

## CAPÍTULO V

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

En este capítulo se muestra la primera parte de los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación señalados en el capítulo IV: se determina la posición, atendiendo la escala construida, en que se encuentran las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, en específico de las políticas puestas en marcha durante el periodo 2003-2010. Se busca además identificar las posibles causas que colocaron a las etapas en esa posición. Al final del capítulo, se intenta precisar si las políticas de desarrollo analizadas son políticas públicas o políticas gubernamentales o poseen elementos de ambos tipos de políticas.

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

La política es el fin superior que persigue el gobierno. La política se materializa con la realización de un conjunto de programas interrelacionados (momento operativo de la política). Los programas buscan fines específicos, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general de la política (momento normativo de la política). Los programas de referencia se muestran en el cuadro 26.

#### Cuadro 26. Muestra de estudio

1. Programa estatal de desarrollo urbano.
2. Programa conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
3. Programa contención al deterioro ambiental.
4. Programa desarrollo forestal sustentable del Estado de Michoacán 2030.
5. Programa concursos artesanales.
6. Programa de difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación.
7. Programa de desarrollo empresarial.
8. Programa financiamiento a la actividad productiva para el empleo.
9. Programa cadenas productivas y canales de comercialización.
10. Programa promoción turística.
11. Programa cruzada estatal del maíz y otros granos.
12. Programa impulso a la producción pecuaria.
13. Programa rehabilitación y mantenimiento de embalses.
14. Programa fortalecimiento comunitario.

Fuente: Elaboración propia con base en el muestreo por juicio.

El análisis de las etapas del ciclo de las políticas se realiza en el momento práctico u operativo, en los programas. El análisis de la primera etapa, definición del problema, requirió de 7 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 27.

El índice sobre definición del problema es de 0.54, ubicándose en un escenario por debajo de lo aceptable, muy cerca del intervalo de inaceptable (véase cuadro 28).<sup>25</sup> El 0.46 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. La relación entre el diagnóstico y las demandas sociales está por debajo de lo aceptable (0.59). Hay riesgo de que los problemas colocados en la agenda del gobierno no sean los que la ciudadanía y el mismo aparato estatal consideren como nodales. Hay sospechas de que los problemas agendados sean derivados de demandas urgentes (sin que la categoría de urgencia contenga la categoría de nodal) y de presión por parte de grupos específicos. Hay señales de que la agenda puede ser producto de la capacidad de influencia de actores para posicionar problemas particulares.
2. Se utiliza con regular frecuencia documentos estadísticos oficiales para realizar el diagnóstico (0.61). Esto impide que el diagnóstico refleje la situación real, que valide la ocurrencia del problema y que dimensione su gravedad. La insuficiencia de información no permite definir de manera precisa el problema, examinar los efectos que provoca e identificar las causas que lo originan. La obtención y utilización de información es recurrente durante todo el ciclo, especialmente en esta etapa y en la proyección de los resultados de las alternativas seleccionadas (segunda etapa: diseño).
3. La participación de los afectados por la problemática es baja (0.47), existiendo la probabilidad de que el problema sea definido de una manera distinta a la percepción de los afectados. Esta baja participación disminuye la posición de “pública” a la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.

25 Las proporciones obtenidas en los indicadores de esta etapa muestran una relación directa entre las mismas. Los valores de las proporciones permiten comprobar que la selección de los escenarios de la métrica de medición para colocar cada uno de los parámetros de los indicadores fue adecuada.

**Cuadro 27**  
**Definición del problema de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado el diagnóstico se hizo con base en las demandas de la ciudadanía?	4	3	4	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0.59
2. ¿En qué grado se recurrió a documentos estadísticos oficiales para realizar el diagnóstico?	4	4	4	4	2	4	3	3	3	3	2	3	2	2	0.61
3. ¿En qué grado participan los afectados en la definición del problema?	3	2	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3	3	2	0.47
4. ¿El problema central se identificó correctamente?	4	3	3	4	3	4	3	4	4	3	3	3	3	3	0.67
5. ¿En qué medida se tomó como base alguna teoría para definir el problema?	3	2	3	3	2	4	2	2	3	1	1	1	2	1	0.43
6. ¿Cómo es la relación entre diagnóstico y la definición del problema?	4	4	4	4	3	3	3	4	3	4	3	3	3	2	0.67
7. ¿En qué grado influyeron las relaciones de poder en la definición del problema?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	0.36
<b>Suma de valores (35)</b>	24	20	22	23	16	23	18	20	20	18	16	17	16	13	<b>0.54</b>
<b>* Índice sobre de nición del problema</b>	0.69	0.57	0.63	0.66	0.46	0.66	0.51	0.57	0.57	0.51	0.46	0.49	0.46	0.37	<b>0.54</b>

