

# Políticas del gobierno del estado de Michoacán 2003-2010, ¿políticas gubernamentales o políticas públicas? Análisis desde el desarrollo local

+ Daniela Arias  
Torres. Instituto  
Tecnológico de Morelia,  
econ\_daniela\_09@  
yahoo.com.mx

\* Hugo Amador Herrera  
Torres. Facultad de  
Economía, UMSNH,  
hugoht@fevaq.net

^ René Colín  
Martínez. Facultad de  
Economía, UMSNH,  
rcolin@fevaq.net

**Daniela Arias Torres+**  
**Hugo Amador Herrera Torres\***  
**René Colín Martínez^**

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo determinar en qué grado las políticas que se implementaron en Michoacán durante el periodo 2003-2010 fueron públicas. El artículo parte de un concepto específico de política pública y de un trinomio altamente relacionado entre desarrollo local, espacio público y participación social. La formación de este trinomio puede identificarse en los estudios de Vázquez, Coraggio, Putman, entre otros. En atención al objetivo, se estimó un índice

Fecha de recepción:  
5 de septiembre de  
2012

Fecha de aprobación:  
17 de febrero de  
2014.

Los autores agradecen la revisión y sugerencias de dos dictaminadores anónimos. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

sobre lo público de las políticas, cuyo cálculo requirió del análisis -mediante una métrica de medición tipo Likert- de aspectos relacionados con la intervención de los diferentes actores (incluyendo el gubernamental) en la hechura y operación de 14 programas estatales (muestra de estudio). El valor del índice es de 0.48, que equivale a un resultado inaceptable: las políticas que formuló el gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010 se alejaron de manera considerable de lo público. El estilo para formular políticas que usó el gobierno de la entidad se acercó al reaccionario-impositivo.

El índice muestra también rupturas en el trinomio. El predominio de políticas gubernamentales diluye el espacio público y limita la participación social, afectando la promoción de procesos de desarrollo local.

**Clasificación JEL:** O2, O1, H7.

**Palabras claves:** desarrollo, políticas, espacio público, gobierno, participación social, Michoacán.

## Introducción

El desarrollo local parte de la hipótesis de que el territorio no sólo es un espacio geográfico que soporta objetos y procesos, sino un promotor dinámico de transformación social (Vázquez, 2000).<sup>1</sup> Presupone que las localidades pueden buscar su desarrollo poniendo en marcha políticas que contengan, por lo menos, restricciones para la inversión externa y mayor autodeterminación interna (Friedman y Weaber, 1979).<sup>2</sup> En el desarrollo local, los procesos de crecimiento económico y de avance social-político deben ser coherentes con las características, especificidades y aspiraciones de las localidades.

El gobierno sub-nacional (gobierno estatal y gobierno municipal), en la propuesta del desarrollo local, tiene mayor capacidad para recoger los impulsos sociales de “abajo hacia arriba” al compararlo con el gobierno nacional (gobierno federal). Esta capacidad lo convierte en promotor de políticas locales de transformación social (Vázquez, 2000).<sup>3</sup> La política pública no es una respuesta exclusiva del gobierno a las demandas sociales. Hacerla de uso exclusivo para este agente, conlleva -en sentido estricto- a la política gubernamental. Las políticas públicas comienzan cuando el gobierno interactúa en forma institucional, ordenada, simétrica y transparente con los distintos agentes sociales en la búsqueda de acciones que solucionen -en la medida de lo posible- los problemas comunes. Las políticas públicas se mantienen cuando el gobierno y los diversos agentes participan conjuntamente en los cursos de acción que diseñaron para tratar sus problemas (Arias y Herrera, 2012: 43-47).

El objetivo del presente artículo es determinar en qué grado las políticas que operó

<sup>1</sup> Tomado de Solari y Martínez (2011: 37).

<sup>2</sup> Tomado de Palacios (1989: 38).

