

CAPÍTULO VI

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

En el presente capítulo se muestra la segunda parte y, última, de los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación señalados en el capítulo IV: se jerarquizan las etapas mediante el Algoritmo de Saaty y se precisa la asociación y variación entre las mismas etapas y entre cada etapa con el ciclo de las políticas a través del cálculo del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) y del Coeficiente de Determinación (r_s^2). La corrida de los coeficientes permite validar o rechazar las hipótesis formuladas en el capítulo I.

VI.1 Jerarquización de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán

Para conocer el grado de importancia de las etapas de las políticas (variables independientes), se utiliza la Técnica de Jerarquización Analítica (Algoritmo de Saaty). En esta técnica se plantea un objetivo general, se establecen objetivos específicos y se diseñan alternativas. El objetivo general, para efectos de la presente investigación, corresponde al ciclo de 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 de las políticas (variables independientes: definición del problema, diseño, implementación y, seguimiento/evaluación).

Al estimar el Algoritmo de Saaty, las etapas de las políticas quedan ordenadas bajo la siguiente jerarquización (véase cuadro 24 en el capítulo IV): definición del problema (28.87%), diseño (30.16%), implementación (20.50%) y seguimiento/evaluación (20.47%). En los objetivos particulares o estratos, el ambiente de elaboración tiene una relevancia de 60%, el ambiente de ejecución de 20% y el ambiente de control de 20%. Estos resultados muestran el orden jerárquico de los estratos y de las alternativas con sus respectivas relevancias globales y relativas, así como la importancia de las variables independientes (etapas de la política) en el ciclo de las políticas (variable dependiente).²⁹

29 Para conocer los pasos que se siguieron sobre la Técnica de Jerarquización Analítica con sus respectivos resultados véase capítulo IV subtema 2.

El ambiente de elaboración se pondera alto (60%), comprende dos etapas: definición del problema y diseño (ambas tienen ponderaciones similares). Estas etapas son las que abren el ciclo de las políticas. Con las políticas se intenta resolver problemas sociales. El ciclo comienza con la definición específica, precisa y operativa de estos problemas y luego se extiende por una serie de etapas hasta gestionar los problemas establecidos. El inicio del ciclo es sustancial. Se trata de plantear correctamente el problema. En efecto, todo problema debe estar bien formulado. Ésta es la regla de oro del comienzo del ciclo. Una cuestión planteada de manera muy general o demasiado banal o equívoca es inaccesible al trabajo político-técnico para su tratamiento. Acciones basadas en problemas mal definidos y, por ende, con diseños ambivalentes llevarán a resultados que no generen soluciones a los problemas reales.³⁰

VI.2 Asociación y variación de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán

Los índices —de cada etapa y del ciclo de las políticas— que se muestran en el cuadro 37 (obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación (véase capítulo V)), sirven para determinar el Coeficiente de Correlación de Spearman (r) y el Coeficiente de Determinación (r^2_s), coeficientes que definen los niveles de asociación y variación que existen entre las etapas (variables independientes) y el ciclo de las políticas (variable dependiente). El resultado permite comprobar o rechazar la hipótesis general de la investigación (véase capítulo I).

Cuadro 37
Índices de las variables independientes (etapas) e índice de la variable dependiente (ciclo de las políticas)

Programa	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/ evaluación	Ciclo de las políticas	Índice promedio
Desarrollo urbano.	0.69	0.68	0.72	0.68	0.69	0.69
Conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	0.57	0.61	0.62	0.62	0.60	0.61
Contención al deterioro ambiental.	0.63	0.61	0.65	0.60	0.62	0.62

30 La correcta definición del problema (etapa 1) se concreta en la enunciación del problema de modo que responda de manera clara, concreta y precisa al qué y para qué de la política (etapa 2: diseño).

