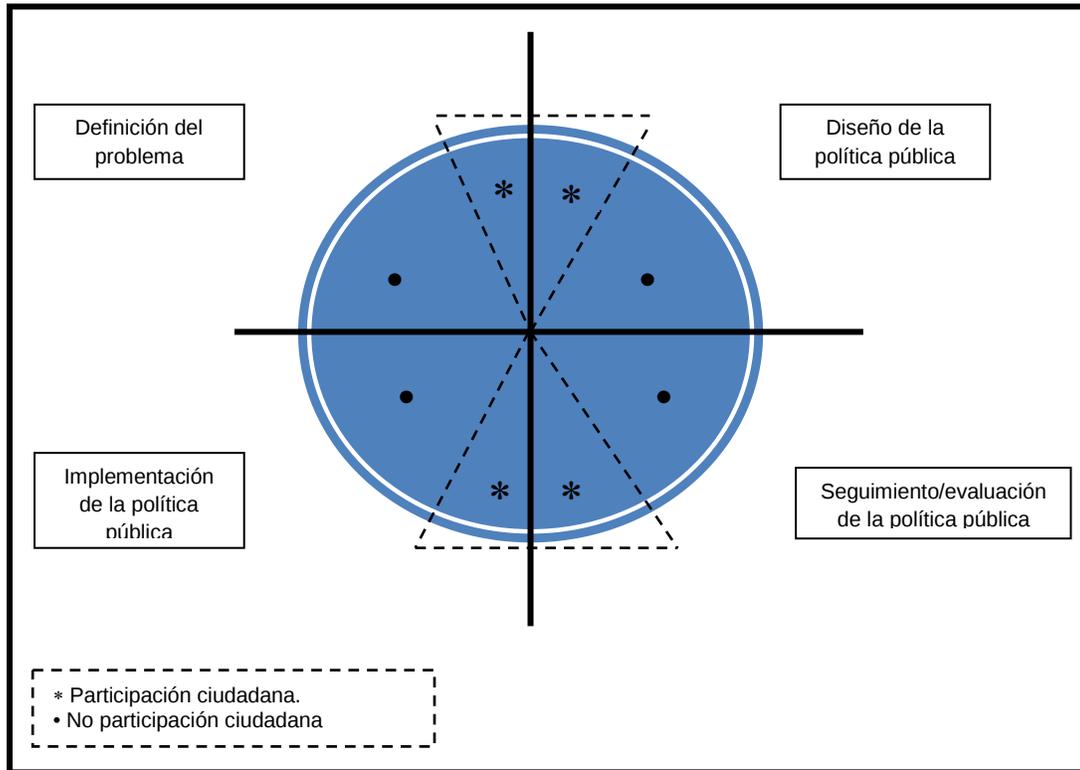
En la etapa de definición del problema de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, la participación de la ciudadanía es baja (0.47), en la etapa de diseño también es baja (0.46), en la etapa de implementación es todavía más baja (0.39), y en la etapa de seguimiento/evaluación es limitada (0.61). En conjunto, 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 social. 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 es además regularmente 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 sería un estilo reaccionario-impositivo: reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones, formula políticas fragmentadas, toma decisiones improvisadas, los conocimientos son imperfectos, la participación

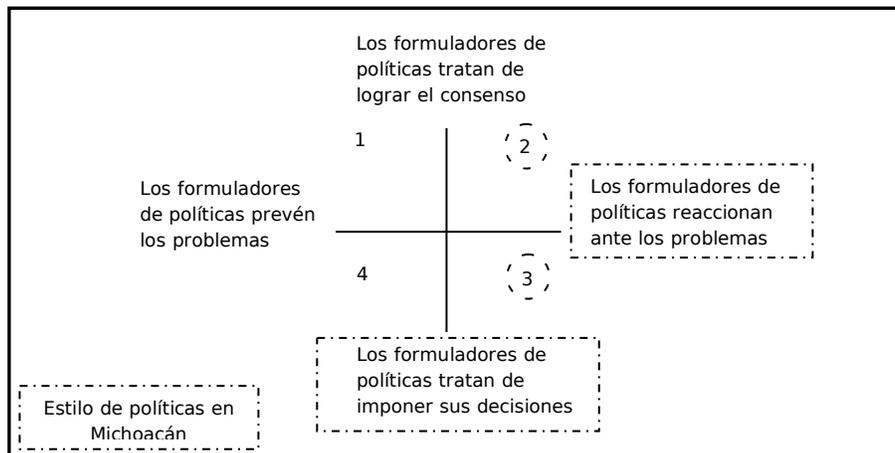
social es casi nula. Se trata de políticas gubernamentales, con muy baja dosis de públicas (véase figura 12).

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**

### **La secuencia del ciclo de las políticas de desarrollo. Análisis del caso del gobierno de Michoacán, 2003-2010**

En el presente capítulo se jerarquizan las etapas mediante el Algoritmo de Saaty y se precisa la asociación y variación entre las etapas y el ciclo de políticas públicas a través del cálculo del coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) y del coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ). Lo cual permite comprobar las hipótesis formuladas en el capítulo I.

#### **VI.1 Jerarquización de las etapas del ciclo de políticas públicas**

Para conocer la relevancia (grado de importancia) de las etapas de las políticas públicas (variables independientes), se utilizó la Técnica de Jerarquización Analítica (Algoritmo de Saaty). En esta técnica se plantea un objetivo 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.

El objetivo general, para efectos de la presente investigación, corresponde al ciclo de políticas públicas (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 públicas (variables independientes: definición del problema, diseño, implementación y, seguimiento/evaluación)<sup>28</sup>.

Al aplicar la técnica de jerarquización analítica, las etapas de las políticas públicas quedan ordenadas bajo la siguiente jerarquización (véase cuadro 36): 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

---

<sup>28</sup> Para conocer los pasos que se siguieron sobre la técnica de jerarquización de las variables con sus respectivos resultados véase capítulo IV subtema 2.

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 pública) en el ciclo de políticas públicas (variable dependiente).

Cuadro 36.  
Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas públicas  
con sus relevancias globales y relativas

Objetivo general	Ciclo de políticas públicas			
	Elaboración (60%)		Ejecución (20%)	Control (20%)
Objetivos específicos	Definición del problema (%)	Diseño (%)	Implementación (%)	Seguimiento/ evaluación (%)
Alternativas (etapas de la política pública)				
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
<b>Relevancia global</b>	<b>28.87</b>	<b>30.16</b>	<b>20.50</b>	<b>20.47</b>

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

## VI.2 Las hipótesis: 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 políticas públicas- 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 de las políticas públicas (variables independientes) con respecto al ciclo de políticas públicas (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)  
y de la variable dependiente (ciclo de las políticas públicas)

<b>Programa</b>	<b>Definición del problema</b>	<b>Diseño</b>	<b>Implementación</b>	<b>Seguimiento / evaluación</b>	<b>Ciclo de políticas públicas</b>	<b>Índice promedio</b>
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
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 de la política de desarrollo de cada programa muestra de estudio.

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 afectan al ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán. 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 políticas públicas se explica en 85% por las variables independientes (véase cuadro 39). Se comprueba -por tanto- que la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectaron significativamente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Cuadro 38.

Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman ( $r_s$ )  
(índice promedio)

Variable	Índice promedio	Ciclo de políticas públicas
Índice promedio	1.0000	
Ciclo de políticas públicas	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 políticas públicas
Índice promedio	1.0000	
Ciclo de políticas públicas	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 políticas públicas 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 políticas públicas se explica en un 81% por la definición del problema. Se comprueba que la definición del problema alteró la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- Los resultados para diseño y ciclo de políticas públicas 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 ( $r^2_s$ ) es de 0.843, apuntando que el ciclo de políticas públicas se explica en un 84% por el diseño. Se comprueba -por tanto- que el diseño influyó en la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.
- Los resultados para implementación y ciclo de políticas públicas muestran un coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) de 0.881, lo que señala una

correlación muy fuerte entre estas dos variables. El coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ) es de 0.776, lo cual expresa que el ciclo de políticas públicas se explica en un 78% por la implementación. Se comprueba que la implementación condicionó la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

- Los resultados para seguimiento/evaluación y ciclo de políticas públicas muestran un coeficiente de correlación de Spearman ( $r^2_s$ ) de 0.927, lo que señala una correlación perfecta entre estas variables. El coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ) es de 0.859, lo cual indica que el ciclo de políticas públicas se explica en un 86% por la etapa de seguimiento/ evaluación. Se comprueba que la etapa de seguimiento/evaluación afectó la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010.

Cuadro 40.

Matriz del coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) (etapas)

Variable	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento / evaluación	Ciclo de políticas públicas
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 políticas públicas	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 ( $r^2_s$ ) (etapas)

Variable	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento / evaluación	Ciclo de políticas públicas
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 públicas	0.812	0.843	0.776	0.859	1.000

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

### **VI.3 La secuencia del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán**

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una posee sus actores, sus restricciones, decisiones, desarrollo y resultados propios, 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, una secuencia temporal (Aguilar, 2003a: 15).