<sup>3</sup> Tomado de Solari y Martínez (2011: 47).

el gobierno del Estado de Michoacán durante el periodo 2003-2010 fueron públicas.<sup>4</sup> El artículo se divide en cuatro partes. En la primera, se marcan los puntos teóricos que vinculan al desarrollo local con las políticas públicas, se hace una aproximación al concepto de éstas y se identifican las etapas más frecuentes en su hechura. Esta primera parte corresponde al marco teórico del artículo. En la segunda, se determina el universo y la muestra de estudio. Con base en los Planes Estatales de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012 de Michoacán, se identificaron las políticas con sus respectivos programas. Estos se clasifican atendiendo a su origen: estatal o federal. Los programas de origen estatal orientados a promover algún aspecto significativo del desarrollo local durante el periodo 2003-2010 representan el universo del trabajo. Utilizando el muestreo de juicio se seleccionaron los programas a estudiar. En la tercera parte, se describe el procedimiento para analizar lo público de las políticas. En la cuarta 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>5</sup>

## **I. Desarrollo local y políticas públicas: aproximaciones conceptuales, orientaciones y vínculos**

### **I.1. Enfoque general del desarrollo local**

En América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los 70's, la dinámica del desarrollo era concebida como un efecto exógeno. Las políticas se basaban en la atracción de capitales y en la instalación de empresas externas en los países subdesarrollados (Vázquez, 2000)<sup>6</sup>, eran políticas que buscaban elevar las tasas de crecimiento económico en determinadas regiones de estos países hasta suscitar puntos de inflexión que provocaran efectos de escurrimiento y expansión sobre el resto de las regiones.<sup>7</sup> Los resultados de estas políticas no fueron los esperados: concentración regional de las actividades económicas y de la población. La dinámica del desarrollo exógeno se planeaba desde los niveles centrales del gobierno y las políticas consideraban como homogéneos a los diferentes espacios, sin contemplar particularidades y especificidades.

Poniendo en discusión algunas formulaciones básicas de esta visión, se planteó

<sup>4</sup> En el artículo no se busca evaluar productos, resultados, efectos o impactos de las políticas implementadas, sino especificar el nivel de interacción y participación de diferentes actores en su definición, diseño, implementación y evaluación.

<sup>5</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* (véase Arias y Herrera, 2012). Los indicadores manejados en el procedimiento metodológico del presente trabajo fueron seleccionados del total de indicadores considerados en dicho proyecto. Los indicadores resultantes fueron matizados con base en las concepciones básicas de lo público.

<sup>6</sup> Tomado de Solari y Martínez (2011: 35).

<sup>7</sup> Esta dinámica del desarrollo retrata posturas específicas de la corriente de crecimiento desequilibrado, en específico de Hirschman.

el enfoque del desarrollo local, enfoque ubicado dentro de los límites teóricos del desarrollo de “abajo hacia arriba”.<sup>8</sup> El desarrollo local coloca el acento en los recursos endógenos existentes, sostiene que el desarrollo depende -hasta cierto punto- de la utilización eficiente y sustentable de estos recursos. Esta visión del desarrollo apunta que en las localidades hay recursos no aprovechados, que constituyen parte del potencial de su propio desarrollo. Explica que la localidad es un escenario estratégico con capacidades internas territoriales que pueden generar iniciativas que impulsen procesos de transformación y cambio estructural en la economía y sociedad local. Se proyecta así la construcción de una plataforma analítica que articule los recursos endógenos claves de la localidad (Vázquez, 1988, 2000).<sup>9,10</sup>

El desarrollo local muchas veces se entiende de forma ambigua. A veces se entiende como desarrollo municipal, otras veces como propuesta alternativa al desarrollo de “arriba hacia abajo”. En otros momentos, se toma como sinónimo de desarrollo económico local. Todas estas formas de presentar al desarrollo local requieren matizaciones (Alburquerque, 2003: 7-8):