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

4. La definición del problema técnicamente está por debajo de lo aceptable (0.67). La mitad de la solución de la problemática se encuentra en la definición correcta del problema. Formular propuestas de solución a problemas mal identificados conlleva a obtener resultados no satisfactorios.  
 Es recurrente en los programas analizados la confusión del problema con la falta de solución: “faltan centros de salud” es una definición incorrecta del problema. “Existencia de una alta morbilidad” es la definición correcta del problema.
5. Predomina la improvisación teórica en la definición del problema: no se toman planteamientos doctrinarios base (0.43). Las teorías son las que determinan la forma de ver el problema. En los programas analizados resalta la percepción y visión del funcionario, que generalmente sustenta su análisis teórico en normas jurídicas. Éstas no son teorías, son instituciones.
6. La definición del problema se basa de “manera regular” en el diagnóstico (0.67). Este resultado es consecuencia de lo que marcan los otros indicadores de esta etapa.
7. Las relaciones de poder influyen altamente en la definición del problema (0.36). Los problemas se agendan con base en los intereses de ciertos grupos. La agenda pública no sólo se construye con la capacidad de argumentación de los afectados, sino también con el distinto peso político de los diversos demandantes. La agenda llega a tornarse sesgada y tendiente a favorecer determinados problemas e intereses.<sup>26</sup>

**Cuadro 28**  
**Escala de clasificación del índice sobre definición del problema**  
**(evidencia empírica)**

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
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84

↑  
0.54

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

26 La clasificación de este indicador se hace al revés. Los valores de la métrica de medición se manejan a la inversa en el instrumento de investigación (véase cuadro 10).

## V.2 Diseño en el ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la segunda etapa, diseño de la política, requirió de 17 indicadores interrelacionados. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 29.

El índice sobre diseño en los programas muestra de estudio es de 0.62 (véase cuadro 29), clasificándose en una posición por debajo de lo aceptable (véase cuadro 30). El 0.38 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. La existencia de información con que se cuenta para diseñar la política (en su momento operativo) es insuficiente (0.64). El gobierno de Michoacán tiene fallas técnicas en la recolección de información pertinente, en el procesamiento y en la interpretación.
2. En el diseño del programa sólo a veces se toma como base alguna plataforma teórica (0.59) y, cuando se ha elegido alguna, ha resultado insuficiente. Los analistas de políticas del gobierno de Michoacán han –y siguen– considerado a los polos de crecimiento de Francois Perroux y Jacques Boudeville en el centro de los programas económicos. Los plantean como los medios más adecuados para aumentar la producción del estado (Producto Interno Bruto). Se basan en el enfoque del desarrollo de “arriba hacia abajo”. Los resultados que han –y siguen– obteniendo son enclaves: islotes de crecimiento en océanos de pobreza.<sup>27</sup> A lo largo de esta investigación se ha insistido en la perspectiva del desarrollo local. El fracaso de una política se puede encontrar en la teoría que presupone y en la cual se asienta el diseño del programa. Una teoría equivocada conduce a establecer acciones no conducentes a un determinado fin.
3. Los objetivos de los programas son generales, poco precisos, inflados y difíciles de lograr (0.56). Este tipo de objetivos hacen que las alternativas sean igual de valederas: todas llevarán al fracaso. Objetivos como estos imposibilitan el establecimiento de acciones correctas y provocan confusión entre medios y fines.

27 Véase el caso de los programas que impulsan el crecimiento económico del municipio de Lázaro Cárdenas. Datos específicos de esta situación pueden consultarse en Martínez (2003).

**Cuadro 29 (1 de 2)**  
**Diseño de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado el objetivo respondió a la solución del problema?	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0.54
2. ¿En qué nivel los objetivos fueron claros y precisos?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0.56
3. ¿Se contó con suficiente información para diseñar el programa?	4	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.64
4. ¿Cuál es el grado de conocimiento de la problemática de los analistas que diseñaron el programa?	4	4	4	4	3	4	3	3	4	3	3	3	3	3	0.69
5. ¿En qué medida se diseñó el objetivo desde una perspectiva teórica?	3	3	3	3	2	4	2	3	3	3	3	3	3	3	0.59
6. ¿El objetivo del programa se puede medir?	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	1	0.56
7. ¿Se consideraron aspectos sociales, económicos y políticos al diseñar el programa?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	0.59
8. ¿Se consideraron los recursos disponibles en el diseño del programa?	4	3	3	4	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3	0.67
9. ¿En qué grado se realizaron análisis de los costos y los beneficios en el diseño del programa?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	0.61

**Cuadro 29 (2 de 2)**  
**Diseño de los programas muestra de estudio**


Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
10. ¿Con qué frecuencia se analizó la viabilidad y pertinencia de las alternativas seleccionadas?	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.57
11. ¿En qué grado se previeron eventualidades que pudieran obstaculizar el desarrollo de las alternativas?	3	2	3	3	4	3	3	4	3	3	3	3	3	3	0.61
12. ¿En qué medida se diseñaron metas en el programa??	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	0.59
13. ¿En qué medida se consideró la aceptabilidad política del programa?	3	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	2	3	3	0.61
14. ¿En qué medida el programa fue diseñado a largo plazo?	4	3	3	5	2	4	4	4	3	3	3	3	1	3	0.64
15. ¿En qué grado participaron expertos en el diseño del programa?	4	4	3	4	3	4	3	4	4	3	3	3	3	3	0.69
16. ¿El personal que diseñó el programa tiene como mínimo el grado de licenciatura?	5	4	4	4	3	5	4	5	5	4	4	4	4	5	0.86
17. ¿Participaron los afectados por la problemática en el diseño del programa?	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	3	0.46
<b>Suma de valores (85)</b>	58	52	52	57	47	58	53	56	54	51	50	50	46	49	<b>0.62</b>
<b>* Índice sobre diseño de la política</b>	0.68	0.61	0.61	0.67	0.55	0.68	0.62	0.66	0.64	0.60	0.59	0.59	0.54	0.58	<b>0.62</b>

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

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

4. Los objetivos pocas veces se pueden medir, no hay formulación de indicadores que permitan conocer el grado en que se están cumpliendo (0.56).
5. Se prioriza, por lo general, el aspecto económico en el diseño del programa, desatendiendo hasta cierto punto— los aspectos sociales y políticos (0.59) del problema.
6. El análisis costo/beneficio no es una práctica recurrente en el diseño, siendo probable que los costos de las acciones sean altos y los beneficios que atraigan éstas sean bajas (0.61).
7. El análisis de las distintas alternativas es incompleto (0.57). No se consideran “todos” los elementos (económicos, políticos, organizacionales, culturales, tiempo, sociales) que implica la ejecución de cada alternativa.
8. Sólo algunas veces se considera la aceptabilidad política del programa (0.61).
9. Los programas, en su mayoría, se formulan a corto/mediano plazo (0.46).
10. Los afectados por la problemática casi nunca participan en el diseño del programa (0.46). Esta baja participación disminuye la posición de “pública” a la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.

**Cuadro 30**  
**Escala de clasificación del índice sobre diseño de la política**  
**(evidencia empírica)**

Diseño totalmente inaceptable	Diseño inaceptable	Diseño por debajo de lo aceptable	Diseño aceptable	Diseño totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
<div style="text-align: center;">                       0.62                 </div>				

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



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

El análisis de la tercera etapa, implementación de la política, requirió de 12 indicadores interrelacionados. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 31.

El índice sobre implementación de la política es de 0.61 (véase cuadro 31), ubicándose en una posición por debajo de lo aceptable (véase cuadro 32). El 0.39 restante que falta para obtener el valor deseado (1) puede explicarse porque:

1. Casi nunca se realizan pruebas piloto de experimentación que permitan identificar los ajustes que se necesitan hacer para implementar el programa con efectividad (0.34).
2. Nuevamente, el grado de participación de la ciudadanía en la implementación del programa es bajo (0.39). La baja participación disminuye la posición de “pública” a la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.
3. No se tiene a tiempo los recursos económicos para ejecutar el programa, provocando un desfase entre lo planeado y lo que se está haciendo (0.57).
4. No se consideran suficientemente los factores externos que pueden pesar sobre la puesta en marcha del programa (0.53).
5. El programa casi nunca se adapta a las condiciones específicas de la localidad (0.54). La aplicación más efectiva de una política suele darse en la medida que sus objetivos y sus medios se van adaptando a las condiciones específicas de sus destinatarios (nivel cultural, situación social, ubicación territorial).
6. Es perceptible una distancia moderada (0.71) entre lo acordado por el decisor y lo realizado por el ejecutor (relativa falta de coordinación). Las relaciones de poder -entre la organización ejecutante y los directivos- da lugar a que la implementación no sea llevada a cabo con base en lo planeado.
7. En algunos programas se detecta que grupos políticos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión del programa (definición del problema, diseño) tratan de recuperar lo no alcanzado en la implementación.

**Cuadro 31 (1 de 2)**  
**Implementación de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado se realizaron pruebas piloto de experimentación del programa?	3	1	2	2	1	3	2	1	1	2	2	1	2	1	0.34
2. ¿En qué medida se consideró la cantidad de recursos (humanos, materiales y técnicos) disponibles durante la implementación del programa?	4	4	4	4	3	4	3	3	4	3	3	3	3	3	0.69
3. ¿En qué grado se contó con los recursos humanos, materiales y técnicos durante la implementación del programa?	4	3	3	4	2	4	3	3	3	3	2	2	2	2	0.57
4. ¿Cómo fue la relación política entre los ejecutores del programa?	4	4	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	3	3	0.69
5. ¿Cuál fue el grado de coordinación técnica entre los ejecutores del programa?	4	3	4	4	3	4	4	4	4	3	3	4	3	3	0.71
6. ¿En qué grado consideraron variables culturales, económicas y políticas en la implementación del programa?	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	3	3	0.53
7. ¿En qué grado participó la ciudadanía en la implementación del programa?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	0.39
8. ¿En qué medida la población objetivo obtuvo los beneficios del programa?	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	3	0.77

**Cuadro 31 (2 de 2)**  
**Implementación de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
9. ¿En qué medida recibió beneficios población que no estaba incluida en el programa?	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.63
10. ¿Se detectaron casos de desvío de recursos durante la implementación del programa?	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	4	0.94
11. ¿En qué medida el programa se adaptó a condiciones específicas de la localidad durante la implementación?	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	3	2	3	3	0.54
12. ¿En qué grado se redefinieron algunos aspectos distintos a los diseñados durante la implementación del programa?	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.57
<b>Suma de valores (60)</b>	43	37	39	39	31	42	37	37	38	37	36	34	33	33	<b>0.61</b>
<b>* Índice sobre implementación de la política</b>	0.72	0.62	0.65	0.65	0.52	0.70	0.62	0.62	0.63	0.62	0.60	0.57	0.55	0.55	<b>0.61</b>

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

### Cuadro 32

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

Implementación totalmente inaceptable	Implementación inaceptable	Implementación por debajo de lo aceptable	Implementación aceptable	Implementación totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
<div style="text-align: center;"> <p>0.6</p> </div>				

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

Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán (y cualquier política), en el momento en que se echan a andar, desatan enfrentamientos entre intereses diversos, entre operaciones y decisiones, entre cargas de trabajo y responsabilidades. La implementación de la política en la entidad se avista como compleja y conflictiva, sin posibles fórmulas que logren integrar las diferencias y configuren una acción colectiva armónica y efectiva. Las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, los conflictos intergubernamentales, la heterogeneidad de intereses, incluso, la indiferencia de los mismos beneficiarios, caracterizan la etapa de implementación de las políticas.

Los intereses opuestos a las finalidades de la política pueden estar quietos durante el diseño, pues se calculan más oportunidades para hacerlos valer durante la implementación. Este juego político de renegociación, visible en el caso del gobierno de Michoacán, puede recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos del tal modo que se vuelvan un fuerte peso político.

#### V.4 Seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la cuarta etapa, seguimiento/evaluación de la política, requirió de 10 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 33.