Cada etapa está relacionada con las otras, es decir, una influye en las demás y viceversa. Por tanto, si la definición del problema es incorrecta, ésta afectará las siguientes etapas -diseño, implementación, seguimiento/evaluación-, alterando la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas. Acorde a los resultados obtenidos con la aplicación del coeficiente de correlación de Spearman ( $r^2_s$ ) y del coeficiente de determinación ( $r^2_s$ ), a continuación se muestra la influencia que tiene cada etapa sobre las otras en el ciclo de políticas públicas.

#### *VI.3.1 Definición del problema - diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

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 se colocó en una posición regular (0.60). 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. Este resultado afecta indicadores de la siguiente etapa: no se precisan con suficiente claridad los objetivos del programa (0.56), se tornan generales e inalcanzables. Los objetivos del programa se convierten en objetivos de política pública. Los

objetivos de los programas deben ser específicos, que contribuyan al logro del objetivo de la política pública, que es general.

- b) Aunque para realizar los PEDM (2003-2008 y 2008-2012) se realizaron una serie de talleres participativos, foros y consultas ciudadanas, el índice del indicador que muestra el grado en que el diagnóstico se hizo con base en las demandas de la ciudadanía es regular (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 razón de ser de los programas.
- c) El índice 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 es regular (0.67), existe la posibilidad de que la definición sea incorrecta y que durante el diseño se vea afectado 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 aminorar el problema.
- e) Es probable que la definición del problema sea muy distinta a la que perciben los afectados. El índice 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 a la solución del problema que ellos perciben (0.54).
- f) El indicador sobre el grado de influencia de las relaciones de poder para definir el problema se encuentra en una posición inaceptable (0.36), casi totalmente inaceptable. Existe mucha influencia de las relaciones de poder, es muy probable que se dé una orientación distinta al problema y por ende, que las acciones a implementar se orienten a favorecer determinados intereses.

El que un asunto haya sido agendado no significa que sean los problemas más graves, más bien, depende de la fuerza o poder de los actores

políticos, de su persuasión y convencimiento que tengan con el gobierno (Aguilar, 2003a: 44).

### *VI.3.2 Definición del problema - implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

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 a la que los afectados perciben, su índice es inaceptable (0.47), que los objetivos no persigan la solución del problema en el diseño (0.54) y que la implementación no se lleve a cabo de la manera adecuada, resultando en acciones que no contribuyan a aminorar o solucionar el problema y a recibir beneficios población que no estaba incluida en el 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) generando ciertos riesgos al llevar a cabo operaciones que posiblemente no pudieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación, su índice 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 también alterando el objetivo principal al redefinirse algunos aspectos distintos a los diseñados durante la etapa de implementación (0.57). Los objetivos del programa pueden reajustarse e incluso pueden ser opuestos a los diseñados inicialmente durante la implementación.

### *VI.3.3 Definición del problema - seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

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) El grado en que se recurrió a documentos estadísticos oficiales para elaborar el diagnóstico (0.61) y en que éste se hizo con base en las demandas ciudadanas es regular (0.59), resultando en un diagnóstico incompleto y en una definición del problema muy probablemente incorrecta (0.67). Lo que conlleva a la búsqueda de objetivos que no permiten solucionar la problemática existente: no se formulan indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar el programa para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos (0.56).
- b) Un indicador importante en el análisis es la escasa o nula participación de los diversos actores involucrados en el problema en cada una de 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 de desarrollo del gobierno de Michoacán*

La relación que tiene diseño con implementación es perfecta (0.916). El coeficiente de determinación es 0.839, lo que nos 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 tiene una visión integral en el diseño y la implementación del programa. Siempre se considera la variable económica en las dos etapas, restándole importancia a los aspectos sociales y políticos (0.59 y 0.53, respectivamente).
- b) Los objetivos de la política pueden cambiar durante el proceso de implementación, al redefinirse algunos aspectos diseñados inicialmente

- (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) El análisis de involucrados en los distintos momentos del ciclo de políticas públicas se encuentra en una posición regular (0.56), el índice de realización de talleres participativos, mapa de relaciones, juego de roles o tablas de expectativas-fuerzas con las personas involucradas en el problema obtuvo un resultado totalmente inaceptable (0.34), pudiendo haber resistencias por parte de los 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 índice es regular (0.54).
  - e) El índice que muestra la identificación del objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual se vinculó el programa es regular (0.60). No hay un vínculo claro entre este tipo de objetivos con los objetivos que buscó el programa, aun cuando la Ley Estatal de Planeación (art. 10, 2007) atribuye a las dependencias la elaboración de programas sectoriales, subregionales o especiales.
  - 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.
  - g) En la etapa de diseño no se considera realizar una prueba piloto de experimentación del programa, su índice es totalmente inaceptable (0.34), para conocer la aceptación e impacto del mismo, problema asociado también a la poca participación de los afectados en las dos etapas, su índice es inaceptable (0.47 en definición del problema y 0.39 en implementación).
  - h) Durante la implementación del programa se redefinen algunos aspectos distintos a los diseñados (0.57), pudiendo recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobre todo si se trata de objetivos genéricos e imprecisos (0.56). Las relaciones de poder dentro de la organización ejecutante puede dar lugar a que la implementación no sólo sea diferente sino opuesta a la intención de los decisores (Canto, 1996: 110).

### *VI.3.5 Diseño - seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

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 en beneficio de la sociedad, su índice es inaceptable (0.50).
- b) El grado en que se diseñaron indicadores para evaluar los resultados del programa es regular (0.61), algunas veces se determinó la fórmula de cálculo (0.57), la frecuencia de medición (0.57) y se definió un valor de línea base (0.54), inhibiendo el seguimiento y la evaluación del programa.
- c) Se diseñan objetivos inflados, difíciles de lograr, imprecisos (0.56). No se le da prioridad a alguno (0.60), indicador que afecta el seguimiento/evaluación al no contar con indicadores de calidad, cronograma y costo.
- d) 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, el indicador se encuentra en una posición inaceptable (0.37), casi totalmente inaceptable.
- e) En la etapa de diseño no se analizan los factores externos cuya ocurrencia es importante para el éxito o fracaso del programa, su indicador se encuentra en una posición inaceptable (0.51). Dependiendo del impacto de algún factor, pueden incrementarse los costos, alcanzarse sólo parte de los objetivos o el fracaso total del programa.
- f) 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). No se alcanzan los objetivos propuestos.

### *VI.3.6 Implementación - seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

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 explican 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 en la etapa de seguimiento/evaluación al encontrar resultados regulares en el logro de los objetivos (0.63).
- b) Falta de existencia de mecanismos de retroalimentación durante la ejecución del programa para corregirlo o mejorarlo, el índice se encuentra en una posición inaceptable (0.50). Al no implementar 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". Las políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán son políticas gubernamentales.

La circularidad del ciclo de políticas públicas es clara. Su secuencia inicia con definición del problema, le sigue diseño, después implementación y, finalmente 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 los programas muestra de estudio, siguiendo la metodología del marco lógico, no hay validez vertical ni horizontal. No existe una coherencia o lógica en los programas. Considerando el análisis de horizontalidad, los programas muestra de estudio, en general, no establecen los medios de verificación (fuentes de información) necesarios y suficientes para la obtención de datos requeridos para el

cálculo de los indicadores, pues muchos programas no tienen formulados indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

Con el análisis de verticalidad, podemos decir que las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivo de los programas muestra de estudio no están bien definidas: sólo algunas actividades realizadas conducen a los componentes (productos o servicios a entregar), los cuales no siempre llevan al propósito (objetivo del programa) y por ende, no están contribuyendo de manera significativa al logro del fin (objetivo de política pública). La lógica vertical también nos indica la inexistencia de una relación entre los objetivos del programa con los supuestos (factores externos que inciden en el éxito o fracaso del programa). En los programas muestra de estudio no se encuentran claramente especificados el fin, el propósito, los componentes y las actividades.

## Conclusiones y recomendaciones

---

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 público, la lógica y el discurso del gobierno. El enfoque de políticas públicas implica también una perspectiva estratégica de largo plazo acompañada del seguimiento y la evaluación de los resultados, al centrarse en los problemas públicos y no en los periodos gubernamentales.

Las políticas públicas requieren de la interacción de los actores involucrados en la problemática. Prescindir de tal interacción, la política pública se convierte en política de gobierno. Toda política pública es política de gobierno porque el gobierno coordina la puesta en marcha, pero no toda política de gobierno es política pública.