- El desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Los recursos exógenos no se anulan, se intentan utilizar, pero con base en la estrategia de desarrollo decidida localmente. El reto está en endogeneizarlos.
- Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos al conjunto de relaciones productivas que explican la productividad de la base económica del territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras de un municipio.
- El desarrollo local tiene un enfoque territorial y es de “abajo hacia arriba”. No obstante, necesita de las intervenciones de los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para poner en marcha las iniciativas de desarrollo. Se requiere, pues, de una eficiente y coherente coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno.
- El desarrollo local no se limita al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque que integra aspectos económicos, sociales y políticos en el territorio. La dimensión económica del desarrollo local se caracteriza por un sistema de producción que permita usar eficientemente los factores productivos y pueda distribuir en forma equitativa el producto social obtenido. La dimensión social representa al conjunto de servicios básicos (salud, vivienda, educación, agua potable, aire puro, seguridad pública) que garantizan los procesos cotidianos de la sociedad local. La dimensión política queda definida por la participación de los diversos agentes de la localidad en la hechura (definición, diseño, implementación y evaluación) de las políticas de desarrollo.

<sup>8</sup> Entre los autores que han participado en la formulación de esta propuesta se encuentran Walter Stöhr, John Friedman, Clyde Weaber, Antonio Vázquez, Francisco Alburquerque (Herrera, 2011: 23).

<sup>9</sup> Tomado de Solari y Martínez (2011: 35-36).

<sup>10</sup> La localidad puede ser una comunidad, un distrito, un municipio. La definición depende del análisis que se realice o de la posición que necesite adoptar el investigador para alcanzar un objetivo específico.

La participación dinámica, ordenada (con soporte institucional)<sup>11</sup>, simétrica y transparente de los agentes que se desenvuelven en la localidad en el tratamiento de sus problemas hace que las políticas sean públicas (dimensión política).<sup>12</sup> Esta participación condiciona los resultados que se puedan obtener en la dimensión económica y social del desarrollo. La relación entre desarrollo y lo público es directa; y, lo público, está en función de la amplitud, calidad y consistencia de la participación de los agentes. Se forma un trinomio engranado, cuya separación anula la noción de desarrollo y lo público.<sup>13</sup> Los agentes, en la propuesta del desarrollo local, se involucran activamente en la configuración de sus políticas, no son receptores pasivos de los posibles logros de las políticas de gobierno.

## 1.2. Acercamiento teórico a las políticas públicas

Las políticas públicas constituyen el instrumento más relevante para promover y encauzar procesos de desarrollo local. Aproximarse a la conceptualización de políticas públicas requiere de algunas consideraciones básicas (Arias y Herrera, 2012: 45-47):

1. Momento normativo. Se presupone que las políticas públicas no representan finalidades decididas exclusivamente por el gobierno, sino reflejan finalidades generales que los diversos agentes de la localidad proyectan como respuestas a sus problemas comunes, finalidades que además están cargadas de valores culturales.
2. Momento práctico. Las políticas públicas abarcan un proceso interrelacionado sobre definición de finalidades generales (momento normativo) y sobre diseño e implementación de cursos de acción específicos (momento práctico). El momento práctico busca contribuir a lograr la finalidad general de la política pública.
3. El espacio público está determinado por la confluencia e interlocución institucional entre el gobierno y los variados agentes. Lo público no equivale a lo gubernamental. La política pública es considerada pública porque se genera y pone en marcha con la participación dinámica, ordenada, simétrica y transparente de los agentes sociales atendiendo al marco institucional respectivo. El gobierno juega la función de promotor y coordinador de dicha participación. La participación se presenta tanto en el momento normativo como en el momento práctico de la política pública.

La política gubernamental es lo que hace el gobierno en tanto da respuesta -como agente único- a una problemática social.<sup>14</sup> Las políticas gubernamentales

<sup>11</sup> Las instituciones se definen como las “reglas del juego” en una sociedad (North, 2000: 13), como las limitaciones acordadas por los mismos agentes sociales para dar forma a su interacción.