**Cuadro 33**  
**Seguimiento/evaluación de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué grado se evaluaron los resultados del programa?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0.57
2. ¿En qué grado se diseñaron mecanismos de retroalimentación para mejorar el programa?	3	3	3	3	2	3	2	3	2	2	2	3	2	2	0.50
3. ¿En qué medida se realizan acciones de seguimiento del programa?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	1	0.54
4. ¿Se hicieron evaluaciones externas al programa?	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	1	1	1	2	0.37
5. ¿En qué grado se alcanzaron los objetivos?	4	3	3	3	2	4	4	3	3	4	3	3	3	2	0.63
6. ¿En qué grado los recursos gastados en el programa fueron mayores a los recursos presupuestados?	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0.80
7. ¿Cuál fue el grado de aceptación de los afectados respecto al programa?	4	3	3	3	3	4	4	4	3	4	4	4	4	3	0.71
8. ¿Qué porcentaje de recursos del programa se destinó a los beneficiarios?	4	4	3	4	3	4	4	3	4	3	4	3	4	3	0.71
9. ¿En qué grado se alcanzaron las metas?	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	0.63
10. ¿La población tiene acceso a información para conocer sobre los programas y recursos?	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.61
<b>Suma de valores (50)</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>0.61</b>
<b>* Índice sobre seguimiento y evaluación de la política</b>	<b>0.68</b>	<b>0.62</b>	<b>0.60</b>	<b>0.64</b>	<b>0.52</b>	<b>0.68</b>	<b>0.64</b>	<b>0.64</b>	<b>0.62</b>	<b>0.62</b>	<b>0.60</b>	<b>0.60</b>	<b>0.58</b>	<b>0.50</b>	<b>0.61</b>

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

El índice sobre seguimiento/evaluación de la política es de 0.61 (véase cuadro 33), apuntando a una posición por debajo de lo aceptable (véase cuadro 34). El 0.39 restante para el valor óptimo (1) evidencia las deficiencias en esta etapa:

1. La evaluación de los resultados de los programas es poco frecuente (0.57). No es una práctica corriente en el gobierno de Michoacán someter a evaluación sistemática y bien documentada los programas.
2. Son pocos los mecanismos de retroalimentación (0.50) y seguimiento (0.54) para mejorar o modificar el programa. Estos mecanismos además pueden no realizarse de forma metódica y ordenada, ya sea por dificultades de carácter técnico o por la misma resistencia de los funcionarios a dejarse examinar.
3. Casi nunca se contrata personal especializado externo para evaluar el programa (0.37). Los mismos funcionarios hacen la evaluación. Su juicio puede ser parcial y cuentan con la oportunidad de encontrar argumentos para excusar sus insuficiencias o para preparar resultados *ad hoc*.
4. Muchos de los objetivos no se traducen en metas y, cuando las hay, éstas no cuentan con indicadores que permitan medirlas.
5. Pocas veces los recursos gastados superan los recursos presupuestados en el programa (0.80). La proporción es alta porque los recursos son limitados. Una vez gastados ya no se otorgan más, aun cuando no se hayan logrado las metas del programa, situación que se repite con mucha frecuencia.
6. El acceso a información por parte de la población para conocer los programas y recursos es limitada (0.61). Sólo proporcionan la información que les conviene. Esto va haciendo que la posición de “pública” se aleje de la política de desarrollo del gobierno de Michoacán.<sup>28</sup>

El seguimiento/evaluación de la política tiende a ser confuso y ambivalente debido a que la población y el mismo gobierno quieren observar resultados al corto plazo de la acción. Esto lleva al cuestionamiento prematuro de la política (en su momento operativo). La política necesita de un tiempo de maduración, sin el cual es difícil emitir un juicio o dar un valor determinado, pues no se conocen los resultados reales.

28 El desarrollo de la presente investigación confirma el acceso limitado a la información pública. Para obtener cualquier dato es necesario pasar por una verdadera travesía.

Una política percibida como positiva por la población puede generar des-interés en el gobierno para evaluarla. La política ya es percibida socialmente como positiva. Es complejo distinguir entre el nivel de aceptación ciudadana de una política y los logros reales que ésta alcanza. En la etapa de seguimiento/evaluación se da poco tiempo de maduración a la política, por lo que generalmente se evalúa a partir del grado de satisfacción y no a partir del impacto de las políticas en la población (Cabrero, 2007: 34).

**Cuadro 34**  
**Escala de clasificación del índice sobre seguimiento/evaluación de la política (evidencia empírica)**

Seguimiento/ evaluación totalmente inaceptable	Seguimiento/ evaluación inaceptable	Seguimiento/ evaluación por debajo de lo aceptable	Seguimiento/ evaluación aceptable	Seguimiento/ evaluación totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
		↑ 0.6		1.00

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

## V.5 Ciclo de las políticas de desarrollo

El análisis de la variable dependiente, ciclo de las políticas, requirió de 34 indicadores. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 35.