Las políticas públicas orientadas al desarrollo del Estado de Michoacán legalmente quedan asentadas en los planes estatales de desarrollo. 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 públicas. Para efectos de esta investigación, los programas públicos 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, utilizando como referencia los datos del CONEVAL y del INAFED, se identificó un total de 127 programas de origen federal.

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. En un primer momento se pretendió analizar 28 programas; sin embargo, algunos se descartaron por falta de acceso a información, inexistencia de información del programa plasmada en un papel, desconocimiento del programa, sólo se realizan

líneas de acción pero no existen programas como tal y, operan en convenio con el gobierno federal. La muestra de estudio quedó conformada por 14 programas.

La mayoría de los programas implementados en Michoacán operan por convenio y son de origen federal, existiendo un bajo porcentaje de formulación de programas por parte del gobierno de Michoacán. Tal parece que el PEDM es sólo una carta de buenas intenciones: algunos programas se manejan como si fueran de origen estatal y operan por convenio con la federación; varios programas, manejados en los PEDM, no operan en la realidad como tales, son acciones esporádicas para enfrentar determinados problemas, problemas que además no son coyunturales, sino estructurales.

Es importante que las políticas públicas se concreten en programas porque existen reglas de operación, se asignan recursos monetarios, 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 pública. La concreción de las políticas públicas en programas hace notar la existencia de etapas específicas que siguen un ciclo. Empero, la noción del ciclo de políticas públicas es meramente 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 sobrepone 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 la secuencia natural del ciclo de políticas públicas 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas públicas (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 políticas públicas y la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación. El Coeficiente de Determinación señala que la secuencia del ciclo de políticas públicas 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo de Michoacán.

Varios problemas interrumpen la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo en Michoacán. 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 regularmente aceptable (0.54), casi inaceptable.

El índice sobre diseño está colocado en una posición regularmente 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 un análisis de la aceptabilidad política; la mayoría de los programas son formulados a corto o mediano plazo; los afectados por la problemática casi nunca participan 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 originan que el índice de implementación se encuentre en una posición regularmente aceptable (0.61).

El índice de seguimiento/evaluación es de 0.61. Las insuficiencias encontradas son: es poco frecuente la evaluación de los resultados del programa; la existencia de mecanismos de retroalimentación y seguimiento es baja; casi nunca se contrata personal especializado externo para evaluar el programa, pudiendo encontrar argumentos para excusar sus insuficiencias; muchos de los objetivos no se traducen en metas y, cuando las hay, éstas no cuentan con indicadores que permitan medirlas; el acceso a información por parte de la población para conocer los programas y recursos es limitada, sólo proporcionan aquella que no los 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 implementación 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán.

Es necesario realizar un buen diagnóstico y análisis específicos que muestren la situación real del estado para definir el problema de manera adecuada, establecer los objetivos que se pretende lograr, identificar y analizar las distintas alternativas -considerando aspectos sociales, económicos y políticos- con sus respectivas acciones y elegir aquella opción que mejor contribuya a solucionar o aminorar los problemas más sentidos por la población michoacana. 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 del conjunto de las etapas es baja (0.48). Son políticas gubernamentales, cuyo ciclo de elaboración es además regularmente aceptable (0.61).

Se requiere -por tanto- de la participación simétrica de los diversos actores locales (gobierno, sector privado y ciudadanía) en la definición, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación del ciclo de políticas públicas, de tal manera que sean estos quienes determinen el rumbo de Michoacán y se contribuya a la generación de procesos de desarrollo local en el estado.

La interacción permanente con otros niveles de gobierno y la incorporación de organismos no gubernamentales, de actores sociales diversos y de la ciudadanía en general en la hechura de políticas públicas, configuran la visión de un gobierno democrático.

Un gobierno democrático requiere de diversos escenarios que permitan al ciudadano participar libremente en la formulación de políticas y acceder a información pública y veraz. Lo anterior, estaría reflejando la presencia de una cultura política democrática.

### **Recomendaciones**

El ciclo de las políticas públicas se compone de cuatro etapas: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación. Acorde a los resultados obtenidos, a continuación se puntualizan algunas medidas que pudieran mejorar el ciclo de políticas en Michoacán. Estas medidas responden a los indicadores con niveles totalmente inaceptables, inaceptables, regularmente aceptables o, incluso, aceptables (respuestas colocadas en los intervalos 1, 2, 3 o 4 en el instrumento de investigación). Se trata entonces de medidas que buscan pasar a los indicadores colocados en niveles insuficientes a totalmente suficientes.

No se pretende dar una especie de receta con las medidas que se proponen, más bien, se busca considerar algunos elementos básicos que permitan dar coherencia al ciclo de políticas públicas. La importancia de mejorar cada etapa del ciclo de políticas públicas radica en la interrelación existente entre ellas: la retroalimentación entre las mismas es permanente. Si en una etapa existen dificultades, se reflejará también en las demás etapas, afectando la secuencia natural del ciclo de políticas públicas.

*Medidas para mejorar la definición del problema en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

Con base en los resultados de los indicadores de definición del problema en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán se proponen las siguientes medidas:

- a) Considerar las demandas ciudadanas para elaborar el diagnóstico del PEDM (eje rector) y los programas a implementar, de tal forma que contribuyan a aminorar o solucionar la problemática sentida por la población michoacana.
- b) Complementar el diagnóstico con indicadores de documentos estadísticos oficiales para tener una visión más completa de los problemas por los que atraviesa el Estado de Michoacán.
- c) Reunir o generar la información necesaria para fundamentar y definir de una manera adecuada el problema. La definición marca las pautas para elegir los instrumentos a utilizar, definir los objetivos y las acciones que se llevarán a cabo.
- d) La definición del problema debe ser breve, clara y precisa; debe contener una sola variable; debe evitar plantear el problema como falta de medios; debe ser un problema que puede ser resuelto.
- e) Realizar un análisis de involucrados por medio de talleres participativos, mapa de relaciones, juego de roles o tabla de expectativas-fuerzas, para conocer los intereses, expectativas, razones y temores de los distintos actores (individuos, comités ciudadanos, administración pública, partidos políticos, ciudadanía, etc.); aprovechar el apoyo de los coincidentes, disminuir la oposición de aquellos con intereses opuestos y conseguir el apoyo de los indiferentes.
- f) Invitar a representantes de la problemática a participar en la definición del problema para que se llegue a un consenso entre todos los integrantes sobre la definición del mismo.
- g) Tomar como base alguna teoría para definir de una mejor manera el problema, pues la definición que se le da al problema depende del enfoque teórico con el cual se está analizando.
- h) Realizar un análisis de factibilidad política, es decir, indagar sobre las consecuencias políticas futuras de distintas opciones de políticas públicas.

Para ello es necesario: 1) especificar cuál es el entorno político significativo del problema que se quiere gestionar, 2) recabar y organizar información política pertinente, 3) formular juicios políticos y, 4) elaborar estimaciones sobre la factibilidad política (Meltsner, 2003: 370).

La definición del problema implica relaciones de poder, el hecho de que se defina de una manera u otra depende no sólo de la capacidad de argumentación, sino también del distinto peso político de los diversos demandantes (Canto, 1996:109; Vallès, 2002: 380-382).

La percepción de un problema puede surgir de distintos ámbitos (necesidades o carencias de grupos de personas, bajos niveles de desarrollo, condiciones de vida deficitarias, etc.). Sin importar el origen, es importante llevar a cabo un análisis estructurado de la situación existente que permita definir con precisión el problema principal que afecta a la comunidad.

#### *Medidas para mejorar el diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

Para incrementar el valor del índice de diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán se sugieren las siguientes acciones:

- a) Los objetivos del programa deben responder a problemas presentes y futuros, alcanzarse con los recursos disponibles y ser medibles en el tiempo. Los objetivos deben ser claros y precisos.
  - El fin (objetivo de política pública) debe describir el contexto en el cual el programa encaja, y el impacto a largo plazo que se espera que el programa contribuya. Representa el objetivo general.
  - El propósito (objetivo del programa) muestra los resultados esperados con la ejecución total del programa. Representa el objetivo específico.
- b) Se recomienda buscar un solo objetivo para no desviar la atención. Si un programa busca un solo propósito, hay claridad en lo que se desea lograr, de lo contrario, resulta ambiguo por la competencia entre la disponibilidad de recursos para más de un objetivo planteado. En caso de buscar más de

un objetivo, se sugiere asignar un peso o ponderación a cada uno: ¿cuál es primero?