<sup>12</sup> Para profundizar véase Dussel (2006).

<sup>13</sup> Este mismo trinomio se puede encontrar en Vázquez (2000 (véase Solari y Martínez, 2011: 33-68)), Solari (2003), Costafreda (2006), Coraggio (1998), Putman (1993), Vachón (2001) y Dussel (2006).

<sup>14</sup> Para efectos de este artículo tómesese como sinónimo política de gobierno y política gubernamental.

son parte de las políticas públicas porque representan la finalidad que persigue un gobierno determinado, finalidad resultante del debate en el espacio público.

Un ejemplo de política pública -en su momento normativo- sería disminuir la pobreza de una determinada localidad (consideración básica 1 y 3). La política pública necesita de un momento práctico para materializarse; de lo contrario, se quedaría como mera finalidad. La materialización se da con la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados (consideración básica 2 y 3). Estos cursos de acción corresponden a los programas públicos. Parafraseando a Dussel (2006: 29): la política pública como finalidad general es la semilla del árbol. Las raíces, las ramas y los frutos se dan con los programas públicos.

Los programas públicos representan el cómo se logrará el momento normativo de la política pública (finalidad general). El programa público corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general (política pública). Un ejemplo de programa público sería la generación de empleos en una determinada localidad. Este curso de acción ayudaría a disminuir -hasta cierto punto- la pobreza de la localidad (política pública). El programa público, por su parte, se concreta con la realización de un conjunto de proyectos públicos relacionados. Un ejemplo de proyecto público sería crear micro-empresas en la localidad. El resultado obtenido coadyuvaría a subir la tasa de empleo (programa público).<sup>15</sup>

La política pública, por tanto, podría conceptualizarse como un conjunto interrelacionado de finalidades con sus respectivos cursos de acción<sup>16</sup>. Esta finalidad y estos cursos de acción son generados formalmente en el marco de las instituciones con la participación dinámica, ordenada, simétrica y transparente de los agentes involucrados.

### 1.3. Ubicación teórica de las políticas públicas en la política

La política como estructura (*polity*) se refiere al andamiaje institucional por el que transitan los agentes de la localidad en sus actuaciones. La política como proceso (*politics*) atiende de manera particular los comportamientos de los agentes y del mismo gobierno. La política como resultado (*policy*) entra en las respuestas dadas a los problemas sociales, respuestas que surgen de la combinación de la estructura (*polity*) y de los procesos políticos (*politics*) (Vallès, 2002: 45-46). Lasswell (1992: 79-103) para referirse a la política pública utiliza el término *policy*. La conceptualiza como acciones para solucionar problemas sociales, con la participación directa de los agentes en todas sus fases. Lasswell deposita mayor atención al momento práctico de la política pública, sin que esto indique que omita el momento normativo. Las políticas públicas son el resultado de la política.

<sup>15</sup> El único objetivo de este ejemplo es ubicar el momento normativo y práctico de la política pública. Se omitió la complejidad que tienen los conceptos empleados (pobreza, empleo).

<sup>16</sup> En algunos casos el curso de acción puede consistir en no intervenir en un problema social. La posible contribución al logro de la finalidad general puede ser no actuando. El no actuar es el curso de acción.

Aun cuando la política pública (*policy*) depende de las instituciones (*polity*) y se encuentra sujetas a la interacción de los agentes (*politics*), tiene su propia especificidad (Ejea, 2006: 3). El enfoque de las políticas públicas tiene una racionalidad política y técnica orientada a definir los problemas de carácter social (momento normativo) y a encontrar la mejor manera de gestionarlos (momento práctico). El enfoque de las políticas públicas no puede perderse en el estudio de las negociaciones entre agentes (*politics*), ni basarse en las decisiones del gobierno que resulten de los equilibrios, pues perderían su sentido esencial: atender racionalmente los problemas sociales (Aguilar, 1997: 22-25).<sup>17</sup>