**Cuadro 35 (1 de 4)**  
**Ciclo de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. ¿En qué medida se identificó el objetivo del eje de política pública del Plan Estatal de Desarrollo al cual se vinculó el programa?	5	5	4	4	4	4	4	5	4	4	4	4	4	4	0.84
2. ¿En qué medida se identificó el objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual se vinculó el programa?	1	3	3	4	3	3	4	4	3	3	2	3	3	3	0.60
3. ¿En qué medida se identificó el objetivo estratégico de la dependencia al cual se vinculó el programa?	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	3	2	0.74
4. ¿En qué grado se identificó el problema central?	4	3	3	4	2	4	3	3	3	3	3	3	3	3	0.63
5. ¿En qué grado se analizaron las causas que originaron el problema?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0.57
6. ¿En qué grado se analizaron los efectos del problema?	4	3	3	4	1	3	3	3	3	3	3	3	2	3	0.59
7. ¿En qué grado se realizó un análisis de los involucrados?	3	3	3	4	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	0.59
8. ¿En qué grado se realizaron talleres participativos con los involucrados en el problema?	4	3	3	3	1	3	2	3	3	3	3	2	2	4	0.56
9. ¿Con qué frecuencia utilizaron el mapa de relaciones, el juego de roles y/o la tabla de expectativas-fuerza para desarrollar el análisis de involucrados?	1	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	1	1	3	0.34
10. ¿En qué grado se consideró la población objetivo?	4	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	2	0.64



**Cuadro 35 (2 de 4)**  
**Ciclo de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
11. ¿En qué medida se analizaron los medios y los fines del objetivo primordial del programa?	4	3	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3	2	0.57
12. ¿En qué grado el objetivo de la política pública que se persiguió con el programa fue claro?	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	3	3	3	0.73
13. ¿En qué grado los resultados que se esperaban obtener con la ejecución del programa se definieron claramente?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	0.54
14. ¿En qué medida el programa buscó lograr más de un objetivo?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
15. ¿En qué grado se asignó una ponderación a los objetivos (se le dio prioridad a alguno)?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
16. ¿En qué grado se definieron claramente los productos y/o servicios que se obtendrían con el programa?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
17. ¿En qué medida las actividades o acciones a realizar para obtener los productos esperados fueron claras?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
18. ¿En qué grado se consideró la capacidad técnica de los recursos humanos para operar el programa?	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	3	0.76
19. ¿En qué medida se consideró la capacidad financiera para operar el programa?	4	4	4	4	4	4	5	5	3	4	4	5	4	4	0.83

**Cuadro 35 (3 de 4)**  
**Ciclo de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
20. ¿En qué grado se consideró la posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento (distinto a lo gubernamental)?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
21. ¿En qué medida se consideraron factores externos que pudieran influir en el fracaso o éxito del programa?	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	3	2	2	2	0.51
22. ¿En qué grado se diseñaron indicadores para evaluar los resultados del programa?	4	3	3	3	3	4	3	3	3	4	2	3	3	2	0.61
23. ¿En qué grado se especificó la fórmula de cálculo de los indicadores?	5	3	3	3	2	3	3	3	2	3	2	3	3	2	0.57
24. ¿En qué medida se especificó la frecuencia de medición de los indicadores?	5	2	3	3	2	4	3	3	3	3	2	3	2	2	0.57
25. ¿En qué grado fueron necesarios los indicadores para formular las metas esperadas para cada nivel de objetivo?	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	2	0.56
26. ¿En qué grado fueron necesarios los indicadores para efectuar el seguimiento sobre la ejecución y el monitoreo sobre los resultados?	3	2	2	3	2	3	3	3	3	3	2	2	2	2	0.50
27. ¿En qué medida se fijó en cada indicador un valor de línea base para su seguimiento?	4	2	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	2	2	0.54
28. ¿En qué medida se contó con las fuentes de información para operar los indicadores?	5	3	4	3	3	4	4	4	4	4	3	3	3	3	0.71

**Cuadro 35 (4 de 4)**  
**Ciclo de los programas muestra de estudio**

Preguntas	Escenarios														Proporción del indicador
	Programas muestra de estudio														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
29. ¿En qué grado se evaluaron los atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas?	2	2	3	3	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	0.46
30. ¿En qué grado se midió el nivel de cumplimiento de los plazos programados para generar los productos o servicios?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	0.56
31. ¿En qué grado relacionaron el costo programado con el utilizado en las actividades del programa?	4	3	3	3	3	4	3	4	3	4	3	4	4	3	0.69
32. ¿En qué grado se midió el nivel de cumplimiento respecto a la cantidad programada de productos o servicios a generar por el programa?	3	3	3	3	4	3	4	4	3	3	3	3	3	3	0.64
33. ¿En qué medida los productos y/o servicios fueron los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa?	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.59
34. ¿En qué medida las acciones implementadas fueron las necesarias y suficientes para producir y/o entregar los productos o servicios?	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0.60
<b>Suma de valores (170)</b>	118	102	106	111	91	112	105	112	103	106	94	100	94	91	<b>0.61</b>
<b>* Índice sobre el ciclo de las políticas</b>	0.69	0.60	0.62	0.65	0.54	0.66	0.62	0.66	0.61	0.62	0.55	0.59	0.55	0.54	<b>0.61</b>