- c) Es necesario que las personas encargadas de diseñar el programa tengan un grado de conocimiento alto de la problemática que se pretende resolver, además de contar con la suficiente información que permita formular el programa de una manera apropiada y producir los efectos esperados.
- d) Integrar en el equipo de diseño a representantes de la problemática a resolver para que puedan participar en la formulación del programa.
- e) Usar una teoría como base en el diseño del programa para realizar un análisis con rigor científico y establecer acciones que produzcan los efectos esperados.
- f) Analizar las causas y efectos que originan el problema; así como los medios y los fines del mismo, de tal manera que se ataque el problema de fondo y se dé solución al mismo.
- g) Diferenciar claramente la población de referencia (el universo), la población potencial (población que tiene el problema) y la población objetivo (personas que se beneficiaran con el programa).
- h) Analizar las alternativas viables y pertinentes y descartar aquellas que no es posible llevar a cabo, acorde a la consideración de aspectos sociales, económicos y políticos.
- i) Realizar un análisis costo-beneficio, pues permite seleccionar las alternativas pertinentes. Un programa será pertinente en la medida en que sus beneficios sean mayores que sus costos.
- j) Diseñar el programa de manera flexible, de tal manera que se adapte a las condiciones específicas de cada contexto local: nivel cultural, situación social, ubicación territorial, etc.
- k) Determinar claramente los siguientes puntos:
  - ¿Qué se quiere lograr?
  - ¿Cuánto se espera lograr?
  - ¿Cómo se puede lograr?
  - ¿Cuánto tiempo se invertirá para lograrlo?
  - ¿Cuántos recursos económicos, materiales y técnicos se necesitan?
  - ¿Qué dependencia será la responsable de ejecutar el programa?

- l) El programa debe considerar la aceptabilidad política. Un programa viable debe ser políticamente aceptable o al menos no inaceptable para que pueda llevarse a cabo sin muchas resistencias.
- m) Seleccionar la estrategia más factible, pertinente, eficiente y eficaz en términos económicos, técnicos, legales y ambientales.
- n) Definir claramente los resultados que se esperan lograr con la ejecución del programa.
- o) Precisar las acciones o actividades necesarias para obtener los productos y/o servicios que se esperan entregar.
- p) Considerar los factores de riesgo que están fuera de control de los ejecutores y que pueden influir en el éxito o fracaso del programa.
- q) Formular los indicadores con los cuales se medirá el cumplimiento de los objetivos, su fórmula, su frecuencia de medición, la línea base del indicador y los responsables de evaluar el programa.
- r) Determinar las fuentes de información necesarias (medios de verificación) para obtener los datos que faciliten la operación de los indicadores. Deben considerarse -por lo menos- indicadores de calidad, cronograma, costo, cantidad, eficiencia y eficacia.
- s) Identificar el objetivo del eje de política pública del PED y establecer el objetivo sectorial, especial, institucional o regional al cual está vinculado el programa.

*Medidas para mejorar la implementación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

Acorde a los resultados obtenidos en el índice de implementación del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán se propone lo siguiente:

- a) Realizar una prueba piloto de experimentación para conocer la aceptación del programa y el impacto del mismo. Examinar si es necesario hacer algunas modificaciones para lograr el objetivo adecuadamente, es decir, identificar riesgos que pueden evitarse incorporando componentes adicionales.

- b) Invitar a los involucrados a participar en la implementación del programa con la finalidad de que haya transparencia en el uso y manejo de recursos y asegurarse que se están llevando a cabo los objetivos diseñados.
- c) Contar con los recursos económicos, humanos y técnicos para la oportuna implementación del programa. Existe un problema de implementación cuando a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno a los objetivos y los medios, el desarrollo de la política se desvía, atrasa o frena.
- d) Adaptar el programa acorde a las condiciones específicas de la localidad, sin perder el sentido original de lo que se quiere lograr (objetivo del programa). Al adaptar el programa se realizan los ajustes necesarios cuando fallan o cambian las circunstancias de tal manera que respondan de mejor modo a las nuevas situaciones o contextos que no habían sido contempladas en el diseño, lo que permite innovar.
- e) Asegurarse que la población objetivo reciba los beneficios del programa.
- f) Implementar medidas preventivas para evitar la desviación de los recursos.
- g) En cada etapa es necesario realizar un análisis de factibilidad política. En la implementación se generan procesos de negociación y conflictos entre agentes participantes, induciendo a ajustes entre actores y a conducción de arreglos entre los mismos (Cabrero, 2007: 18).

*Medidas para mejorar el seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán*

Con base en los resultados obtenidos en la etapa de seguimiento/evaluación del ciclo de políticas públicas de Michoacán se recomienda lo siguiente:

- a) Poner en marcha mecanismos de retroalimentación para mejorar el programa.
- b) Realizar acciones de seguimiento para asegurarse que se están cumpliendo los objetivos del programa con los recursos y el tiempo determinado.
- c) Contratar personal externo especializado para evaluar el programa y así evitar un juicio benévolo al encontrar argumentos para excusar las insuficiencias.

- d) Evaluar los resultados obtenidos:
- Nivel de cumplimiento de los objetivos.
  - Relación entre el costo programado y el utilizado.
  - Nivel de cumplimiento de los plazos programados.
  - Grado de cumplimiento respecto a la cantidad programada de productos o servicios generados.
  - Grado de aceptación de los afectados.
- e) Decidir si es necesario dar continuidad al programa, modificarlo o en su caso, eliminarlo. En realidad, pocas políticas son drásticamente eliminadas, puede ser porque los objetivos son tan amplios y ambiciosos que siempre puede argumentarse a favor de su continuidad o porque las resistencias pueden llegar a ser muy intensas y crear nuevos problemas políticos (Vallès, 2002: 388).
- f) Informar a la población sobre la utilización de recursos y resultados alcanzados con el programa. No se trata sólo de que el ciudadano acceda a la información pública, sino de que tenga acceso a información real y veraz en tiempo y forma.

Las medidas propuestas en su conjunto pueden contribuir a mejorar el ciclo de políticas de desarrollo en Michoacán y a que éstas se conviertan en públicas. Con ello, cada etapa estaría dando continuidad a las siguientes, permitiendo la secuencia natural del ciclo de políticas públicas. Todo parece indicar que el criterio que permite validar el “éxito” de las políticas públicas reside en la articulación del conocimiento técnico/científico con las demandas sociales, y el criterio para determinar éstas depende a su vez de la vigencia de un proceso político democrático (Ejea, 2006: 15).

Con el presente trabajo se abren nuevas líneas de investigación que puedan concretarse en trabajos que generen nuevos conocimientos y que permitan resolver -en la medida de lo posible- los problemas más sentidos de la población michoacana. Algunas líneas son:

1. Plataformas teóricas para elaborar las políticas públicas.
2. Proceso de elaboración de los planes estatales de desarrollo.
3. Definición del problema: formación de la agenda pública.

4. Participación de los involucrados en el proceso de las políticas públicas.
5. Técnicas para la toma de decisiones.
6. Contribución de las políticas públicas en la generación de los procesos de desarrollo local en Michoacán.
7. Transparencia y acceso a la información pública.
8. Coordinación intergubernamental de las políticas públicas federales, estatales y municipales, entre otras.

## Fuentes de consulta

---

### Fuentes bibliográficas

- ALBURQUERQUE, Francisco (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- ANDER-EGG, Ezequiel (1995). *Técnicas de investigación social*. Edit. Lumen.
- ANDERSON, J. (1984). *Public Policy-Making*. New York, Holt, Rinehart and Wiston, 3a. ed. New York.
- ANDERSON, David, Dennis Sweeney y Thomas Williams (2002). *Estadística para administración y economía*. Thomson Learning. México.
- AROCENA, José (1995). *El desarrollo local: desafío contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- AYALA Espino, José (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. Porrúa. México.
- BARDACH, Eugene (2001). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Edit. Porrúa-CIDE. México.
- BORJA, Jordi (2003). *Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación*. Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. Distrito Federal, México.
- BREWER, Garry D. y Peter deLeon (1983). *The foundations of policy analysis*. Dorsey Press, Homewood, Illinois.
- BUNGE, Mario (1975). *La investigación científica*. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- CABRERO Mendoza, Enrique (2007). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Edit. Porrúa- CIDE. México.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (2007). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Edit. Siglo XXI-CEPAL. 2ª. Edición. México.
- DEL CASTILLO, Gloria e Irma Méndez Hoyos (2006). *Introducción a la teoría de las políticas públicas*. Guía de curso. FLACSO-México.
- DUSSEL, Enrique (2006). *20 tesis de política*. Siglo XXI editores, Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). México.

- FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES. Santiago de Chile.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto (2006). *Metodología de la investigación*. 4ª. Edición. Edit. Mc Graw Hill Interamericana. México.
- HERRERA Torres, Hugo Amador (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP). México.
- HOGWOOD, B., y Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, Oxford.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) (2004). *Metodología del marco lógico*. Boletín del ILPES No. 15. Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED) (2008). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Tercera edición. Secretaría de Gobernación. México.
- (2010). *Autodiagnóstico municipal desde lo local*. Segunda edición. Secretaría de Gobernación. México.
- JOHNSON, Robert (2007). *Estadística elemental*. 2ª. Edición. Edit. Trillas. México.
- LAHERA P., Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- LASSWELL, Harold (1971). *A pre-view of policy sciences*. New York, American Elsevier Publishing. New York.
- LARRUE, Corinne (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. L'Harmattan, Paris.
- MARTÍNEZ Aparicio, Jorge (2003). *Integración regional e internacionalización del capital en Lázaro Cárdenas, Michoacán*. Edit. UMSNH. México.
- MAY, J. y A. Wildavsky (1977). *The policy cycle*. Beverly Hills-London. London.
- MERCADO Ramírez, Ernesto (1991). *Técnicas para la toma de decisiones*. Edit. Limusa. Mexico.
- NAVARRO Chávez, Lenin y Oscar Pedraza Rendón (2007). *Productividad en la industria eléctrica en México. División Centro Occidente. Serie Ciclos y Tendencias en el Desarrollo de México, Tomo 33*. UMSNH, UCLA Program on México, PROFMEX, Universidad de Guadalajara. México.

- NORTH, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. 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. ILPES. Santiago de Chile.
- , Juan Pacheco y Adriana Prieto (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Serie Manuales No. 42. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.
- ORTÍZ, Frida y María del Pilar García (2005). *Metodología de la investigación. El proceso y sus técnicas*. Limusa. Noriega Editores. México.
- PADUA, J (1996). *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. FCE, México.
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de análisis de políticas públicas*. Edit. Miño y Dávila-FLACSO. México.
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Informe sobre desarrollo humano Michoacán*. México.
- RICHARDSON, J.J. (1982). *The concept of policy style*. Ed. Richardson. London.
- SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, España.
- SUNKEL, Osvaldo y Paz Pedro (1978). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México.
- TOMASSINI, Luciano (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- VALLÈS, Josep (2002). *Ciencia política: una introducción*. Edit. Ariel. Barcelona.
- VARGAS, Velásquez Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Edit. Almuneda. Bogotá.
- VICKERS, G. (1983). *The art of judgment: a study of policymaking*. Chapman & Hall, 2a. edition, Londres.

### **Fuentes hemerográficas**

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2003). "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas*. Coord. Luis F. Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa. México.

- (2003a). "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Coord. Luis F. Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa. Pp. 15-72. México.
- (2003b). "Estudio introductorio", en *El proceso de implementación de las políticas*. Coord. Luis F. Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa. Pp. 15-92. México.
- (1992). "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Antologías de política pública Vol. 3, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72. México.
- (1997). "Estudio introductorio", en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, pp. 13-34, México.
- BARDACH, Eugene (2003). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Coord. Luis F. Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa. Pp. 219-233.
- (1997). "La agenda del desarrollo local". Conferencia en la Universidad de Buenos Aires. Apuntes para el módulo del curso de postgrado: Desarrollo local en áreas metropolitanas. Argentina.
- CANTO Chac, Manuel (1996). "Introducción a la ciencia de las políticas públicas", en *Política pública y gobierno local*, Mauricio Merino (coord.), Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 97-114, México.
- FLORES Alonso, María de Lourdes y Edith Barrera (s/f). "Definiciones: desarrollo social, políticas públicas", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne Larrue y Frédéric Varone. (2003). "Las políticas públicas", en *Análisis y conducción de las políticas públicas*. U. de Monterrey. pp. 25-37. México.
- LASWELL, Harold (1992). "Orientación hacia las políticas", en *Estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar (coord.), Porrúa, pp. 79-103. México.
- MELTSNER, Arnold (2003). "La factibilidad política y el análisis de las políticas", en *La hechura de las políticas*. Coord. Luis F. Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa. México.
- 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.

- PALLARES, Francesc (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62. Pág. 141. Madrid.
- RÓZGA, Rysard (1994). "La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional", en *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. III, No. 1. CIDE. México.
- SOLARI Vicente, Andrés (2003). "Siete teoremas sobre el desarrollo local", en *Revista Realidad Económica No. 14*, abril. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México.
- TAMAYO Sáez, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en *La nueva administración pública*. Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps). Editorial Alianza Universidad. Madrid.

### **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](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/politicaspUBLICAS.pdf>
- MUÑOZ Díaz, Julio (S/f). Taller políticas públicas. Universidad de Talca, Chile. Disponible en:  
[http://mggp.otalca.cl/docs/taller\\_politicas\\_publicas/TALLER\\_POLITICAS\\_PUBLICAS.pdf](http://mggp.otalca.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/revistasp/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.
- ORTÍZ, 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.

# Anexos

## 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado 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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Definición del problema</li> <li>-Diseño</li> <li>-Implementación</li> <li>-Seguimiento/evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación del problema central</li> <li>-Identificación de las causas que originan el problema (hacia abajo)</li> <li>-Identificación de los efectos del problema (hacia arriba)</li> <li>-Secretaría / Departamento encargados de operar la política pública.</li> <li>-Responsables (recursos humanos) de operar la política pública.</li> <li>-Población de referencia (universo)</li> <li>-Población potencial (población con el problema)</li> <li>-Población objetivo</li> <li>-Población atendida</li> <li>-Identificación de medios y fines</li> <li>-Identificación de la finalidad (impacto)</li> <li>-Identificación del propósito (resultado)</li> <li>-Identificación de componentes (productos)</li> <li>-Identificación de actividades</li> <li>-Sistemas de coordinación entre los responsables</li> <li>-Capacidad técnica de los recursos humanos</li> <li>-Capacidad financiera para la operación de la política pública</li> <li>-Recursos externos de financiamiento (distinto a lo asignado gubernamentalmente)</li> <li>-Precisión de las condiciones externas necesarias para la ejecución.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 42 (2 de 3).

## Matriz de congruencia metodológica

Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Indicadores
Pregunta	Objetivo		Dependiente	Independientes	
			Ciclo de políticas públicas	-Definición del problema -Diseño -Implementación -Seguimiento/ evaluación	-Determinación de los riesgos que pueden hacer que la política pública fracase. -Existencia de indicadores -Tipo de indicadores (qué miden: eficacia, calidad, eficiencia, economía) -Diseño de metas -Medios de verificación (fuentes de información) -Frecuencia de medición -Determinación de líneas base -Informes de resultados
¿En qué grado la forma de definir el problema alteró la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Establecer en qué grado la forma de definir el problema alteró la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La forma de definir el problema alteró sustancialmente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de políticas públicas	Definición del problema	-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 la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010?	Determinar en qué nivel la manera de hacer el diseño obstaculizó la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	La manera de hacer el diseño obstaculizó altamente la secuencia natural del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010.	Ciclo de políticas públicas	Diseño	-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 del programa. -Recursos disponibles. -Análisis costo-beneficio. -Viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 42 (3 de 3).

## Matriz de congruencia metodológica

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

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	-Delincuencia, narcotráfico y crimen organizado.	-Robos, homicidios, pandillerismo, narcotráfico, crimen organizado.
Pobreza y marginación	-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.	-Mayores rezagos en zonas indígenas en índices de marginación y pobreza. - Michoacán ocupa el 6º 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	-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.	-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	-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.	-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.

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

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"> <li>-Michoacán, lugar número 23 de 31 en cobertura de agua.</li> <li>-Servicio ineficiente de transporte público.</li> <li>-Infraestructura deportiva insuficiente, altos costos de operación; estructura deportiva dispersa, irregular y concentrada en zonas urbanas, infraestructura humana y material insuficiente para deportistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Instalaciones deportivas con deficiencias.</li> <li>-55% del total de carreteras y caminos pavimentados en el estado, déficit de infraestructura turística y de sistemas ferroviario, aéreo y portuario.</li> </ul>
Migración	<ul style="list-style-type: none"> <li>-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.</li> <li>-Flujos de migración interna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La migración ocasiona desintegración familiar.</li> <li>-Los costos de transacción de las remesas siguen siendo caros.</li> </ul>
Grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Abuso, explotación y maltrato a menores de edad.</li> <li>-Creciente deterioro del nivel de bienestar juvenil; desintegración familiar, drogadicción, alcoholismo y enfermedades de transmisión sexual.</li> <li>-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.</li> <li>-Adultos mayores en condiciones de pobreza y pobreza extrema, rechazo, exclusión y discriminación.</li> <li>-Personas con discapacidad: difícil incorporación a la vida laboral; discriminación, áreas de trabajo inhabilitadas; infraestructura urbana y servicios públicos inadecuados.</li> <li>-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.</li> <li>-Crecimiento de población penitenciaria, problemas de hacinamiento, salud, alimentación. Hay corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desnutrición infantil (27,497 menores de cinco años); explotación laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes; abandono, maltrato y desamparo de niños.</li> <li>-Jóvenes de 12 a 29 años con grado promedio de escolaridad un poco mayor a sexto de primaria.</li> <li>- 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.</li> <li>-Existen 378,798 adultos mayores de 60 años o más, de los cuales cerca del 40% padece de pobreza alimentaria.</li> <li>-Déficit en torno al reconocimiento pleno de derechos de pueblos y comunidades indígenas; conflictos inter-comunitarios.</li> </ul>