La política pública también implica una perspectiva de mediano o largo plazo, se centra en los problemas de la localidad y no en los temas y periodos gubernamentales. Cada gobierno tiene un estilo propio de promover políticas. Los cuatro estilos principales son (Richardson, 1982: 13):

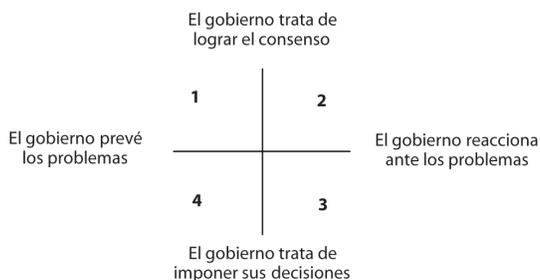
1. Estilo anticipatorio. Tendencia a anticiparse a los problemas.
2. Estilo reaccionario. Tendencia a reaccionar a los problemas como se vayan presentando.
3. Estilo de búsqueda de consenso. Tendencia a tomar decisiones sobre los problemas mediante acuerdos entre los agentes.
4. Estilo impositivo. Tendencia a imponer decisiones en relación con los problemas que se busquen aminorar.

El estilo que enmarca el funcionamiento de los gobiernos cambia con el tiempo y de una localidad a otra. En el cuadrante 1 de la Figura 1, el estilo de las políticas hace que el gobierno planifique y consulte a los agentes para determinar finalidad y cursos de acción. Se está hablando de una política con alto grado de pública (estilo anticipatorio). En el cuadrante 2, se encuentra un estilo de formulación de política asociado al “incrementalismo”: fragmentación, toma de decisiones improvisadas, carencia de planificación, baja participación de los agentes. Se trata sólo de una política de gobierno, no es pública (estilo reaccionario). En el cuadrante 3, el gobierno no formula políticas mediante la planificación y el acuerdo, sino que reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones. Este cuadrante refleja la tradicional política de gobierno (estilo impositivo). En el cuadrante 4, el gobierno recurre a la planificación, reserva la prudencia de imponer sus planes y solicita la participación de los diversos agentes. Se trata de una política pública (estilo de búsqueda de consenso).

---

<sup>17</sup> Vallès, Lasswell, Ejea y Aguilar hacen referencia a las políticas públicas como respuestas con vasta participación a los problemas sociales. En la definición de política pública enunciada en este artículo, los problemas sociales corresponden a la finalidad general (momento normativo), cuya primera concreción se da la etapa de definición en el momento práctico.

**Figura 1. Estilos en la hechura de políticas**



Fuente: Richardson (1982: 13).

#### **1.4. Etapas de las políticas públicas**

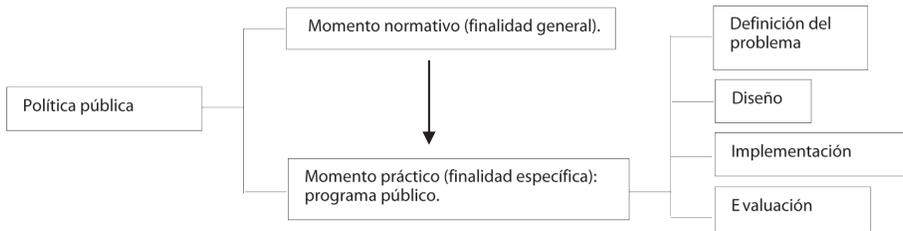
La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas. Las etapas se presentan en el momento práctico de la política pública: en el programa público. Cada etapa posee sus agentes, su desarrollo y sus resultados propios, influye en las demás y es afectada por estas mismas. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse 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, su secuencia es dinámica e interconectada (Aguilar, 2003a: 15). Varios autores coinciden en algunas etapas de las políticas públicas, otras etapas se nombran de manera distinta, pero se refieren a lo mismo.<sup>18</sup> Estas etapas mantienen una relación directa entre ellas. Dichas etapas son (Arias y Herrera, 2012: 50-59):