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

El índice sobre ciclo de las políticas es de 0.61 (véase cuadro 35), que corresponde a un escenario por debajo de lo aceptable (véase cuadro 36). El 0.39 que falta para obtener el valor deseado (1) se explica por los siguientes motivos:

1. No se tiene, del todo, identificado el objetivo sectorial, institucional y espacial al cual está vinculado el programa (0.60).
2. Las causas (0.57) y los efectos (0.59) que originan el problema no siempre son identificados y analizados. El problema que se ataca con el programa puede ser una causa o un efecto y no el problema central. Siendo así, todo el curso de acción sería un conjunto de actividades paliativas.
3. El análisis de involucrados pocas veces se realiza (0.59). Se desconocen -por tanto- los intereses y las expectativas de los actores a los que impactará directamente el programa y se desconocen los intereses y las expectativas de los actores complementarios. Es difícil lograr así el amortiguamiento de los intereses opuestos y el apoyo de los intereses indiferentes. La no realización de este tipo de análisis hace que la posición de “pública” se pierda en las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán.
4. La población objetivo no es definida correctamente (0.64), por ejemplo: para otorgar financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) se tomó como población objetivo a todas las empresas del Estado de Michoacán. No todas las empresas son MIPYMES, hay también empresas grandes. No todas las empresas micro, pequeñas y medianas necesitan los apoyos del programa.
5. Los medios y los fines del objetivo central del programa no siempre son identificados (0.57), sin su identificación correcta no se pueden deducir las alternativas de solución.
6. La posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento distinto a lo asignado gubernamentalmente es considerado sólo algunas veces (0.60), aun cuando el presupuesto siempre es limitado.
7. Casi nunca se consideran los factores externos que pueden influir en el éxito o fracaso del programa (0.51).
8. La mayoría de los programas no cuentan con indicadores para evaluar los resultados del programa (0.61). Los indicadores registrados, por su parte, no tienen especificada su fórmula de cálculo, su frecuencia de medición y un valor de línea base para su seguimiento.

9. La medición del nivel de cumplimiento de los plazos programados para la generación de los productos o servicios (cronograma) y la relación del costo programado con el utilizado en las actividades del programa (costo) sólo algunas veces se realiza (0.56).
10. No siempre los productos y/o servicios a entregar por el programa son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa (0.59), ni las acciones implementadas son suficientes para producir los productos o servicios (0.60).

### **Cuadro 36** **Escala de clasificación del índice sobre el ciclo de las políticas** **(evidencia empírica)**

Ciclo de las políticas totalmente inaceptable	Ciclo de las políticas inaceptable	Ciclo de las políticas por debajo de lo aceptable	Ciclo de las políticas aceptable	Ciclo de las políticas totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	1.00
		↑ 0.61		

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

Las dificultades que se presentan –de manera general– en el ciclo de las políticas de desarrollo formuladas por el gobierno de Michoacán son: imprecisión en el problema, cuestiones retóricamente definidas, ambigüedad en los objetivos, selección de alternativas sub-óptimas, juegos de poder, falta de coordinación en la ejecución, desviaciones excesivas entre lo planeado y lo hecho, evaluaciones limitadas, y omisión del carácter e intensidad de las demandas ciudadanas.

#### **V.6. Las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010** **¿Políticas gubernamentales o políticas públicas?**

El espacio público está determinado por la interlocución permanente de actores gubernamentales y de actores no gubernamentales. Desde este enfoque, la pluralidad y la participación social siempre estarán presentes en la acción pública (Cabrero, 2007: 17). Lasswell (1951 y 1971; citado por Cabrero, 2007: 17) presenta a lo público como una acción resultante de un

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

entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de los problemas comunes que los aquejan. Lo público no equivale entonces a la acción exclusiva y única del gobierno.