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

<b>Aspectos</b>	<b>Diagnóstico 2002-2003</b>	<b>Diagnóstico 2007-2008</b>
Logro educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación con grave déficit en la cobertura, calidad y equidad de los servicios.</li> <li>-14% de la población no sabe leer ni escribir.</li> <li>-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).</li> <li>-Poca cobertura al interior del estado de actividades del servicio social.</li> <li>-Faltan centros de educación inicial y de secundarias en algunas áreas rurales.</li> <li>-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.</li> <li>-Desvinculación del sistema educativo con el mundo laboral y con la realidad social.</li> <li>-La enseñanza en lengua materna rezagada, carencia de profesores hablantes de lenguas indígenas del estado.</li> <li>-Carencia de un plan educativo integral y consistente de corto, mediano y largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Baja eficiencia terminal en la educación media superior.</li> <li>-La matriculación de posgrado es insuficiente para buscar soluciones a la problemática del estado.</li> <li>-Alta concentración para estudiar la educación superior en Morelia.</li> <li>-Déficit de atención a la demanda en preescolar y secundaria;</li> <li>-Reprobación y deserción en la educación básica.</li> </ul>
Recursos humanos, materiales y técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recursos públicos insuficientes para capacitación, investigación educativa, infraestructura, adquisición de insumos y equipamiento.</li> <li>-Alto grado de centralización; carencia de oferta amplia de licenciaturas y centros educativos.</li> <li>-Vicios administrativos y burocráticos, corrupción y rezagos en el sistema educativo; conflictos magisteriales.</li> <li>-Falta de coordinación entre diversas instituciones y niveles.</li> <li>-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.</li> <li>-Inexistencia de una universidad indígena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recursos humanos irregulares y corrupción.</li> <li>-Recursos presupuestales limitados.</li> <li>-Rezago educativo por falta de infraestructura y equipamiento en el nivel medio superior.</li> <li>-La dispersión y los obstáculos geográficos de las zonas rurales e indígenas, dificultan el acceso de niños y jóvenes a los servicios de educación.</li> </ul>

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

Cuadro 44 (2 de 2).

## Problemas identificados en la categoría educativa

<b>Aspectos</b>	<b>Diagnóstico 2002-2003</b>	<b>Diagnóstico 2007-2008</b>
Investigación y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creciente brecha entre el desarrollo científico-técnico de la entidad frente a otras; creciente pérdida de competitividad de algunos sectores productivos.</li> <li>-Ausencia de políticas dirigidas al fomento educativo y de investigación.</li> <li>-Distancia entre centros académicos generadores de información y organismos del sector público encargados de diseñar y aplicar soluciones concretas.</li> <li>-Inexistencia o bajo nivel de actividades de investigación educativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-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%).</li> </ul>

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

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

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

Cuadro 46.

## Problemas identificados en la categoría ambiental

<b>Aspectos</b>	<b>Diagnóstico 2002-2003</b>	<b>Diagnóstico 2007-2008</b>
Contaminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Daños irreversibles de numerosos recursos pesqueros, suelos y cuerpos de agua por recargas permanentes residuales, tóxicas y por el uso indiscriminado de agroquímicos.</li> <li>-Cuencas, ríos, lagos, presas y mantos acuíferos con niveles alarmantes de azolve y contaminación, manejo inadecuado del suelo.</li> <li>-El crecimiento incesante de automóviles privados, insuficiencia y deterioro del transporte público, congestión vehicular y mayor contaminación de aire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contaminación de las fuentes de abastecimiento de agua por descargas de aguas residuales.</li> <li>-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.</li> <li>-Recursos hídricos en continuo deterioro debido al excesivo desmonte de tierras, sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.</li> <li>-Residuos sólidos en el estado entre 2,900 y 3,100 toneladas al día.</li> </ul>
Cuidado de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-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.</li> <li>-Altos grados de deforestación: reducción de masas forestales, bosques degradados, cambio de uso de suelo; tala clandestina; incendios forestales; existencia de plagas y enfermedades.</li> <li>-El consumo de madera es 5 veces mayor que la autorizada anualmente al estado.</li> <li>-Especies de plantas, animales, hongos y microorganismos amenazados o en peligro de extinción.</li> <li>-Excesiva producción e importación de cultivos genéticamente modificados afecta biodiversidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Deforestación del 30% de la superficie arbolada en últimos 15 años.</li> <li>-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.</li> <li>-Uso ineficiente del agua en diferentes sectores: usuarios, urbano, agrícola, e industrial.</li> <li>-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.</li> </ul>
Recursos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Insuficiencias y rezagos en sistemas de inspección y vigilancia forestal por vicios y corrupciones.</li> <li>-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.</li> <li>-Carencia de inventario forestal estatal actualizado y de un sistema integral de información confiable y suficiente.</li> <li>-Incapacidad burocrática en la atención oportuna a problemas fitosanitarios forestales (lentitud en autorizaciones de financiamiento).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-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.</li> <li>-Inexistencia de un plan estatal hidráulico.</li> </ul>

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

Cuadro 47.

## Problemas identificados en el ámbito cultural

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

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

<b>Categoría</b>	<b>Diagnóstico 2002-2003</b>	<b>Diagnóstico 2007-2008</b>
Empleo e ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de alternativas ocupacionales para jóvenes.</li> <li>-Pueblos indígenas: 28% población ocupada (PO) no recibe ingresos, sólo 17% recibe de 2 a 10 salarios mínimos.</li> <li>-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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de oportunidades para acceder al empleo.</li> <li>-Bajos salarios y prestaciones.</li> </ul>

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

Cuadro 48 (2 de 3).

## Problemas identificados en la dimensión económica

Categoría	Diagnóstico 2002-2003	Diagnóstico 2007-2008
Sector primario	<p>-Áreas de riego amenazadas por desperdicio de agua y altos costos del servicio de bombeo y de irrigación.</p> <p>-Uso de aguas residuales contaminadas deprimen calidad del producto.</p> <p>-Difícil acceso al financiamiento de agentes del sector agropecuario.</p> <p>-Modificación genética y modificación artificial de recursos genéticos; carencia de programa específico de recolección de semilla.</p> <p>-Agricultura de bajo rendimiento.</p> <hr/> <p>-Ganadería: sobrepastoreo, erosión de pastizales, escasez de forraje, situación sanitaria e importaciones desleales.</p> <p>-Región Monarca: ganadería de subsistencia (suelos inapropiados y condiciones climáticas y topográficas adversas).</p> <hr/> <p>-Deforestación de áreas boscosas y severa explotación de masas arbóreas.</p> <p>-Engorrosos trámites para autorizar aprovechamientos forestales.</p> <p>-Comercio informal e irregular de productos no maderables, da lugar a control de información y mayores ganancias por parte de intermediarios.</p> <p>-Extracción y transporte de madera con técnicas atrasadas y maquinaria obsoleta, insuficientes estímulos para la renovación tecnológica.</p> <hr/> <p>-Presa Infiernillo: falta de ordenamiento y vigilancia de autoridades pesqueras, recurso pesquero sobreexplotado.</p> <p>-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</p> <p>-Comunidades pesqueras dispersas sin servicios, bajo grado de escolaridad, municipios con marginación alta y media.</p>	<p>-Atraso y pobreza en la mayor parte del sector.</p> <p>-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.</p> <p>-Limitadas o nulas posibilidades de competencia internacional.</p> <p>-Desplazamiento de bosques y selvas por cultivo de huertas.</p> <p>- 43.5% de productores agrícolas vive en condiciones de subsistencia y 48.8% sin acceso a financiamiento.</p> <hr/> <p>-Caída de la producción porcícola por liberalización de mercado internacional.</p> <p>-Desplazamiento acelerado de selvas y bosques por actividades ganaderas en tierra caliente.</p> <hr/> <p>-Tala ilegal de árboles, venta de madera con escaso valor agregado.</p> <p>-Baja competitividad respecto al precio con la competencia internacional.</p> <p>-Disminución de la calidad genética de los bosques por inadecuado manejo silvícola; fragmentación de los bosques y selvas.</p> <p>-Acelerada transformación del territorio, de forestal a uso agrícola, ganadero y urbano.</p> <hr/> <p>-Sobreexplotación de especies en los embalses, incumplimiento de normas oficiales (épocas de veda o 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.</p> <p>-Bajos rendimientos económicos porque las pesquerías marinas y de agua dulce son artesanales.</p>

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

Cuadro 48 (3 de 3).