1. Definición del problema. Se sustenta en la finalidad general o momento normativo. Enuncia y delimita con claridad hechos vividos por diversos agentes que al ser valorados arrojan conclusiones negativas.
2. Diseño. Es la formulación de acciones para gestionar el problema definido.
3. Implementación. Es la capacidad de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados.
4. Evaluación. Estimación cuantitativa y/o cualitativa de los resultados obtenidos con la puesta en marcha de las acciones.

El enfoque por etapas permite explorar las políticas públicas en su momento práctico (véase figura 2). La fortaleza de este enfoque está en la estructura racional que proporciona. Se trata de una estructura que considera la multiplicidad de factores en la construcción de la política. Cada etapa presenta un contexto en el que se pueden

<sup>18</sup> Entre estos autores están Lasswell (1971), Bardach (2001), Canto (1996), Cabrero (2007), Pallares (1988), Vallès (2002).

**Figura 2. Las políticas públicas por etapas**



Fuente: Arias y Herrera (2012: 53).

utilizar diferentes marcos teóricos y analizar -de forma más profunda- la complejidad del problema que se busca aminorar. Desglosar las políticas públicas en etapas advierte la necesidad de estudiar un ciclo específico, cuya secuencia es compleja e interactiva .

## II. Determinación del universo y muestra de estudio<sup>19</sup>

En el 2003, por primera vez en la historia de Michoacán, se dio la alternancia política. Dejó de gobernar el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al ganar las elecciones estatales un partido de “izquierda”, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRI había gobernado casi 74 años, siempre manteniendo la mayoría de los gobiernos municipales y casi la totalidad de los espacios en el Congreso Estatal. El periodo gubernamental del PRD comenzó con la creación de algunas dependencias, como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal. Se trataba de dependencias claves para la generación de procesos de desarrollo local. Además, se realizaron 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.

En las elecciones de noviembre del 2011, el PRD perdió la gubernatura del estado, la recuperó el PRI. El PRD descendió hasta la tercera posición electoral. El PAN, un partido de “derecha”, se colocó en segundo lugar. En Michoacán, aun con su derrota electoral, el PRD sigue teniendo uno de sus bastiones más importantes en México. El periodo 2003-2012 resulta entonces significativo para analizar:

1. Existencia de una doble alternancia política, en el 2003 y 2012.
2. Creación de dependencias con posibilidad de promover procesos de desarrollo local.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Se basa en Arias y Herrera (2012: 62-85).

<sup>20</sup> El periodo de análisis se tomó hasta el 2010 por la disponibilidad de información.

El universo de estudio se determina con base en los PEDM de los periodos 2003-2008 y 2008-2012. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el instrumento rector del ejercicio del gobierno de la entidad, aquí se precisan las finalidades generales que se persiguen en materia económica, social y política; del PED se desprenden también los programas operativos que permiten alcanzar tales finalidades. Las finalidades del PED se traducen en las políticas (momento normativo) y el conjunto de programas operativos corresponden a los cursos de acción (momento práctico).

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 diversas líneas para recolectar las peticiones de los diferentes agentes. Aun así, 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 diversos problemas no permiten identificar las posibles causas que los originaron y proyectar tendencias. Los dos PEDM tampoco dimensionan la magnitud de los problemas ni los jerarquizan. La inseguridad pública, por ejemplo, se presenta como un problema medio-bajo, cuando la delincuencia se ha convertido en un problema que ha puesto en riesgo la cohesión social en el estado.