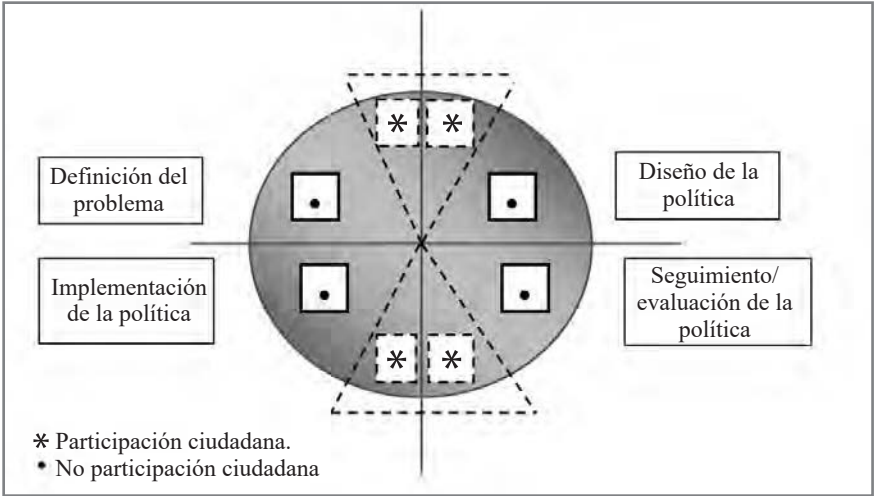
La política es considerada pública cuando es generada de manera simétrica entre el gobierno (actor gubernamental), el sector privado y la ciudadanía (actores no gubernamentales) atendiendo a un determinado marco institucional. La política pública se vuelve colectivamente vinculante.

En la etapa de definición del problema de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, la participación de la ciudadanía es baja (0.47), en la etapa de diseño también es baja (0.46), en la etapa de implementación es todavía más baja (0.39) y en la etapa de seguimiento/evaluación es limitada (0.61). En promedio, la intervención social es de 0.48. Este valor señala que las políticas de desarrollo que formula el gobierno de Michoacán se alejan considerablemente de lo público. Se trata de políticas de desarrollo gubernamentales con baja dosis de públicas (véase figura 11).

Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque representan decisiones donde participa el gobierno, decisiones que comparte de manera equilibrada con los actores no gubernamentales. Las políticas públicas son políticas gubernamentales con basta intervención de los actores involucrados en una problemática determinada. Las políticas de desarrollo de Michoacán no se formulan de forma equilibrada, las decisiones se inclinan demasiado hacia la parte gubernamental. Son políticas gubernamentales, cuyo ciclo de elaboración, ejecución y control está además por debajo de lo aceptable.

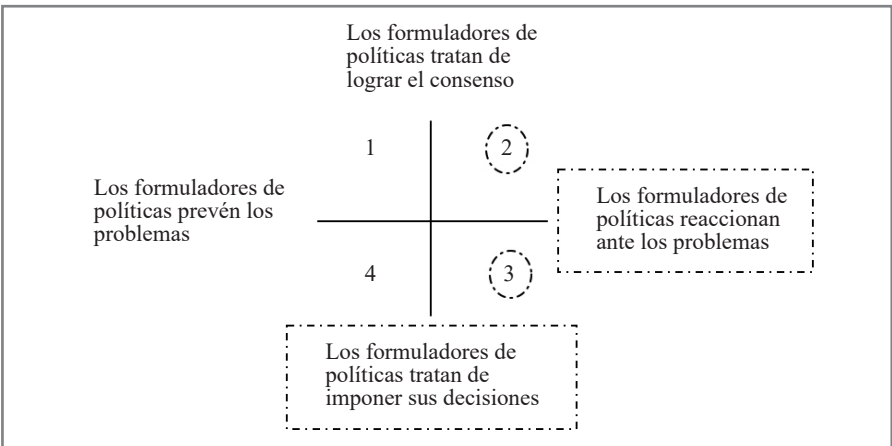
Siguiendo a Richardson (1982:13) y acorde a los resultados obtenidos, el patrón o estilo de formular políticas por parte del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010 se acerca al estilo reaccionario-impositivo: reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones, formula políticas fragmentadas, toma decisiones improvisadas, los conocimientos son imperfectos, y la participación social es casi nula. (véase figura 12).

**Figura 11**  
**Participación ciudadana en las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 12**  
**Estilo de políticas en Michoacán**



Fuente: Elaboración propia con base en Richardson (1982: 13).