## Problemas identificados en la dimensión económica

<b>Categoría</b>	<b>Diagnóstico 2002-2003</b>	<b>Diagnóstico 2007-2008</b>
Sector secundario	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estancamiento del crecimiento del núcleo especializado de Lázaro Cárdenas.</li> <li>-La industria se caracteriza por una baja intensidad tecnológica</li> <li>-Niveles tecnológicos de producción artesanal bajos, déficit en información estadística real y actualizada e inexistencia de un programa rector de la actividad, fuerte intermediarismo en la compra-venta de materia prima y del producto final, actividad subvalorada, baja competitividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Puerto Lázaro Cárdenas no genera riqueza a la población local.</li> <li>-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.</li> <li>-Esfuerzos insuficientes para promover la asociatividad y hacer posible la explotación minera.</li> <li>-Los procesos productivos se basan en la explotación de la fuerza laboral y de los recursos naturales.</li> </ul>
Sector terciario	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alta proporción de negocios dedicados al comercio; economía informal.</li> <li>-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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Bajo nivel de bancarización y dificultades para la mayoría de las empresas para acceder a fuentes formales de financiamiento.</li> </ul>
Eficiencia productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Crecimiento sectorial desigual; fuerte desplome en niveles productivos y de ingreso.</li> <li>-Condiciones asimétricas del estado respecto a otras regiones, así como desigualdades del desarrollo en microrregiones del estado.</li> <li>-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.</li> <li>-Bajo ahorro e inversión productiva proveniente de las remesas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Políticas económicas neoliberales: exclusión, empobrecimiento, discriminación, desempleo y segregación social de amplios sectores de la población; transformaciones negativas culturales y productivas.</li> <li>-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.</li> <li>-Esfuerzos aislados públicos y privados en cada región para impulsar el desarrollo económico y social; falta de organización.</li> </ul>
Redes de empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarticulación de cadenas productivas</li> <li>-Bajo valor agregado de productos</li> <li>-Falta de competitividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Escasa integración de cadenas productivas y altos grados de desvinculación entre agentes.</li> <li>-MIPYMES: diseños obsoletos, baja competitividad, desorganización, baja calidad, precios deprimidos, baja capacitación, dificultades de acceso a financiamiento; rezago tecnológico; baja recaudación fiscal.</li> </ul>

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"> <li>-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).</li> <li>-Recaudación de ingresos propios débil y fuerte dependencia de transferencias federales.</li> <li>-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.</li> <li>-Evasión de impuestos.</li> <li>-Sistema poco equitativo de tributación.</li> <li>-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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-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.</li> <li>-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.</li> <li>-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).</li> <li>-Evasión fiscal.</li> </ul>
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Baja participación ciudadana.</li> <li>-Intervención centralizada y omnímoda del gobernante, reduce la participación social a consultas secundarias o esquemas de participación basados en el acarreo y el clientelismo.</li> <li>-Escasa participación de las comunidades y asociaciones civiles para hacer más efectivas las tareas educativas.</li> </ul>	

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

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"> <li>-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.</li> <li>-Inexistencia de un marco de definiciones conceptuales que orienten los esfuerzos de planeación.</li> <li>-Los criterios de regionalización para aplicar políticas de desarrollo son vagos e imprecisos, se consideran regionalizaciones sólo con aspectos político-administrativos.</li> <li>-No existen criterios precisos que orienten y normen las actividades económicas desde una perspectiva sustentable.</li> <li>-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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Problemas de las dependencias gubernamentales que operan las instituciones: información insuficiente, diseminada y dispersa.</li> <li>-Falta difusión masiva la información respecto a trámites, servicios y costos.</li> <li>-Modelo organizacional agotado.</li> <li>-Despilfarro de recursos.</li> <li>-El 80% de los procesos se realiza con registros manuales en papel.</li> <li>-Información de las distintas dependencias se guarda con celo y pocas veces se comparte.</li> <li>-Ausencia de políticas claras respecto a la información que genera el gobierno del estado.</li> <li>-Poca vinculación transversal entre las dependencias estatales y, de éstas con las federales, provoca dispersión e ineficiencia en la definición de políticas.</li> <li>-Desvíos de estrategias generales; impunidad, negligencia, abusos de poder, influyentismo, corrupción; burocratismo en trámites, duplicación de funciones.</li> <li>-Formación de servidores públicos insuficiente; poca coordinación entre los programas de formación y los requerimientos del perfil de personal.</li> <li>-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.</li> <li>-Baja capacidad planificadora de los gobiernos en la elaboración y gestión de planes metropolitanos o urbanos.</li> <li>-Culto a la personalidad del gobernante o manipulación de la percepción del ciudadano.</li> </ul>

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.<sup>29</sup>

Política	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"> <li>-Programa especial concurrente para la atención a regiones de menor desarrollo relativo.</li> <li>-Programa de microrregiones (superar pobreza).</li> <li>-Programa superación de la pobreza urbana.</li> <li>-Programa de policía comunitaria o de barrio.</li> <li>-Programa de vecino vigilante.</li> <li>-Programa estatal de vivienda.</li> <li>-Programa estatal emergente de producción de vivienda en renta y venta.</li> <li>-Programas de autoconstrucción en zonas indígenas</li> <li>-Programa financiero de un sistema de renta, ahorro y préstamo para la vivienda popular.</li> <li>-Programa de instalación de medidores de agua.</li> <li>-Programa de promoción de ahorro popular.</li> <li>-Programa social de seguridad alimentaria.</li> <li>-Programa de desayunos escolares calientes.</li> <li>-Programa de raciones alimenticias.</li> <li>-Programa jóvenes por México.</li> <li>-Programa espacios de alimentación, encuentro y desarrollo.</li> <li>-Programa de atención a los adultos mayores en condiciones de pobreza.</li> <li>-Programa expertos en acción.</li> <li>-Programas sociales para personas con discapacidad.</li> <li>-Programa oportunidades.</li> </ul>	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"> <li>-Programa desarrollo integral para los 37 municipios de mayor marginación en el Estado.</li> <li>-Programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda.</li> <li>-Programa de vivienda indígena.</li> <li>-Programa de escrituración social gratuita.</li> <li>-Programa oportunidades.</li> <li>-Programa desayunos escolares.</li> <li>-Programa de apoyo a la nutrición infantil CRECER.</li> <li>-Programa espacios de alimentación y encuentro y desarrollo.</li> <li>-Programa canasta básica para adultos mayores.</li> <li>-Programa política social para pueblos indígenas.</li> <li>-Programas de atención a mujeres, jóvenes y migrantes indígenas.</li> <li>-Programa voluntariado juvenil.</li> <li>-Programa bienvenido paisano.</li> <li>-Programa atención al migrante</li> <li>-Programa de atención integral a las personas con discapacidad.</li> <li>-Programa registro de acreditación y certificación de deportistas y entrenadores.</li> <li>-Programa permanente de detección y selección de talentos deportivos.</li> <li>-Programa estatal de desarrollo urbano.</li> <li>-Programa integral interinstitucional de obras y acciones (infraestructura).</li> </ul>

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

<sup>29</sup> 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

Política	Periodo 2003-2008		Periodo 2008-2012	
	Objetivo	Programa	Objetivo	Programa
Población y vivienda		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa de atención social a mujeres en condiciones de pobreza.</li> <li>-Programa mujeres jefas de familia.</li> <li>-Programas sociales para los jóvenes.</li> <li>-Programa voluntariado juvenil.</li> <li>-Programa prioridades estatales y atención a comunidades indígenas.</li> <li>-Programas de desarrollo urbano.</li> <li>-Programa estatal de densificación urbana.</li> <li>-Programa mejoramiento de vivienda para personas con discapacidad.</li> <li>-Programa para la atención del delito de violencia familiar.</li> <li>-Programa de deporte social.</li> <li>-Programa construcción de puentes vehiculares.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa de desarrollo urbano del centro de población</li> <li>-Programa metropolitanos de desarrollo urbano.</li> <li>-Programas agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas (APAZU).</li> <li>-Programa agua potable, alcantarillado y saneamiento para zonas rurales (PROSSAPYS).</li> <li>-Programa construcción de puentes vehiculares.</li> </ul>
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"> <li>-Programa de salud comunitaria.</li> <li>-Programa estatal de letrización.</li> <li>-Programa salud y nutrición de los pueblos indígenas.</li> <li>-Programa migrante: vete sano, regresa sano.</li> <li>-Programa seguro popular.</li> <li>-Programa inicio saludable, arranque parejo en la vida.</li> <li>-Programa mujer y salud (PROMSA).</li> <li>-Programa salud reproductiva.</li> <li>-Programa atención a la salud del niño.</li> <li>-Programa cáncer cérvico-uterino y de mama.</li> <li>-Programa salud bucal.</li> <li>-Programa salud mental.</li> <li>-Programa para prevenir el cólera.</li> <li>-Programa de atención al alcoholismo.</li> <li>-Programa de prevención y atención integral por accidentes.</li> <li>-Programa para prevenir adicciones.</li> </ul>	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"> <li>-Programa seguro popular.</li> <li>-Programa de salud comunitaria.</li> <li>-Programa de comunicación en salud.</li> <li>-Programa vete sano, regresa sano.</li> <li>-Programa de gratuidad en la atención a niños con cáncer.</li> <li>-Programa de gratuidad en la atención al niño quemado.</li> <li>-Programa de apoyo a la nutrición infantil.</li> <li>-Programa de salud de la mujer.</li> <li>-Programas de donador vivo.</li> <li>-Programa de procuración cadavérica multi-orgánica.</li> <li>-Programa de gratuidad de trasplante renal y tratamiento con inmunosupresión.</li> <li>-Programa de prevención de consumo y atención a problemas de adicción.</li> </ul>

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

Cuadro 50 (3 de 5).