Los factores sinérgicos que pudieran detonar procesos de desarrollo local 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 fundamentar las políticas en sus dos momentos (normativo y práctico). Son débiles las investigaciones que los soportan. Los dos diagnósticos de los PEDM indican -de manera general- que la situación de Michoacán es precaria. Arias y Herrera (2012: 68-70) señalan -por dimensión- la problemática que muestran estos diagnósticos:<sup>21</sup>

1. Social: crecimiento urbano sin planeación, baja regulación sobre el uso del suelo, cobertura baja en algunos servicios públicos, índice de migración externo alto, eficiencia terminal en educación básica baja, calificación reprobatoria del personal docente en el nivel básico, inversión en investigación académica (0.42%) por debajo de la recomendada por la OCDE (1.5%), casi la mitad de la población de la entidad no tiene servicios de salud, insuficiente la regulación sobre el manejo de residuos sólidos e industriales, excesiva deforestación y erosión de suelos, y pérdida de biodiversidad.
2. Económica: falta de empleos formales, bajos salarios en la mayoría de la Población Económicamente Ocupada (PEO) (ingresos inferiores a dos salarios mínimos), atraso productivo-comercial del sector agrícola, el 43.5% de productores agrícolas vive en condiciones de subsistencia, crecimiento sectorial desigual, economía informal, escasa formación de cadenas productivas.
3. Política: dependencia fuerte de las transferencias federales, de no recibirlas,

<sup>21</sup> Sólo se presentan los problemas con mayor atención en los diagnósticos. Arias y Herrera desagregan por categorías cada una de las dimensiones, para profundizar véase su documento.

el gobierno estatal entra en colapso, quedando paralizado. Bajo desempeño de las dependencias, no hay coordinación interna, su vinculación transversal con otros organismos es casi nula, hay corrupción, manipulación de la percepción del ciudadano hacia ellas.

Tanto la problemática de la entidad fijada en los diagnósticos realizados en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012 así como las características teóricas de las dimensiones (social, económica y política) del desarrollo local sirven de criterios para clasificar las políticas (momento normativo) implementadas en el estado y los programas (momento práctico) que se operaron para cumplirlas. Siendo entonces el universo de estudio el total de políticas puestas en marcha por el gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010. Se trata de las políticas -de origen estatal- que pudieron dinamizar alguna o algunas de las dimensiones del desarrollo local. No se encontraron políticas con el título de “políticas de desarrollo” o “políticas de desarrollo local”; de haberse hallado, esas políticas serían el universo de estudio. El desarrollo local no es un proceso concebido parcialmente que arranque en una de sus dimensiones y se quede ahí o se reduzca al contenido de esa dimensión. 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 local. En efecto, algunas políticas de desarrollo son políticas sectoriales con efectos sinérgicos. Lo ideal estaría en que las políticas consideraran simultánea y sincrónicamente las tres dimensiones. No obstante, se aumentaría la complejidad en su diseño e implementación.

La mayoría del análisis de las políticas se efectúa en su momento práctico. El universo de estudio -por consiguiente- abarca los programas de las políticas de origen estatal plasmadas en 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). En las políticas clasificadas en la dimensión social se detectaron 158 programas: 77 corresponden al periodo 2003-2008 y 81 al periodo 2008-2012. En las políticas de la dimensión económica se hallaron 70 programas: 36 pertenecen al periodo 2003-2008 y 34 al periodo 2008-2012. En las políticas de la dimensión política se encontraron tan sólo 20 programas: 10 para cada periodo. Hubo una mayor cantidad de programas en las dimensiones social y económica. La dimensión política quedó muy por debajo en 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 (momento práctico de la

política) representan el universo de estudio.<sup>22</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 se seleccionan con base en su importancia en los procesos de desarrollo local.
- Se eligen programas que operaron durante el periodo 2003-2010. Son programas con cierto grado de maduración.
- Se eligen programas de cada dimensión -económica, política y social- del desarrollo local.
- Los programas deben responder a la problemática de Michoacán. Programas que respondan -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 tales sino sólo líneas de acción. En el Cuadro 1 se presenta la muestra de estudio: 14 programas.

