

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO PARA ANALIZAR LAS ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS

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

IV.1 Instrumentos de investigación

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

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

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

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

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

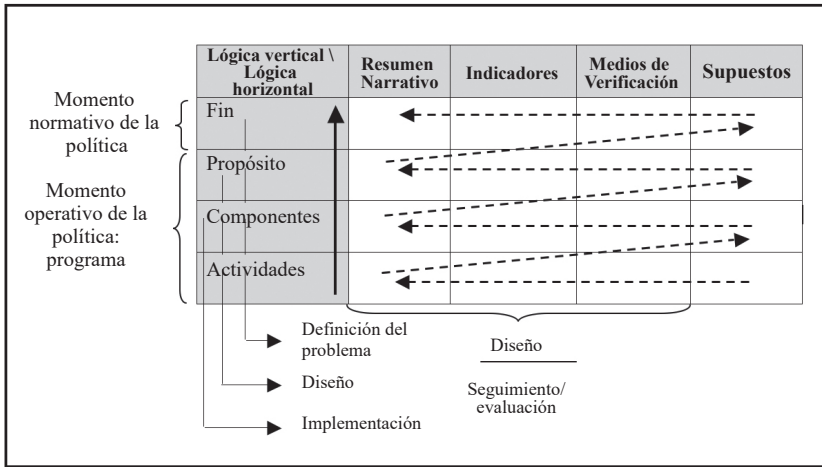
1. Fin. Representa el momento normativo u orientador de la política, forma parte de la definición del problema.
2. Propósito. Corresponde al momento práctico u operativo de la política. Se trata del programa, forma parte de la definición del problema y del diseño.
3. Componentes. Establece lo que debe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

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

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

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

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



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

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

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

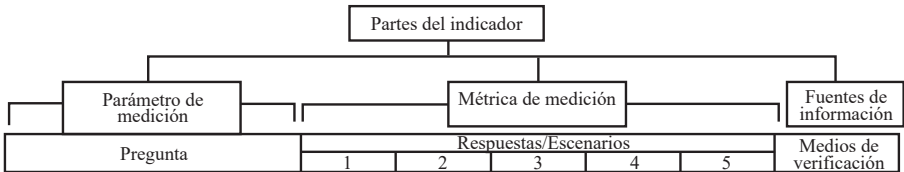
IV.1.1 Estructura de los indicadores de los instrumentos de investigación

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

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

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

Figura 9
Estructura del indicador



Fuente: Herrera (2011: 177)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

Cuadro 11
Escala de clasificación del índice sobre definición del problema

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

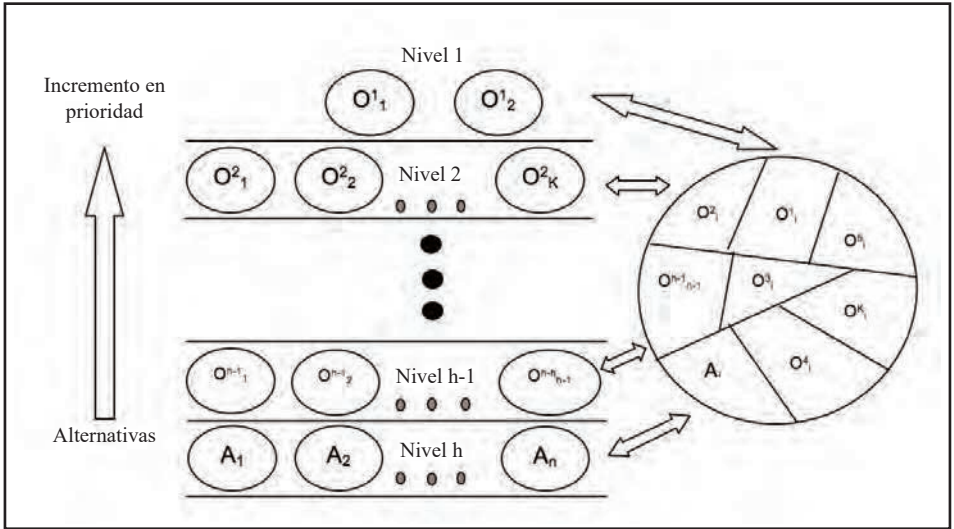
Fuente: Elaboración propia.

IV.2 Técnicas para analizar el ciclo de las políticas

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

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

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



Fuente: Mercado (1991: 84).

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

Cuadro 20
Alternativas y objetivos específicos

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Cuadro 21
Escala de calificación de la relación de las variables

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

Fuente: Mercado (1991: 89).

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

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

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

Cuadro 22
Calificación de alternativas

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Cuadro 23

Determinación de la relevancia relativa y global para cada alternativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 25

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

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

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

Fuente: Navarro y Pedraza (2007: 212).

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

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

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