Programa	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/evaluación	Ciclo de las políticas	Índice promedio
Desarrollo forestal sustentable.	0.66	0.67	0.65	0.64	0.65	0.65
Concursos artesanales	0.37	0.55	0.52	0.52	0.54	0.49
Ciencia, tecnología e innovación.	0.66	0.68	0.70	0.68	0.66	0.68
Desarrollo empresarial	0.51	0.62	0.62	0.64	0.62	0.60
Financiamiento a la actividad productiva para el empleo.	0.57	0.66	0.62	0.64	0.66	0.62
Cadenas productivas y canales de comercialización.	0.57	0.64	0.63	0.62	0.61	0.62
Promoción turística	0.51	0.6	0.62	0.62	0.62	0.59
Cruzada del maíz y otros granos.	0.46	0.59	0.6	0.6	0.55	0.56
Impulso a la producción pecuaria.	0.49	0.59	0.57	0.60	0.59	0.56
Rehabilitación y mantenimiento de embalses.	0.46	0.54	0.55	0.58	0.55	0.53
Fortalecimiento comunitario.	0.40	0.58	0.55	0.50	0.54	0.51

Nota: El índice promedio corresponde a la media de las cuatro etapas.

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

Los valores obtenidos apuntan que la definición del problema, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación afectaron el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. El Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) es de 0.919, indicando una relación perfecta entre la variable dependiente y las variables independientes (véase cuadro 38). El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.845, señalando que el ciclo de las políticas se explica en un 85% por las variables independientes (véase cuadro 39). Se comprueba -por tanto- que la forma en que 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. Se valida entonces la hipótesis general de la investigación.

La forma en que se realizaron las etapas afectó de manera negativa. Definición del problema tiene un índice de 0.54, por debajo de lo aceptable, casi

en la frontera del rango inaceptable (0.36 - 0.51); diseño tiene un índice de 0.62, por debajo de lo aceptable; implementación tiene un índice de 0.61, por debajo de lo aceptable; y seguimiento/evaluación tiene un índice de 0.61, también por debajo de lo aceptable. Estos índices por debajo de lo aceptable se reflejan en el índice del ciclo de las políticas, que es de 0.61, por debajo de lo aceptable (véase capítulo V).

Cuadro 38
Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s)
(índice promedio)

Variable	Índice promedio	Ciclo de las políticas
Índice promedio	1.0000	
Ciclo de las políticas	0.919	1.0000

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

Cuadro 39
Matriz del Coeficiente de Determinación (r^2_s)
(índice promedio)

Variable	Índice promedio	Ciclo de las políticas
Índice promedio	1.0000	
Ciclo de las políticas	0.845	1.0000

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

Con respecto a las hipótesis específicas se tiene lo siguiente (véase los cuadros 40 y 41):

- Los resultados para definición del problema y ciclo de las políticas presentan un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) de 0.901, mostrando que existe una correlación muy fuerte entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r^2_s) es de 0.812, el cual indica que el ciclo de las políticas públicas se explica en un 81% por la definición del problema. Se comprueba que la definición del problema alteró el ciclo de las políticas de desa-

rollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. La alteración es negativa. El índice de definición del problema es de 0.54 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté también por debajo de lo aceptable (0.61).

- Los resultados para diseño y ciclo de las políticas muestran un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) de 0.918, lo que señala una correlación perfecta entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.843, apuntando que el ciclo de las políticas se explica en un 84% por el diseño. Se valida -por tanto- que el diseño influyó en el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. La influencia es negativa. El índice de diseño es de 0.62 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté por debajo de lo aceptable (0.61).
- Los resultados para implementación y ciclo de las políticas muestran un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s^2) de 0.881, lo que señala una correlación muy fuerte entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.776, lo cual expresa que el ciclo de las políticas se explica en un 78% por la implementación. Se comprueba que la implementación condicionó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. El condicionamiento es negativo. El índice de implementación es de 0.61 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté también por debajo de lo aceptable (0.61).
- Los resultados para seguimiento/evaluación y ciclo de las políticas muestran un Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s^2) de 0.927, lo que señala una correlación perfecta entre estas variables. El Coeficiente de Determinación (r_s^2) es de 0.859, lo cual indica que el ciclo de las políticas se explica en un 86% por la etapa de seguimiento/evaluación. Se valida que la etapa de seguimiento/evaluación afectó el ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. La influencia es negativa. El índice de seguimiento/evaluación es de 0.61 (por debajo de lo aceptable), valor que contribuye a que el índice del ciclo de las políticas esté por debajo de lo aceptable (0.61).

