

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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