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

Política	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"> <li>-Programa de alfabetización educación para la vida (ALFA TV).</li> <li>-Programa educación a distancia.</li> <li>-Programa de útiles escolares para la educación básica.</li> <li>-Programas de apoyo a las instituciones de educación superior.</li> <li>-Programas de ciencia y tecnología.</li> <li>-Programas de construcción, equipamiento y mantenimiento de los espacios educativos públicos.</li> </ul>	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"> <li>-Programa estímulos académicos.</li> <li>-Programa "gobierno educador".</li> <li>-Programa primero la primaria (adultos).</li> <li>-Programa saneamiento del sistema educativo.</li> <li>-Programa estatal extraordinario de becas para estudiantes de educación media superior y superior de bajos recursos de 15 a 21 años.</li> <li>-Programa de investigación e innovación educativa.</li> <li>-Programa dotación de útiles escolares.</li> <li>-Programa uniformes escolares.</li> <li>-Programa dotación de lentes.</li> <li>-Programa libros de texto gratuito para nivel secundaria</li> <li>-Programas de formación profesional para el trabajo.</li> <li>-Programa renovación educativa de Michoacán 2008-2012 (primaria para adultos).</li> <li>-Programa la escuela es de la comunidad.</li> <li>-Programa de investigación y posgrado.</li> <li>-Programa emergente de cero reprobación y disminución radical de la deserción en la educación básica.</li> <li>-Programa jornada escolar completa en educación básica.</li> <li>-Programa emergente y sostenido de capacitación, actualización y profesionalización de los maestros y directivos de todos los niveles.</li> <li>-Programa estatal de lectura individual y comunitaria.</li> <li>-Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología.</li> <li>-Programa de educación masiva de la educación pública.</li> <li>-Programas de docencia, investigación, extensión, difusión científica y actividades culturales.</li> </ul>

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

Cuadro 50 (4 de 5).

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

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

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

Cuadro 50 (5 de 5).

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

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

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"> <li>- Programa de oportunidades productivas.</li> <li>- Programa de empleo temporal.</li> <li>- Programa empleo juvenil.</li> <li>- Programa de promoción al empleo y autoempleo para personas con discapacidad.</li> <li>- Programas de capacitación para jóvenes.</li> <li>- Programa extensionismo financiero.</li> <li>- Programa fondo de apoyo para el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).</li> <li>- Programa atienda.</li> <li>- Programa de oportunidades de negocios.</li> <li>- Programa de coinversión social.</li> </ul>	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"> <li>- Programa de capacitación a migrantes.</li> <li>- Programa empleo juvenil.</li> <li>- Programa de promoción al empleo y autoempleo para personas con discapacidad.</li> <li>- Programa de formación profesional para el trabajo.</li> <li>- Programas de educación para el trabajo.</li> <li>- Programa de financiamiento, garantías y capacitación.</li> <li>- Programa extensionismo financiero.</li> <li>- Programa de financiamiento para mipymes.</li> <li>- Programa atienda.</li> <li>- Programa apoyo para el desarrollo productivo de mujeres en condiciones de pobreza.</li> <li>- Programa capacitación y formación de la mujer.</li> <li>- Programa 3x1.</li> <li>- Programa servirte.</li> </ul>
Redes de empresas	Fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable en Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de empresas integradoras.</li> <li>- Programa fondo de fomento a la integración de cadenas productivas.</li> <li>- Programa articulación y competitividad de las cadenas productivas prioritarias.</li> </ul>	Impulsar la integración productiva de sus regiones y de sus principales actividades económicas.	

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

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"> <li>- Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales.</li> <li>- Programa de atención a jornaleros agrícolas.</li> <li>- Programa de financiamiento para productores rurales.</li> <li>- Programa apoyo a la palabra.</li> <li>- Programa de apoyos directos a la comercialización y ordenamiento de los mercados de productos agropecuarios y forestales.</li> <li>- Programa estatal de desarrollo forestal 2000-2030.</li> <li>- Programa de fomento a la producción ganadera.</li> <li>- Programas de recuperación acuícola.</li> </ul>	Generar las condiciones económicas y técnicas propicias para el desarrollo integral, equitativo y sustentable del sector agropecuario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de manejo integral de los recursos pesqueros.</li> <li>- Programa de desarrollo de proveedores.</li> <li>- Programa de bio-fertilización.</li> <li>- Programa semilla certificada.</li> <li>- Programa organización rural.</li> <li>- Programa asistencia técnica gratuita.</li> <li>- Programa créditos baratos.</li> <li>- Programa alianza para el campo.</li> <li>- Programa especial de maíz.</li> <li>- Programa de compras anticipadas.</li> <li>- Programa de desarrollo forestal comunitario.</li> <li>- Programa estatal de mejoramiento genético de las especies forestales comerciales.</li> <li>- Programas de apoyo al campo.</li> </ul>
Sector secundario	Fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable	- Programas municipales de desarrollo artesanal.	Aprovechar eficientemente los recursos de la entidad e impulsar la integración productiva	- 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"> <li>- Programa de desarrollo de empresas turísticas.</li> <li>- Programa de turismo alternativo en zonas indígenas.</li> </ul>	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"> <li>- Programa "Pueblos mágicos de Michoacán".</li> <li>- Programa Corredor costero.</li> <li>- Programa "país de la monarca".</li> <li>- Programa de turismo cultural.</li> </ul>

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

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"> <li>- Programa integral para el financiamiento del desarrollo.</li> <li>- Programa fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios.</li> <li>- Programa de financiamiento para el desarrollo del estado de Michoacán.</li> <li>- Programas de infraestructura para el desarrollo.</li> <li>- Programa gubernamental para la canalización social y productiva de remesas (3x1).</li> <li>- Programa de parques industriales.</li> <li>- Programa de desarrollo de proveedores y distribuidores.</li> <li>- Programa integral de apoyo a la comercialización nacional e internacional</li> <li>- Programa de innovación tecnológica.</li> <li>- Programa de sectores productivos.</li> <li>- Programa de recuperación de potencialidades productivas.</li> <li>- Programa de desarrollo para la Sierra-Costa.</li> </ul>	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"> <li>- Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas.</li> <li>- Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos "Infiernillo".</li> <li>- Programa para mejorar la competitividad de los sistema-producto.</li> </ul>

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 de la política	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"> <li>- Programa de desarrollo institucional municipal.</li> <li>- Programa de asesoramiento y apoyo legal a los ayuntamientos para ofrecer servicios a migrantes.</li> <li>- Programa de modernización y de actualización de los valores catastrales.</li> <li>- Programas de capacitación hacia los cuerpos de gobiernos municipales.</li> <li>- Programa general de desarrollo administrativo.</li> <li>- Programa unidos por la transparencia.</li> <li>- Programa prevenir para mejorar (capacitación adecuada para administrar recursos públicos).</li> <li>- Programa de fiscalización (combate a evasión fiscal).</li> </ul>	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"> <li>- Programas de innovación, modernización y desarrollo administrativo.</li> <li>- Programa de contraloría social y de inspecciones aleatorias sorpresivas a dependencias y entidades de la administración pública estatal.</li> <li>- Programa de sensibilización, capacitación y profesionalización en enfoque de género para funcionarios de la administración pública estatal y municipal.</li> <li>- Programa de calidad y mejora continua de los servidores públicos.</li> <li>- Programa de capacitación acorde a perfiles y necesidades de cada puesto.</li> <li>- Programas de evaluación (sistema de indicadores).</li> <li>- Programa especial de formación para equipos de trabajo de alto desempeño y líderes de proyectos.</li> <li>- Programa para la profesionalización de los servidores públicos de la Procuración de Justicia.</li> </ul>
Participación ciudadana	Construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de capacitación para organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>- Programa de participación ciudadana con migrantes.</li> </ul>	Construir una nueva relación gobierno-sociedad, basada en la participación permanente y comprometida de la gente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de fortalecimiento comunitario.</li> <li>- Programa escuela de ciudadanía y buen gobierno.</li> </ul>

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