

ENTRE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

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

Daniela Arias Torres
Hugo Amador Herrera Torres

TERCER PREMIO LATINOAMERICANO DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SEGUNDO LUGAR

INNP INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

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

 **IICA**
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**Daniela Arias Torres
Hugo Amador Herrera Torres**

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

**Tercer Premio Latinoamericano
de Administración Pública**

Segundo Lugar



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



GLAP/IICA
GRUPO LATINO AMERICANO
POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

ISBN:978-607-9026-18-9

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

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

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

Diseño de portada: Ricardo Muñoz Juárez

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

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

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

CONSEJEROS

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

CONSEJO DE HONOR

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

IN MEMORIAM

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

FUNDADORES

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

ÍNDICE

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

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

CAPÍTULO IV.

PROCEDIMIENTO PARA ANALIZAR LAS ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS

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

CAPÍTULO V.

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

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

CAPÍTULO VI.

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

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

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

FUENTES DE CONSULTA

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

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

ANEXOS

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

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

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

John William Cooke

AGRADECIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

Morelia, Michoacán, México, mayo del 2012

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

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

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP