

# **Organizaciones, actores, espacios locales y tecnología**

**María de la Luz Martín Carbajal  
Carlos Federico José Cabrera Tapia  
Jorge Martínez Aparicio  
Eduardo Nava Hernández  
Pablo Manuel Chauca Malásquez  
Josefina María Cendejas Guízar  
Coordinadores**

ORGANIZACIONES, TECNOLOGÍA, ACTORES Y ESPACIOS LOCALES

Coordinadores

María de la Luz Martín Carbajal  
Carlos Federico José Cabrera Tapia  
Pablo Manuel Chauca Malásquez  
Jorge Martínez Aparicio  
Eduardo Nava Hernández  
Josefina María Cendejas Guízar

© 2015 Universidad Michoacana  
de San Nicolás de Hidalgo  
Santiago Tapia 403, Centro,  
58000; Morelia, Michoacán

© Cuerpo Académico 16  
Desarrollo Económico y Organizaciones  
Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”  
Edificio “T”, Ciudad Universitaria  
Morelia, Michoacán

© Secretaría de Difusión Cultural  
y Extensión Universitaria  
Madero Oriente. 580, Centro,  
58000, Morelia, Michoacán

Impreso en México

ISBN: 978-607-424-569-1

## Contenido

Lista de cuadros . . . . .	9
Lista de figuras . . . . .	10
Presentación . . . . .	11
1 TERRITORIALIDAD, DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL <i>Jorge Martínez Aparicio</i> . . . . .	21
2 EVALUACIÓN SOCIAL DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL <i>Carlos Federico José Cabrera Tapia, Leticia Araiza de Olarte</i> . . . . .	47
3 VALORES CULTURALES Y CAUSALIDAD TÉCNICA. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, 2003 – 2010 <i>Hugo Amador Herrera Torres, Daniela Arias Torres, René Colín Martínez</i>	81
4 SISTEMA PRODUCTIVO Y POLÍTICA PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: CONSTATAIONES Y PROPUESTAS PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, MÉXICO <i>Pablo Manuel Chauca Malásquez</i> . . . . .	107
5 APROXIMACIÓN AL PAPEL DE LAS Y LOS JÓVENES CAMPESINOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO COLECTIVO <i>Enna Paloma Ayala Sierra</i> . . . . .	147
6 CAPITAL SOCIAL Y VIOLENCIA EN LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN. UN ANÁLISIS CRÍTICO-PROPOSITIVO <i>Josefina María Cendejas Gútzar</i> . . . . .	173

**VALORES CULTURALES Y CAUSALIDAD TÉCNICA. ANÁLISIS DEL DISEÑO  
DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MICHOCÁN, 2003-2010**

**HUGO AMADOR HERRERA TORRES, DANIELA ARIAS TORRES,  
RENÉ COLÍN MARTÍNEZ**

### **Introducción**

La formulación de políticas públicas (PPs) contempla una dimensión normativa y una dimensión operativa, ambas dimensiones están altamente interrelacionadas. La primera hace referencia a la finalidad general (objetivos de interés y beneficio social) que se persigue con la política pública (PP), la segunda a los cursos de acción estructurados y estables que contribuirán a lograr -en la medida de lo posible- la finalidad general. En las dos dimensiones es necesario considerar los valores culturales de la comunidad. En este trabajo se adopta la tesis de que una participación social amplia, dinámica, ordenada, con soporte institucional, simétrica y transparente en la formulación de PP trae mayor probabilidad de introducir los valores culturales. La segunda dimensión se centra principalmente en el análisis científico-técnico que, en sí, corresponde al razonamiento causa-efecto. Con frecuencia la dimensión normativa y operativa no se engranan bien, incluso, llegan a contraponerse. Esto puede ser producto de fallas en el estudio causal. Las PPs en ocasiones también no cuentan con la aprobación social porque su contenido carece de los valores culturales significativos para la comunidad.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó poco más de siete décadas -de manera ininterrumpida- hasta el 2002 en Michoacán. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se alzó con la victoria electoral para el gobierno estatal en 2001. Por primera vez se presentó la alternancia política en Michoacán. En 2007 volvió a ganar el PRD. El periodo gubernamental de este partido político en el 2003 comenzó con la creación de algunas dependencias, como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, dependencias sustanciales para la

generación de procesos de desarrollo; se realizaron -además- consultas ciudadanas para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán (PEDM) 2003-2008. En el periodo gubernamental 2008-2012, se crearon otras dependencias, como la Secretaría de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, la Secretaría de los Migrantes y la Secretaría de Finanzas y Administración. Los dos PEDM se hicieron de manera similar, bajo el mismo método. Los dos Gobernadores (Lázaro Cárdenas Batel y Leonel Godoy Rangel) recogieron demandas ciudadanas desde sus campañas electorales, organizaron foros y talleres, realizaron mesas de trabajo sobre temas delineados y establecieron líneas de comunicación para recolectar las peticiones de los diferentes actores. El PRI regresó al ejecutivo de la entidad en el 2012, ganó las elecciones de 2011, seguido del Partido Acción Nacional (PAN), relegando al PRD al tercer lugar (Arias, Herrera y Colín, 2013: 83-84).

