

## CAPÍTULO I

### FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

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

#### 1.1 Planteamiento del problema

Durante el periodo 1940-1980, las políticas para el desarrollo en México fueron elaboradas, ejecutadas y controladas desde el Ejecutivo Federal (de “arriba hacia abajo”), se hicieron bajo una lógica sectorial y se consideraron válidas para cualquier espacio económico.<sup>2</sup> Esta visión no logró crear dinámicas de desarrollo en México<sup>3</sup>. La proyección de la homogeneización de los espacios en las políticas que buscaban corregir las desigualdades entre éstos –en vez de disminuirlas– las acentuó. La omisión de las diversas diferencias de los espacios concentró los recursos económicos y a la población en un número reducido de territorios.

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

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

titular del Ejecutivo Federal, que fungía también como dirigente del PRI, tenía el control de las organizaciones gubernamentales involucradas en la hechura de políticas y de los otros poderes constitucionales (Legislativo y Judicial). Tal como proponía el Presidente de la República eran aprobadas las políticas de desarrollo, no eran debatidas en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores ni en las organizaciones gubernamentales “especializadas”, tampoco se consultaba a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Tanto los legisladores como los titulares de los gobiernos sub-nacionales, en su mayoría, pertenecían al PRI. En las manos del Presidente estaban los nombramientos de los cargos de primer nivel del gobierno federal (organizaciones gubernamentales), de los gobernadores de los estados y de los mismos alcaldes de los municipios. El Presidente, en suma, tenía plena intervención en la definición, en el diseño y en la implementación de las políticas para el desarrollo (Nacif, 2004: 9-22).<sup>4</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 los espacios económicos. Este enfoque —a la vez— no ignoraba las oportunidades de corte exógeno que brindaba el sistema económico mundial, sino que buscaba también aprovecharlas. No era, ni es sólo desarrollo endógeno. Es un enfoque que sigue planteando políticas para el desarrollo bajo una orientación de “abajo hacia arriba”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

crearon otras dependencias, como la Secretaría de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, la Secretaría de los Migrantes y la Secretaría de Finanzas y Administración.<sup>8</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 la República Mexicana. Los resultados de estas elecciones acentúan la importancia de estudiar el periodo 2003- 2010.

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

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

A su vez, se desprenden las siguientes preguntas específicas:

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

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

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

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

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

Objetivo general:

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

Objetivos específicos:

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

## 1.2 Justificación de la investigación

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

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



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

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

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

### **I.3 Hipótesis de la investigación**

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

Hipótesis general:

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

Hipótesis específicas:

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

### **I.4 Identificación de variables**

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

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

## Cuadro 1 Variable dependiente y variables independientes

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

Fuente: Elaboración propia.

Variable dependiente:

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

Variables independientes:

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

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

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

## 1.5 Operacionalización de variables

Después de definir las variables es necesario separarlas en atributos mesurables: indicadores.<sup>10</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**

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de las políticas de desarrollo en el PED.</li> <li>- Identificación de los objetivos sectoriales en el PED.</li> <li>- Identificación de los objetivos de la dependencia que formula la política.</li> <li>- Identificación del problema central que atiende la política.</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> </ul>

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

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población objetivo.</li> <li>- Identificación de medios y fines de la política (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> </ul>

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

Variable dependiente	Indicadores
Ciclo de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> <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.</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>- 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>

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 de la política.</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 de la política.</li> <li>- Aceptabilidad política de la política.</li> <li>- Periodo del diseño (plazos).</li> <li>- Participación de expertos en el diseño de la política.</li> <li>- Grado académico de quienes diseñaron la política.</li> <li>- Participación ciudadana.</li> </ul>

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

Variable independiente	Indicadores
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 de la política.</li> <li>- Coordinación técnica entre los ejecutores de la política.</li> <li>- Conflictos intergubernamentales.</li> <li>- Consideración del contexto en la implementación.</li> <li>- Participación ciudadana.</li> <li>- Relación población objetivo – beneficios de la política.</li> <li>- Beneficios de escurrimiento.</li> <li>- Desvío de recursos.</li> <li>- Adaptabilidad de la política.</li> <li>- Redefinición de aspectos ya diseñados.</li> </ul>

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