Cuadro 40
Matriz del Coeficiente de Correlación de Spearman (r_s) (etapas)

Variable	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/ evaluación	Ciclo de las políticas
Definición del problema	1.000				
Diseño	0.918	1.000			
Implementación	0.970	0.916	1.000		
Seguimiento/ evaluación	0.837	0.937	0.827	1.000	
Ciclo de las políticas	0.901	0.918	0.881	0.927	1.000

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

Cuadro 41
Matriz de Coeficiente de Determinación (r^2) (etapas)

Variable	Definición del problema	Diseño	Implementación	Seguimiento/ evaluación	Ciclo de las políticas
Definición del problema	1.000				
Diseño	0.843	1.000			
Implementación	0.941	0.839	1.000		
Seguimiento/ evaluación	0.701	0.878	0.684	1.000	
Ciclo de políticas	0.812	0.843	0.776	0.859	1.000

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

VI.3 Ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán

La política (*policy*) es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una posee sus actores, sus restricciones, sus decisiones, su desarrollo y sus pro-

pios resultados, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. La separación analítica no debe ser confundida por una separación real (Aguilar, 2003a: 15).

Cada etapa está relacionada con las otras, una influye en las demás y viceversa. Si la definición del problema es incorrecta, ésta afectará las siguientes etapas (diseño, implementación, seguimiento/evaluación), alterando el ciclo de las políticas. Acorde a los resultados obtenidos con la aplicación del Coeficiente de Correlación de Spearman (r^2_s) y del Coeficiente de Determinación (r^2_s), se muestra la influencia que tiene cada etapa sobre las otras en el ciclo de las políticas.

VI.3.1 Definición del problema–diseño en el ciclo de las políticas

La correlación entre definición del problema y diseño es perfecta, se obtuvo un valor de 0.918. El Coeficiente de Determinación muestra que la definición del problema influye en un 84% en el diseño (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la primera etapa afectan indicadores de la segunda etapa (véase capítulo V, subtema 1 y 2):

- a. La información con que se definió el problema tiene una proporción de 0.61, por debajo de lo aceptable. La identificación del problema es ambigua, no hay límites claros, no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro, se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros. Estas deficiencias afectan acciones de la siguiente etapa: no se precisan con suficiente claridad los objetivos del programa, se tornan generales e inalcanzables (0.56). Los objetivos del programa se convierten en objetivos de política. Los objetivos de los programas deben ser específicos, que contribuyan al logro del objetivo general, que es la política misma.
- b. Aunque para realizar los PEDM (2003-2008 y 2008-2012) se llevaron a cabo talleres participativos, foros y consultas ciudadanas, la proporción del indicador que muestra el grado en que los diagnósticos se basan en las demandas ciudadanas está por debajo de lo aceptable (0.59). No se reflejan las demandas ciudadanas en los PEDM y, por ende, en los programas. De hecho, varias dependencias a las que se solicitó información, no mostraron un diagnóstico que justificara la puesta en marcha de los programas.

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

- c. La proporción del indicador sobre sustento teórico para definir el problema se encuentra en una posición inaceptable (0.43), esto implica que la definición carezca de rigor científico y predomine la improvisación, que se estén eligiendo instrumentos y acciones inadecuadas al momento de diseñar el programa. La teoría que se elige determina el problema que se ve (Parsons, 2007: 120).
- d. El indicador que muestra la relación entre el diagnóstico y la definición del problema está por debajo de lo aceptable (0.67), existe la posibilidad de que la definición sea incorrecta y que en la etapa de diseño se afecte el análisis de causas (0.63) y efectos del problema (0.57), no atacando el problema central y derivando en acciones que no contribuyan a solucionar o aminsonar el problema.
- e. Es probable que la definición del problema sea muy distinta a la que perciben los afectados. La proporción del indicador de participación de los involucrados es inaceptable (0.47), influyendo también su no participación en la etapa de diseño, pues el objetivo del programa puede no responder al problema que ellos perciben (0.54).
- f. El indicador sobre el grado de influencia de las relaciones de poder en la definición del problema se encuentra en una posición inaceptable (0.36), casi totalmente inaceptable. Existe mucha influencia de las relaciones de poder en la etapa de definición del problema. Es probable que las orientaciones del problema sean discrecionales y que las acciones seleccionadas (diseño) se dirijan a favorecer determinados intereses.

VI.3.2 Definición del problema–implementación en el ciclo de las políticas

La relación existente entre definición del problema–implementación es perfecta (0.970). El Coeficiente de Determinación tuvo un valor de 0.941 indicando que la implementación se explica en un 94% por la etapa de definición del problema (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la primera etapa afectan la tercera etapa:

- a. La poca participación de los afectados puede conllevar a que el problema sea definido de manera distinta al real (0.47), a que los objetivos no persigan la solución del problema real (diseño) (0.54) y a que la implementación no se lleve a cabo de la manera adecuada: ejecución de acciones que no contribuyan a

aminorar el problema y generación de efectos a población no incluida como beneficiaria del programa (0.63).

- b. Si la definición del problema no se realiza de manera correcta (0.67), los objetivos del programa muy probablemente no atacarán el problema central (0.54), generándose riesgos de lanzar cursos de acción que no se experimentaron en pruebas piloto (la proporción del indicador es totalmente inaceptable, 0.34).
- c. El nivel de influencia de las relaciones de poder de determinados actores es alto (0.64), pudiendo influir y dar una connotación distinta al problema, afectando su definición y el objetivo principal. Las relaciones de poder también se presentan en la implementación, se llegan a redefinir algunos aspectos distintos a los diseñados (0.57). Los objetivos del programa pueden reajustarse, incluso, cambiarse durante la implementación, interpellando lo diseñado.

VI.3.3 Definición del problema—seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas

La relación que tienen definición del problema—seguimiento/evaluación es muy fuerte (0.837). El Coeficiente de Determinación, por su parte, muestra un valor de 0.701, señalando que la etapa de seguimiento/evaluación se explica en un 70% por la fase de definición del problema (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la primera etapa afectan indicadores de la cuarta etapa (seguimiento/evaluación):

- a. Están por debajo de lo aceptable tanto el indicador que relaciona documentos estadísticos y elaboración de diagnósticos (0.61) como el indicador que relaciona demandas ciudadanas y realización de diagnósticos (0.59). Las proporciones de ambos indicadores permiten suponer que los diagnósticos son incompletos, que la definición del problema es incorrecta (0.67) y que los objetivos atienden causas o efectos de un problema o simplemente se refieren a problemas inexistentes. Formular indicadores que den seguimiento a estos objetivos resulta innecesario.
- b. La escasa participación de los diferentes actores sociales se presenta como una constante en las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán.

VI.3.4 Diseño–implementación en el ciclo de las políticas

La relación que tiene diseño con implementación es perfecta (0.916). El Coeficiente de Determinación es 0.839, indica que la implementación se explica en un 84% por la fase de diseño (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la segunda etapa que afectan a la tercera son:

- a. No se proyecta el diseño y la implementación como etapas complementarias en el ciclo.
- b. Los objetivos del programa se modifican o cambian durante la implementación, se redefinen aspectos ya establecidos en la etapa de diseño (0.57), sobre todo si se trata de objetivos genéricos e imprecisos (0.56) y no gozan de un consenso fuerte y amplio (Bardach, 1997; citado por Aguilar, 2003b: 66).
- c. La proporción del indicador sobre realización de talleres participativos, mapa de relaciones o juego de roles tiene un resultado totalmente inaceptable (0.34), pudiendo haber resistencias por parte de actores con intereses opuestos durante la implementación y retrasar o inhibir los resultados del programa.
- d. El programa diseñado generalmente es rígido, no se adapta a condiciones específicas de la localidad durante su implementación, su proporción está por debajo de lo aceptable (0.54).
- e. La proporción del indicador que trata sobre la identificación de objetivos sectoriales, institucionales y espaciales al cual se vinculó el programa es de 0.60 (por debajo de lo aceptable). No hay relación clara entre este tipo de objetivos con los objetivos del programa, aun cuando la Ley Estatal de Planeación (artículo 10, 2007) exige a las dependencias tal vinculación.
- f. No se contempla la posibilidad de gestionar recursos externos de financiamiento distinto a lo asignado gubernamentalmente (0.60) para llevar a cabo el programa.