Este capítulo tiene dos objetivos: 1) identificar en qué grado se introdujeron los valores culturales de la población en las políticas implementadas por el gobierno de Michoacán, durante el periodo 2003-2010, y 2) determinar el grado de relación causal entre las diversas categorías de objetivos que se manejaron en el diseño de estas políticas. El artículo no busca evaluar productos, resultados o impactos de las PPs.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se marca la ubicación teórica de las PPs en la política y se hace una aproximación al concepto de PP. En la segunda se señalan las etapas más frecuentes en la formulación de PP, se pone mayor énfasis en la etapa de diseño. Estas dos partes corresponden al marco teórico del artículo. En la tercera, se determina el universo y la muestra de estudio. Con base en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012 se identificaron las finalidades generales (dimensión normativa) y los cursos de acción (dimensión operativa). Los planes están formados por PPs, muestran de forma coherente e integrada las finalidades generales, las PPs contienen cursos de acción, los cuales corresponden a los programas, que para ponerlos en marcha se requiere de proyectos específicos. Los programas se clasifican atendiendo a su origen: estatal o federal. Los programas de origen estatal orientados a promover algún aspecto significativo del desarrollo durante el periodo 2003-2010 representan el universo del trabajo. Utilizando el muestreo de juicio se seleccionaron los programas a estudiar. En la cuarta parte se describe el procedimiento para analizar la introducción

de valores culturales en las PPs a través de la participación de actores y el nivel de congruencia metodológica de las PPs. En la quinta parte, se presentan los resultados obtenidos con la aplicación del instrumento de investigación. Al final del artículo aparecen las conclusiones y la bibliografía utilizada.<sup>1</sup>

## **1. Líneas generales de la política y de las políticas públicas**

El ser humano -en todas las etapas de su vida- necesita de la comunidad para subsistir y desarrollarse; no obstante, en las comunidades existen discordias y antagonismos que se traducen en conflictos. Estos últimos alcanzan consideración social cuando implican a colectivos humanos con posiciones comunes. La política aparece como el puente que permite acercarse a la vida en comunidad. La política -por tanto- corresponde a la actividad colectiva que desarrollan los miembros de una comunidad para atender sus focos conflictivos o para construir escenarios sociales planeados. Esta actividad debe desarrollarse atendiendo necesariamente al marco institucional existente. El resultado obtenido implica la adopción de decisiones que requieren cursos de acción. La política no alude a la solución completa de los conflictos sociales. El término solución evoca una salida satisfactoria para todos los implicados en el problema, es muy difícil conseguir tal satisfacción (Vallès, 2002: 18, 21).

En este concepto de política se puede identificar una estructura, un proceso y una respuesta. La estructura política se refiere al entramado institucional que siguen los actores para producir las posibles respuestas que aminoren sus conflictos.<sup>2</sup> El proceso político anota -de manera particular- la forma de intervención de los actores. Las organizaciones gubernamentales (OGs) representan a los actores que coordinan dicho proceso. La intervención de las OGs con base en las instituciones da entrada a la noción de Estado. La respuesta política dada a los problemas sociales -en un horizonte temporal determinado- surge de los procesos que se pusieron en marcha siguiendo la estructura. La respuesta política propiamente es la PP (Vallès, 2002: 45-46). Estos tres

---

<sup>1</sup> El artículo se desprende del proyecto *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010* (Arias y Herrera, 2012). Los indicadores manejados en el procedimiento metodológico fueron seleccionados del total de indicadores considerados en dicho proyecto.

<sup>2</sup> Por actores entiéndase a los organismos gubernamentales y a los diferentes grupos sociales que se desenvuelven en una comunidad: empresarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, ciudadanía en general.

elementos permiten -hasta cierto punto- el desarrollo sistemático de la política (sistema político).

Para que el proceso político mantenga el calificativo de “político” tiene que desarrollarse atendiendo al cuadro institucional (estructura). Politizar un asunto social significa atenderlo en relación con lo estipulado en las instituciones, no tiene connotación negativa, no es sinónimo de “grillar”. Las instituciones son preponderantes para una comunidad porque contienen la manera en que ésta ha decidido resolver sus conflictos o planear sus escenarios. Las instituciones tienen una vigencia temporal, es necesario -por consiguiente- cambiarlas parcial o completamente de manera permanente. Lo que caracteriza a la política de otras formas de tratar los conflictos o construir escenarios es el apego a las instituciones. Las respuestas políticas (PPs) se toman con base en el conjunto de reglas y pautas decididas por la comunidad. No todos los conflictos sociales entran a la agenda política. Aquí se inicia el primer proceso político, que corresponde a la politización del problema. La politización consiste en trasladar un asunto percibido como arriesgado para la comunidad a la vía institucional en busca de controlar el riesgo que acarrea. Los actores involucrados moverán diversos factores y recursos para lograr apoyos sociales que ayuden al traslado. Aguilar (2012: 33) hace notar que los “problemas” a final de cuentas son juicios de valor. En este primer proceso, las OGs elaboran un diagnóstico sobre la situación, particularmente averiguan quiénes son los actores involucrados, cuál es la información, las evidencias o argumentos que justifican que un problema sea problema público, se analiza también quiénes son los actores que se oponen a la politización del problema. Los conflictos que entran a la agenda política se someterán a un nuevo proceso político (segundo proceso), mediante el cual se responderá de manera específica a éstos. Se trata del diseño de la PP, donde ya están marcadas las acciones a realizarse. Tanto en el primer como segundo proceso participan OGs y diversos actores sociales en la generación de acuerdos. Aproximarse a la conceptualización de PP requiere de consideraciones básicas (Arias y Herrera, 2012: 45-47; Arias, Herrera y Colín, 2013: 79):

- Política de fines o dimensión normativa. Se presupone que las PPs no representan finalidades decididas exclusivamente por las OGs, sino reflejan finalidades que los

actores sociales proyectan como respuestas generales a sus problemas comunes, finalidades que además están cargadas de valores culturales. La manera en cómo una comunidad satisface sus necesidades determina un tipo de cultura (Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2000: 56-57). Los valores culturales hacen referencia a las estrategias de vida, a la forma en que una comunidad se relaciona con su medio ambiente, a las normas sociales específicas (muchas veces informales) que definen el comportamiento de los integrantes de una comunidad. La cultura refleja la situación histórica del vivir de las comunidades.

- Política de medios o dimensión operativa. Las PPs abarcan un proceso interrelacionado de finalidades generales (política de fines) con cursos de acción específicos (política de medios). La política de medios busca contribuir a lograr la finalidad general. La PP necesita de acciones específicas para materializarse; de lo contrario, se quedaría como mera finalidad. Parafraseando a Dussel (2006: 29): la PP como finalidad general (política de fines) es la semilla del árbol. Las raíces, las ramas y los frutos se dan con los cursos de acción (política de medios). La política de medios corresponde a la parte técnico-científica. Los cursos de acción son de tipo causal, se movilizan recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales para generar impactos, resultados y productos.
- El espacio público está determinado por la confluencia e interlocución institucional entre las OGs y los actores sociales. Lo público no equivale a lo gubernamental. La PP es considerada pública en tanto se genere y ponga en marcha con la participación dinámica, ordenada, simétrica y transparente de los actores sociales con base en el marco institucional. Las OGs juegan la función de promotoras y coordinadoras de dicha participación. La participación se presenta tanto en el primer proceso político que permite la generación de la agenda política como en el segundo proceso que produce el diseño de la PP. La política gubernamental es la respuesta que dan las OGs -como agente único y exclusivo- a problemáticas sociales. Este tipo de políticas son comunes en enfoques de gobierno dictatoriales.

La PP se refiere -por consiguiente- al conjunto interrelacionado de decisiones -con sus respectivos cursos de acciones (estables, causales y eficaces)- que tienen como foco un

área determinada de conflicto social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones -lo cual les confiere la capacidad de obligar-, precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado de manera simétrica, sin arbitrariedades y discriminaciones, y en forma transparente una pluralidad de actores, incluyendo a las OGs. La implementación de los cursos de acción exige gastos responsables de los recursos (sin corrupciones e ineficiencias) (Vallès, 2002; Aguilar, 2012).

Diversas fallas se presentan en las conceptualizaciones de PP, estas fallas pueden ser de dos tipos. Primero, conceptos que son de naturaleza normativa (finalidad general), que retratan la construcción de sociedades, pero se separan de los procesos políticos que las generan y de los problemas que estos procesos traen consigo. Los procesos políticos son contingentes, inestables, sin patrones estrictos de comportamiento de los actores, están sujetos a múltiples determinaciones que no permiten que ocurran de manera lineal. Segundo, conceptos que no incorporan todos los elementos, sólo las presentan como cursos de acción sin considerar su finalidad general. Estas fallas provocan que se considere como PP a decisiones o acciones que no lo son. Se coincide con Velásquez (2009: 153-154) que son pocos los autores que construyen sistemáticamente un concepto de PP.

## **2. Etapas de las políticas**

La PP se desenvuelve por etapas, las cuales se presentan en la política de fines y en la política de medios. Cada etapa posee sus actores, su desarrollo y sus resultados propios, influye y es afectada por las demás. Las etapas -en la práctica- pueden sobreponerse unas a las otras, anticiparse o atrasarse. La separación analítica no debe ser confundida por una separación real, su secuencia es dinámica e interconectada (Aguilar, 2003: 15). Varios autores coinciden en algunas etapas, otras se nombran de manera distinta, pero se refieren -hasta cierto punto- a lo mismo.<sup>3</sup> Las etapas son la agenda política, el diseño, la implementación y la evaluación (Arias y Herrera, 2012: 50-59).

---

<sup>3</sup> Entre estos autores están Lasswell (1971), Bardach (2001), Canto (1996), Cabrero (2007), Pallares (1988) y Vallès (2002).

## **2.1 Agenda política**

La construcción de la agenda política corresponde a la selección de los conflictos que se tratarán institucionalmente. La agenda debe basarse en un diagnóstico que identifique las demandas prioritarias de la comunidad, demandas que además deben ser avaladas por la mayoría de los actores; no obstante, el establecimiento de los problemas en la agenda implica relaciones de poder. El hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no refleja el distinto peso político de los demandantes. La agenda -por ende- puede ser sesgada y favorecer determinados problemas (Parsons, 2007: 118; Canto, 1996: 108-109; Vallès, 2002: 381-382). La forma en que se lleva a cabo esta etapa es crucial para el diseño de la PP.

## **2.2 Diseño de políticas**

La definición correcta del problema es la base para determinar los objetivos de la PP. Con esto comienza el diseño. Resulta sustancial identificar los elementos que caracterizan al problema central, sus causas y sus efectos. Existen tres tipos de objetivos. El problema central convertido en positivo equivale al objetivo articulador (clave) de toda la política, representa al programa (política de medios); los problemas causales corresponden a los objetivos de proyectos (política de medios); y los problemas de efectos señalan las finalidades generales (política de fines). Los problemas que entran en la política de medios deben ser planteados y estructurados de forma que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos económicos, sociales y políticos disponibles (Aguilar, 2003: 60). Si en el diseño no se establecen adecuadamente las relaciones causales entre los tres tipos de objetivos es posible acrecentar los recursos, sin generar efectos en la calidad de vida de la población (Cohen y Franco, 2007: 101-105).

Existen diversos modelos para diseñar PPs. Aguilar (2012: 32-40) subraya dos básicos, el de racionalidad radical y el de racionalidad limitada, en éste último identifica cinco propuestas: el “incrementalista” de Lindblom, “arte y artesanía” de Majone, “escáner mixto” de Etzioni, “análisis partidario” de Lindblom, e “interacción social” de Wildavsky.

El modelo de racionalidad radical tiene su base en el cálculo costo-beneficio. Tinbergen y Dror<sup>4</sup> señalan que este modelo requiere de condiciones perfectas e inasequibles, como información suficiente, recursos abundantes, previsión completa sobre las consecuencias. El modelo de racionalidad limitada, por su parte, reconoce la imposibilidad de hacer cálculos que permitan solucionar plenamente los conflictos sociales, busca llegar a resultados razonables en lugar de aspirar a resultados exactos (Vallès, 2002: 383), no se compromete con las condiciones de la racionalidad radical. La racionalidad limitada ha tomado varias formas, que modularon el análisis racional de otro modo al incorporar el proceso político (Aguilar, 2012: 40-45):

- Incrementalismo. Las OGs suelen seguir la regla pragmática de “salir del paso” (muddling through). El procedimiento incremental consiste en identificar primero las PPs que se han formulado para atender asuntos públicos similares al que se esté presentando, reduciendo el universo de las opciones a considerar, la PP seleccionada se corrige o mejora con las introducción de nuevas variables.
- Arte y artesanía. El artesano a partir de las limitaciones de los materiales con que trabaja produce artesanías que son apreciadas por la gente; de igual manera, las OGs deben diseñar PPs a partir de las restricciones de información y conocimiento, además deben lograr que los variados actores sociales reconozcan la idoneidad de éstas. Las OGs deben estar dispuestas a mejorar y evolucionar el diseño de la PP como respuesta de la discusión y debate.
- Escáner mixto. Esta propuesta sugiere analizar primero toda la situación problemática, y luego centrarse en aquellas áreas que, reveladas por la primera, necesiten examinarse a profundidad. Etzioni, autor de este modelo, toma una postura optimista con respecto a la racionalidad exhaustiva, sabiendo sus limitaciones, reconoce que el diseño de PPs no es meramente una actividad técnica. El autor -a la vez- crítica al incrementalismo en el sentido de que este modelo centra su análisis sólo en lo que conoce y renuncia al estudio de situaciones.

---

<sup>4</sup> Citados por Salazar (2010: 107).

- **Análisis partidario.** Se trata de un análisis racionalizador más que racional, pues las actividades informativas, analíticas y argumentativas se realizan desde las preferencias valorativas de los actores que tratan de defender su posición. Hace más referencia al análisis del proceso político, de cómo facilitar los entendimientos para echar andar una PP, que a producir una modelación causal.
- **Interacción social.** El análisis de PPs detecta los problemas que pueden ser resueltos, lo cual implica primero contrastar las aspiraciones con los recursos disponibles. En este enfoque se usa el recurso de pedagogía política que enseña a OGs y ciudadanos a redimensionar sus metas conforme a los alcances de las capacidades gubernamentales y sociales. El análisis incluye interlocución permanente entre los diferentes actores sociales y formación de acuerdos.

### **2.3 Implementación de políticas**

El diseño y la implementación no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de actores aislados unos de otros. La implementación más efectiva de una PP suele darse cuando sus objetivos y sus medios van adaptándose a las condiciones específicas de la comunidad (Vallès, 2002: 386). La PP, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, operaciones y decisiones, cargas de trabajo y responsabilidades. La implementación se vuelve un proceso muy complejo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva.

### **2.4 Evaluación de políticas**

La etapa de evaluación consiste en estimar en qué medida los resultados obtenidos han sido alcanzados con base en los objetivos plasmados<sup>5</sup>. En esta etapa se valora si los objetivos fijados han sido alcanzados -el grado de eficacia conseguida-, si se ha hecho con la utilización razonable de recursos -el grado de eficiencia- y en qué medida han

---

<sup>5</sup> En realidad, pocas políticas son drásticamente eliminadas. En algunos casos porque los objetivos a lograr son muy amplios y ambiciosos; en otros, porque las resistencias de los beneficiarios directos pueden ser intensas y crear problemas políticos fuertes (Vallès, 2002: 388).

conseguido la aceptación de los afectados -el grado de legitimidad- (Cabrero, 2000: 22-23). No es una práctica recurrente someter a evaluación una PP. La evaluación suele no llevarse a cabo por dificultades de carácter técnico y/o por la resistencia de las propias OGs. La evaluación también tiende a ser confusa y ambivalente debido a que la ciudadanía quiere observar resultados inmediatos de la política, lo cual puede llevar al cuestionamiento prematuro sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio (Cabrero, 2007: 33-34). El ejercicio de evaluación exige la determinación previa de indicadores, de metas y de tiempo de maduración de las PPs (Vallès, 2002: 386-389).

Para algunos autores, la evaluación no es la última etapa, sino la primera de la siguiente, toda vez que ninguna política sale de la nada, casi siempre se encuentran antecedentes de acciones hechas en relación al problema que se quiere solucionar y casi siempre lo que se hace requiere de continuidad. La evaluación permite una y otra cosa (Canto, 1996: 110).

### **3. Determinación del universo y muestra de estudio<sup>6</sup>**

El universo de estudio se determina atendiendo los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán (PEDM) de los periodos 2003-2008 y 2008-2012. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) precisa las finalidades generales que se persiguen en materia económica, social y política (política de fines), del PED se desprenden también los programas que permiten alcanzar tales finalidades. Las finalidades del PED (políticas de fines) se materializan con programas de operación (política de medios).<sup>7</sup>

Los dos PEDM presentan de manera lacónica la problemática de la entidad, sobre todo el plan 2008-2012. La sistematización de la información es limitada y los datos presentados sobre los problemas no permiten identificar las posibles causas que los originaron. Ninguno de los PEDM dimensiona la magnitud de los problemas ni los jerarquizan. Los factores sinérgicos que pudieran detonar procesos de desarrollo no están claros y las fuerzas que pudieran neutralizarlos u obstaculizarlos no están detectadas del todo. Los PEDM no llegan a proporcionar las bases suficientes para

---

<sup>6</sup> Se toma como base el estudio de Arias y Herrera (2012: 62-85) y Arias, Herrera y Colín (2013: 83-86).

<sup>7</sup> El periodo de análisis comprende hasta el 2010 por la disponibilidad de información, la recolección de ésta se hizo en 2012.

fundamentar las políticas en sus dos dimensiones (política de fines y política de medios). Son débiles las investigaciones que los soportan. Los dos diagnósticos de los PEDM indican -de manera general- que la situación de Michoacán es precaria.

El universo de estudio corresponde al total de políticas puestas en marcha por el gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. Se trata de las políticas -de origen estatal- orientadas a dinamizar sectores/elementos que pudieran suscitar procesos de desarrollo. No se encontraron políticas con el título de “políticas de desarrollo”, de haberse hallado, esas políticas serían el universo de estudio. El desarrollo no es un proceso parcial que arranque en algún sector/elemento y se quede ahí o se reduzca al contenido de ese sector/elemento. Sería un proceso de simples políticas sectoriales. Los resultados positivos en una dimensión deben servir para avanzar en las demás, tratando de afianzar los resultados positivos iniciales. Para Solari (2003: 21) aquí está la clave para generar procesos de desarrollo. En efecto, algunas políticas de desarrollo son políticas sectoriales con efectos sinérgicos. Lo ideal estaría en que las políticas consideraran simultánea y sincrónicamente varios sectores/elementos. No obstante, se aumentaría la complejidad en su diseño, implementación y evaluación.

La mayoría del análisis de las políticas se efectúa en su dimensión operativa. El universo de estudio -por consiguiente- abarca los programas de origen estatal derivados de los planes. En el PEDM 2003-2008 se encontró un total de 123 programas, mientras que en el PEDM 2008-2012 se ubicaron 125. En total se identificaron 248 programas (considerando ambos periodos). Con estos programas, el gobierno estatal durante 2003-2010 intentó disminuir la problemática de la entidad.

Para conocer el total de programas de origen estatal, se determinó el número de programas de origen federal que operan en Michoacán, recurriendo para ello al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Los programas no enunciados por estas dos organizaciones corresponden a los programas estatales, resultando 121, de los cuales 54 se marcaron en el periodo 2003-2008 y 67 en el periodo

2008-2012. Estos programas de origen estatal (dimensión operativa de la política) representan el universo de estudio.<sup>8</sup>

Determinado el universo de estudio, se define la muestra con base en los siguientes criterios. Se hace muestreo de juicio:

- Los programas deben ser exclusivamente de creación estatal y no por convenio y/o participación con el gobierno federal.
- Los programas deben tener alguna preponderancia en la promoción de los procesos de desarrollo.
- Se eligen programas que operaron durante el periodo 2003-2010. Son programas con cierto grado de maduración.
- Los programas deben responder -en la medida de lo posible- a la problemática detectada en los diagnósticos de los PEDM.

Algunos programas no se consideraron aun cuando reunían los criterios anteriores, ya que no se disponía de información suficiente para tratarlos o porque no eran programas como tal sino líneas de acción. En el cuadro uno se presenta la muestra de estudio: 14 programas.

Cuadro 1. Muestra de estudio

Programa	Programa
1. Desarrollo urbano	8. Financiamiento a la actividad productiva para el empleo
2. Conservación y uso sustentable de la biodiversidad en el Estado	9. Cadenas productivas y canales de comercialización
3. Contención del deterioro ambiental	10. Promoción turística
4. Desarrollo forestal sustentable del Estado de Michoacán	11. Cruzada estatal del maíz y otros granos
5. Concursos artesanales	12. Impulso a la producción pecuaria
6. Difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación	13. Rehabilitación y mantenimiento de embalses
7. Desarrollo empresarial	14. Fortalecimiento comunitario

Fuente: Arias y Herrera (2012: 117) y Arias, Herrera y Colín (2013: 87).

<sup>8</sup> Algunos programas del gobierno federal operados a través de convenios con el gobierno estatal se muestran como si fuesen de origen estatal, por lo que no hay exactitud de los programas que son de corte estatal, hay cierto grado de error en el universo de estudio.

#### **4. Procedimiento para analizar las políticas del gobierno de Michoacán<sup>9</sup>**

La recolección de información requirió de la construcción y operación de un cuestionario con 15 indicadores. Los primeros cinco se relacionan con el grado de participación de los actores en el diseño de la PP. Los indicadores restantes recaban información sobre la definición del problema, sobre las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de objetivos que se manejan en las políticas, y sobre los mecanismos de evaluación. Estos indicadores se formularon con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), la cual se concreta en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas. Las filas presentan las relaciones causales entre cuatro niveles de objetivos (figura 7), permiten el análisis de la lógica vertical de la PP:

1. Fin (finalidad general). Representa la política de fines, tiene relación directa con la agenda política.
2. Propósito. Señala el inicio de la política de medios, corresponde a la definición del problema (identificación del problema central), cuya traducción en sentido positivo equivale al programa, éste, por su parte, contribuirá a la obtención -en la medida de lo posible- del fin.
3. Componentes. Estos corresponden a los proyectos que deben implementarse para lograr el propósito (programa).
4. Actividades. Son las acciones que deben realizarse para lograr lo marcado en los componentes.

Las columnas de la matriz se utilizan para registrar 1) el resumen narrativo (descripción de los cuatro niveles de objetivos), 2) las metas e indicadores que permitirán evaluar los resultados alcanzados, 3) 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 la medición de la metas, y 4) los supuestos, que sirven para detectar los factores externos cuya ocurrencia puede obstaculizar el logro de los objetivos (figura 7). Estas cuatro variables ayudan a realizar el análisis horizontal de la PP.<sup>10</sup>

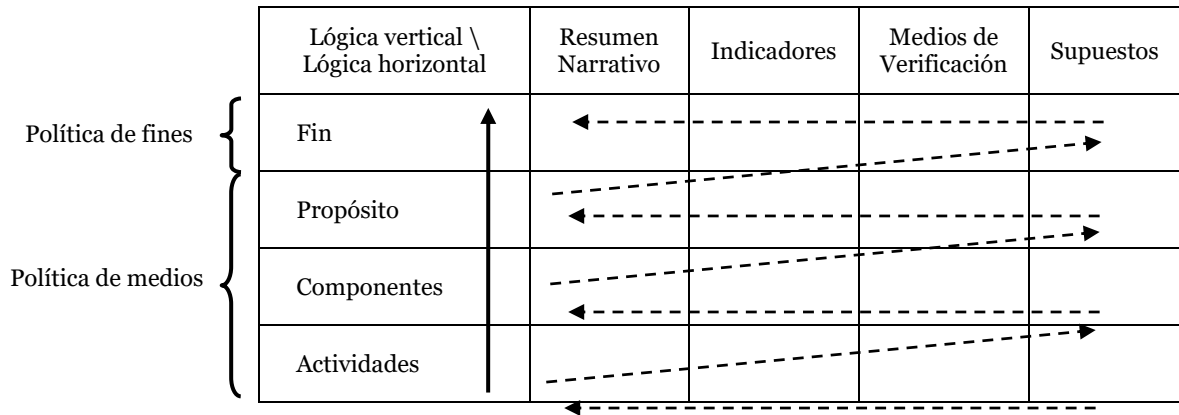
---

<sup>9</sup> No se considere como concluyente y definitivo el procedimiento metodológico, es necesario reforzarlo con otros métodos para aumentar la confiabilidad de los resultados.

<sup>10</sup> Varias OGS de Michoacán utilizan la MML para informar al gobierno nacional los avances en el cumplimiento de metas de programas que operan con recursos federales. La mayoría de los programas de origen estatal describen el

Los indicadores están conformados por una pregunta, la cual especifica el aspecto clave que se desea analizar (parámetro de medición), por una serie de respuestas (métrica de medición basada en la Escala Likert) y por las fuentes de información (cuadro dos). La operación de cada indicador consiste en colocar el parámetro de medición en algunas de las opciones manejadas en la métrica.

Figura 7. Diseño de las políticas en la matriz de marco lógico



Notas: ↑ indica la lógica vertical; ← indica la lógica horizontal.

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

La generación y sistematización de información se hace programa por programa, primero se estima una proporción por indicador (PI): dividir el valor (1, 2, 3, 4 ó 5) obtenido en la métrica de medición entre el máximo valor de la métrica (5):

$$PI = \frac{\text{valor obtenido en la métrica de medición}}{5}$$

Luego se calcula la proporción general del programa (PG), que se obtiene sumando las PI, el resultado se divide entre la sumatoria máxima alcanzable. Para el caso de la categoría de participación de actores, la sumatoria máxima alcanzable es de 25, se multiplica 5 (indicadores de esta área) por 5 (valor máximo de la métrica).

Para el caso de la categoría de causalidad técnica la sumatoria máxima alcanzable es de 50 (10 por 5):

---

funcionamiento del programa sin usar herramientas técnicas. La MML ayuda a detectar la causalidad en los puntos que explican o mencionan la secuencia del programa estatal.

$$\text{PG participación de actores} = \frac{\sum_1^5 \text{PI}}{25}$$

$$\text{PG causalidad técnica} = \frac{\sum_6^{15} \text{PI}}{50}$$

El promedio de las PG de participación de actores de los 14 programas ofrece una aproximación al grado de incorporación de los valores culturales en el diseño de las PP. De igual manera, la relación media de las PG de causalidad técnica de los 14 programas corresponde al nivel de incorporación de esta categoría en el diseño.

Cuadro 2. Instrumento de investigación

Categoría	Parámetro de medición	Métrica de medición					Fuentes de información
		1	2	3	4	5	
Participación de actores / Valores culturales	1 ¿En qué grado participaron los actores en la construcción de la agenda política?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Diagnóstico -Documentos internos
	2 ¿En qué medida participaron los actores -que interactúan en la comunidad- en la definición del problema?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	Diagnóstico
	3 ¿En qué grado se promueve institucionalmente la participación de los actores en el diseño de la política?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Reglamentos -Leyes -Documentos internos
	4 ¿Cuál es el nivel de consolidación del análisis de involucrados en el diseño de la política?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Análisis de involucrados
	5 ¿Cuál es el nivel de acceso por parte de los actores a la información pública?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Documentos internos
Causalidad técnica	6 ¿En qué grado la definición del problema se hizo con base en el diagnóstico de los PEDM?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Diagnóstico -Documentos internos
	7 ¿En qué grado la definición del problema se relaciona con el programa?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Árbol de problemas -Documentos internos
	8 ¿En qué nivel se identificaron las causas que originaron el problema?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Árbol de problemas -Documentos internos
	9 ¿En qué grado se identificaron los efectos del problema?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Árbol de problemas -Documentos internos
	10 ¿En qué medida coinciden los proyectos que conforman el programa con las causas que originan al problema?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	-Resumen narrativo -Documentos internos
	11 ¿En qué grado se formularon indicadores para evaluar los resultados del programa?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Indicadores -Documentos internos
	12 ¿En qué grado se formularon indicadores para evaluar los productos de los proyectos?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Indicadores -Documentos internos
	13 ¿Cuál es el grado de formulación técnica de las metas del programa y de los proyectos?	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Metas -Documentos internos
	14 ¿En qué medida se contó con las fuentes de información para operar los indicadores?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	-Medios de verificación -Documentos internos
	15 ¿En qué medida se identificaron los factores externos que pudieran influir en el desarrollo de los proyectos?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	-Supuestos -Documentos internos

Fuente: elaboración propia con base en Arias y Herrera (2012: 96-97) y Arias, Herrera y Colín (2013: 88).

## **5. Valores culturales y causalidad técnica en el diseño de las políticas**

El promedio de la participación de actores en los programas analizados es de 0.44, resultado bajo (cuadro tres), esto señala que es poco probable la introducción de valores culturales en la formulación de las PPs.<sup>11</sup> El 0.56 que falta para obtener el valor deseado (1.00) puede explicarse porque la intervención social en la construcción de la agenda política es reducida, esta agenda es producto -para el caso de Michoacán- de la negociación casi exclusiva de OGs. Hay sospechas de que los problemas agendados son derivados de la presión de grupos específicos (sindicatos, empresarios, partidos políticos).<sup>12</sup> Las instituciones contienen instrumentos que promueven -hasta cierto punto- la participación de los actores; no obstante, dichos instrumentos no se han aplicado o se han puesto en marcha de manera deficiente, además no existe garantía/certeza institucional de que las propuestas ciudadanas sean consideradas en la hechura de PPs. La participación para hacerse consistente requiere desenvolverse en una institucionalidad completa, madura y sin ambigüedad.

El acceso a información por parte de los actores para formular o conocer las PPs es limitado, aun cuando la transparencia en el ejercicio de gobierno es un deber ético y un deber útil. Es un deber ético porque es un principio normativo, es una exigencia que se presenta en todas las etapas de la hechura de políticas. Es un deber útil porque su instrumentación hace que los actores conozcan la operación del gobierno. El acceso a dicha información no sólo debe ser fácil, sino -además- debe brindar la certeza de que se está obteniendo información veraz (Dussel, 2006).<sup>13</sup>

El promedio de causalidad técnica en los programas analizados es bajo (0.51) (cuadro tres). El análisis de verticalidad muestra que la relación causa-efecto no es consistente, sólo algunas actividades realizadas conducen a los componentes (objetivos de proyectos), los cuales no siempre llevan al propósito (objetivo de programa) y, por

---

<sup>11</sup> Este dato es aproximado por el margen de error en la muestra de estudio y por las limitaciones ordinarias del procedimiento metodológico.

<sup>12</sup> La prioridad del plan se sustituye frecuentemente por la “solución” inmediata a situaciones que pueden tener consecuencias políticas negativas para los gobernantes. En ocasiones -no esporádicas- se reacciona a consecuencia de presiones de grupos sociales, que actúan a través de marchas y bloqueo de calles.

<sup>13</sup> Sólo se incluyen los aspectos manejados en los indicadores que conforman al instrumento de investigación.

consiguiente, éste no contribuye de manera significativa al logro del fin (política de fines/finalidad general).

Cuadro 3. Resultados del procedimiento analítico aplicado a los programas muestra de estudio

Programa	PG Participación de actores	PG Causalidad técnica
1. Desarrollo urbano	0.33	0.60
2. Conservación y uso sustentable de la biodiversidad en el Estado	0.45	0.59
3. Contención del deterioro ambiental	0.27	0.43
4. Desarrollo forestal sustentable del Estado de Michoacán	0.63	0.66
5. Concursos artesanales	0.51	0.51
6. Difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación	0.49	0.60
7. Desarrollo empresarial	0.41	0.44
8. Financiamiento a la actividad productiva para el empleo	0.50	0.52
9. Cadenas productivas y canales de comercialización	0.35	0.46
10. Promoción turística	0.51	0.63
11. Cruzada estatal del maíz y otros granos	0.56	0.65
12. Impulso a la producción pecuaria	0.38	0.46
13. Rehabilitación y mantenimiento de embalses	0.21	0.34
14. Fortalecimiento comunitario	0.62	0.32
Promedio de las PG	0.44	0.51

Fuente: elaboración propia.

El análisis horizontal indica, por su parte, una baja relación entre objetivos y supuestos, exhibe la carencia de metas e indicadores que permitan evaluar los distintos objetivos, no se plantean fuentes de información para operar los indicadores, y casi nunca se consideran los factores externos que pueden influir en el éxito o fracaso del programa.

- El 0.49 que falta para obtener el valor óptimo (1.00) evidencia las deficiencias en la causalidad de las PPs:
- La definición del problema no se apega -en buena medida- a los diagnósticos de los PEDM; no obstante, si la definición del problema tuviera relación directa con los

diagnósticos, los resultados obtenidos posiblemente no serían satisfactorios, ya que los diagnósticos presentan deficiencias en su elaboración.

- La definición del problema se hace con base en las demandas urgentes, éstas no necesariamente corresponden a las demandas significativas de la entidad.
- Es recurrente también en los programas analizados la confusión del problema con la falta de solución. La estructuración del problema -casi en definitiva- es fallida.
- Los objetivos de los programas son amplios, tienden a confundirse con finalidades generales (fin), no se logra distinguir del todo entre política de fines y política de medios. La poca precisión en los objetivos del programa inhibe el establecimiento de proyectos adecuados.
- Las causas que originan el problema no están identificadas con claridad y analizadas con el rigor técnico mínimo indispensable. Esto provoca que los proyectos sean ambiguos, además no hay certeza de que los proyectos enlistados como proyectos sean los suficientes para lograr el objetivo del programa.
- Predomina la improvisación teórica en el diseño de la PP. No se toman planteamientos doctrinarios base. Las teorías son las que determinan la forma de ver el problema. En los programas examinados resalta la visión del funcionario, que generalmente sustenta su análisis teórico-técnico en normas jurídicas.

En suma, las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán están desarticuladas en sí mismas. Las medidas que pueden mejorar el diseño de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán se encuentran en los mismos indicadores utilizados en el instrumento de investigación. Los indicadores con respuestas colocadas en los intervalos 1, 2, 3 o 4 de la métrica de medición deben pasarse al intervalo 5. Una acción gubernamental es considerada socialmente eficaz por lo que efectivamente ha hecho y por el modo como lo ha hecho, es decir, por los efectos y por los atributos de la acción (Aguilar, 2012: 53).

La alternancia política en Michoacán no ha significado propiamente la existencia de procesos electorales confiables, legales e imparciales, incluso, la legalidad de varios procesos recientes está en tela de juicio. Todavía más allá, la responsabilidad y competencia directiva de las OGs son tareas olvidadas, la calidad técnica, económica y

administrativa de las políticas se encuentra -en el mejor de los casos- en fase embrionaria. El momento gubernativo de la democracia (en términos de Luis Aguilar) interesa, pero también es importante el aspecto operativo-técnico de las OGs con características de eficacia. Hasta la fecha ambas cuestiones siguen sin resolverse, una más que otra.

## **Conclusiones**

El gobierno de Michoacán tuvo un número limitado de decisiones y acciones formalizadas propias (programas de origen exclusivamente estatal) en el periodo 2003-2010. De 248 programas con que contaba para atenuar la problemática de la entidad, 51% eran de corte federal y otro tanto considerable de colaboración con la federación. Los dos gobiernos perredistas producto de la alternancia política en la década pasada continuaron laborando prácticamente con la misma lógica del gobierno federal, el cual era dirigido por un partido político (PAN) con tendencias teórico-ideológicas opuestas. En efecto, se tenía que seguir operando con los programas federales, pero la recepción de éstos fue acrítica, en buena medida los gobiernos del PRD se convirtieron en simples operadores de los programas federales. No se percibieron acciones sustanciales que permitieran distinguir esquemas sociales, económicos y políticos distintos. Los programas que implementaron los gobiernos perredistas fueron pocos y sin novedad, otros programas considerados como programas no tenían técnicamente esa categoría, correspondían a líneas de acción dispersas, algunos otros programas presentados como de origen estatal eran proyectos derivados de programas federales.

Aun cuando el PRD, sobre todo en Michoacán, ha tenido una actitud crítica sobre el funcionamiento del sistema político, no logró materializar en la entidad los cambios -de diversa índole- que sugería. En Michoacán se sentaron algunas bases para el surgimiento de la Corriente Democrática del PRI que se transformó, junto con otras fuerzas de “izquierda”, en el Frente Democrático Nacional, para integrar en 1989 al PRD. La entidad es uno de los bastiones emblemáticos y electorales más importantes de este partido. En 2012 regresó el PRI al gobierno estatal, sus resultados fueron iguales o peores. En las votaciones del 7 de junio de 2015 retornó a la gubernatura el PRD, las proyecciones y expectativas no son positivas. El PAN o cualquier otro partido -con

bastante certeza- traería resultados similares a los generados por los gobiernos analizados.

Con el instrumento de investigación se precisó que el nivel de participación social en el diseño de las PPs fue bajo (0.44), es poco probable -por tanto- que se hayan considerado los valores culturales de la población. Hay elementos para formular la hipótesis de que las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán respondieron a intereses de grupos o fueron simplemente producto inercial del funcionamiento del sistema político. La causalidad técnica fue de 0.51. El análisis de verticalidad muestra que la relación causal entre los distintos niveles de objetivos no es suficientemente coherente. El análisis horizontal refleja la carencia de medios que permitan evaluar de forma adecuada los distintos objetivos. El diseño de estas PPs se acerca al modelo incrementalista. Los PEDM 2003-2008 y 2008-2012, por su parte, no contemplan del todo la problemática de la entidad y puede ser que las políticas resultantes atiendan asuntos que realmente no sean problemas. Varios elementos indican que los criterios que permiten validar las PPs residen en participaciones sociales amplias, ordenadas, simétricas, transparentes y consistentes, en análisis técnicos, y en resultados eficaces. Estos criterios por lo menos dan las pautas para la construcción de una cultura política democrática mínima.

## **Bibliografía**

- Arias, D., H. Herrera y R. Colín. (2013). "Políticas del gobierno del Estado de Michoacán, 2003-2010, ¿Políticas gubernamentales o políticas públicas? Análisis desde el desarrollo local", en *Economía y Sociedad*, año XVII, número 29, Morelia: FEVaQ, UMSNH.
- Arias, D. y H. Herrera. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, 2003-2010*, México: INAP, A.C.
- Aguilar, L. (2012), "Introducción", en Aguilar, L. *Política pública*, (compilador). México: Siglo XXI y BBAP.
- (2003), "Estudio introductorio", en Aguilar, L. *Problemas públicos y agenda de gobierno* (coordinador), México: Porrúa.
- Bardach, E. (2001), *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, México: Porrúa-CIDE.
- Cabrero, E. (2007), "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en Cabrero, E. *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (coordinador). México: Porrúa - CIDE.
- (2000), "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Cabrero, E. y G. Nava. *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (coordinadores), México: Porrúa - CIDE.
- Canto, M. (1996), "Introducción a la ciencia de las políticas públicas", en Merino, M. *Política pública y gobierno local* (coordinador), México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Dussel, E. (2006), *20 tesis de política*, México: Siglo XXI, CREFAL.

- Gobierno del Estado de Michoacán (2003), *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo, 2003-2008*, Morelia: Gobierno del Estado de Michoacán.
- Gobierno del Estado de Michoacán (2008), *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo, 2008-2012*, Morelia: Gobierno del Estado de Michoacán.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004), *Metodología del marco lógico*, Boletín del ILPES No. 15, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Lasswell, H. (1971), *A pre-view of policy science*, New York: American Elsevier Publishing.
- Max-Neef, Manfred, A. Elizalde y M. Hopenhayn. (2000), *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, Medellín: CEPUR, Fundación Dag Hammarskjöld.
- Pallares, F. (1988), “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortegón, E., J. Pacheco y A. Prieto. (2005), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales 42, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de análisis de políticas públicas*, México: Edit. Miño y Dávila-FLACSO.
- Salazar, C. (2010), *Políticas públicas*, México: Fundación Rafael Preciado Hernández.
- Solari, A. (2003), “Siete teoremas sobre el desarrollo local”, en *Realidad Económica*, No.14, Morelia: FEVaQ, UMSNH.
- Vallès, J. (2002), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona: Ariel.
- Velázquez, R. (2009), “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”, en *Desafíos*, No. 20, Bogotá: Universidad del Rosario.