VI.3.5 Diseño–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas

Las etapas diseño–seguimiento/evaluación alcanzaron un valor de 0.937, mostrando una relación perfecta entre estas variables. El Coeficiente de Determinación, por su parte, fue de 0.878, indicando que la fase de seguimiento/evaluación se explica en un 88% por el diseño (véase cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la segunda etapa que afectan a la cuarta son:

- a. En la segunda etapa no se formulan instrumentos o mecanismos de retroalimentación que permitan mejorar o modificar el

- programa y obtener los resultados esperados, su proporción es inaceptable (0.50).
- b. El diseño de indicadores para evaluar los resultados del programa está por debajo de lo aceptable (0.61), sólo algunas veces se determina la fórmula de cálculo (0.57), la frecuencia de medición (0.57) y se define un valor de línea base (0.54), inhibiendo –hasta cierto punto– el seguimiento y la evaluación del programa.
 - c. En la etapa de diseño no se especifican los responsables de evaluar el programa. La misma dependencia que ejecuta el programa lleva a cabo la evaluación, pudiendo encontrar argumentos para excusar las insuficiencias. No se contrata personal externo especializado para efectuar una evaluación objetiva del programa (0.37).
 - d. En la etapa de diseño no se analizan los factores externos cuya ocurrencia puede potenciar o paralizar el programa (0.51). Dependiendo del impacto de algún factor, pueden incrementarse los costos, alcanzarse sólo parte de los objetivos o el fracaso total del programa.
 - e. Los productos y/o servicios a generar por los programas son insuficientes para lograr los objetivos del programa (0.59). Las acciones implementadas para producir o entregar los productos y/o servicios son también insuficientes (0.60).

VI.3.6 Implementación–seguimiento/evaluación en el ciclo de las políticas

La relación entre las etapas implementación–seguimiento/evaluación es muy fuerte (0.827). El Coeficiente de Determinación obtuvo un valor de 0.684, señalando que el seguimiento/evaluación se explica en un 68% por la fase de implementación (véase los cuadros 40 y 41). Algunos indicadores de la tercera etapa que afectan a la cuarta son:

- a. Durante la implementación, población que no estaba incluida en el programa (población no objetivo) recibió beneficios del mismo (0.63), reflejándose inconsistencias en los resultados de la etapa de seguimiento/evaluación (0.63).
- b. Falta de existencia de mecanismos de retroalimentación durante la ejecución del programa para corregirlo o mejorarlo (0.50). Al no contar con instrumentos de retroalimentación y seguimiento, se desconoce hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo, qué recursos se han gastado o están gastándose para llevar a cabo el mismo.

- c. La escasa participación de los afectados en la fase de implementación y de seguimiento/evaluación del programa, se aleja del concepto de políticas “públicas”.

La secuencia del ciclo de las políticas es relativamente clara. Su secuencia relativamente inicia con la definición del problema, le sigue diseño, después implementación y cierra relativamente con seguimiento/evaluación. Es un proceso integral en el que cada etapa influye en las demás, donde la interrelación entre las etapas es permanente, pues la retroalimentación regresa muchas veces a cualquiera de las otras etapas. En el símil de Brewer y DeLeon (1983; citado por DeLeon, 1997: 11), el ciclo de las políticas es como la circulación sanguínea del cuerpo humano, sin omitir que la circulación está contenida dentro de un sistema (el cuerpo). Las etapas del ciclo de las políticas no son unidireccionales ni carecen de retroalimentación permanente.

En sí, las medidas que pueden mejorar el ciclo de las políticas de desarrollo en Michoacán se encuentran en los mismos indicadores utilizados en los instrumentos de investigación. Los indicadores con niveles totalmente inaceptables, inaceptables, por debajo de lo aceptable o, incluso, aceptables (respuestas colocadas en los intervalos 1, 2, 3 o 4 de la métrica de medición) deben pasarse a niveles totalmente aceptables (intervalo 5 de la métrica de medición).

Los indicadores empleados consideran elementos básicos que permiten dar coherencia al ciclo de las políticas. La importancia de mejorar las etapas del ciclo radica en la interrelación existente entre ellas: la retroalimentación entre las mismas es constante. Si en una etapa existen dificultades, se reflejará también en las demás etapas, afectando al ciclo completo.