### III. Procedimiento para analizar las políticas del gobierno de Michoacán<sup>23</sup>

La recolección de información requirió del diseño y operación de un cuestionario (instrumento de investigación), que incluye indicadores sobre el nivel, la transparencia, la simetría y el grado de ordenamiento institucional de la participación de los diversos agentes en cada una de las etapas de las políticas.<sup>24</sup> 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 (véase cuadro 2). La operación de cada indicador consiste en colocar el parámetro de medición en algunas de las opciones manejadas en la métrica.

Para sistematizar la información se estimó una proporción por indicador, la cual se obtuvo sumando los valores (1, 2, 3, 4 ó 5) que arrojaron los programas en el mismo parámetro de medición, el resultado generado se dividió entre el máximo valor alcanzable (como son 14 programas y el valor más alto que se puede obtener en cada

<sup>22</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.

<sup>23</sup> No se consideré como concluyente y definitivo el procedimiento metodológico, es necesario reforzarlo con otros métodos para aumentar la confiabilidad de los resultados.

<sup>24</sup> Por diversos agentes entiéndase a los organismos gubernamentales y a los diferentes bloques sociales que se desenvuelven en una localidad: empresarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, ciudadanía en general.

**Cuadro 1. Muestra de estudio\***

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

Fuente: elaboración propia con base en investigación de campo y en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

\* Los programas colocados dentro de una dimensión influyen en los programas de otras dimensiones y viceversa. Los programas pueden condensarse alrededor de una de ellas o de varias. Esta clasificación corresponde a una separación analítica para fines específicos, no debe interpretarse como separación concluyente. Los programas, obviamente, los hechos que surgen en el estado están interconectados.

indicador es 5, el valor máximo posible alcanzable es 70). El resultado corresponde a la proporción del indicador:

$$\text{Proporción del indicador} = \frac{\Sigma \text{ de los valores obtenidos en la métrica de medición del indicador } n}{\Sigma \text{ de los valores máximos en la métrica de medición del indicador } n}$$

El promedio de las proporciones de los indicadores equivale al índice sobre lo público de las políticas, que se clasifica en una escala dividida en cinco escenarios (véase cuadro 3). Resultados menores a 0.84 indican que hay áreas que deben mejorarse para que las políticas se encuentren -en la medida de lo posible- dentro del marco de lo público. Esas áreas son fijadas en los mismos parámetros de medición de los indicadores.

**Cuadro 2. Indicadores para determinar lo público de las políticas**

Etapas de la política	Parámetro de medición	Métrica de medición					Fuentes de información
		1	2	3	4	5	
Definición del problema	1 ¿En qué grado la definición del problema se hizo con base en el diagnóstico de los PEDM?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	-Diagnóstico -Documentos internos
	2 ¿Participaron los diversos agentes que interactúan en el espacio local en la definición del problema?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	Diagnóstico
	3 ¿En qué grado se promueve formalmente (reglamento/ley) la participación de los agentes en el diseño del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	-Reglamentos -Leyes -Documentos internos
	4 ¿Participaron los variados agentes en el diseño del programa?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	Documentos internos
Implementación	5 ¿En qué nivel la participación de los agentes está formalizada en la implementación del programa?	Muy bajo nivel	Bajo nivel	Regular nivel	Alto nivel	Muy alto nivel	-Reglamentos -Leyes -Documentos internos
	6 ¿Con qué frecuencia participaron los agentes en la implementación del programa?	Muy baja frecuencia	Baja frecuencia	Regular frecuencia	Alta frecuencia	Muy alta frecuencia	Instrumentos de participación
Evaluación	7 ¿En qué grado participaron los agentes en el seguimiento del programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Documentos internos
	8 ¿Cuál fue el grado de aceptación de los agentes respecto al programa?	Muy bajo grado	Bajo grado	Regular grado	Alto grado	Muy alto grado	Indicadores
	9 ¿Se tiene acceso a la información por parte de los agentes para conocer los resultados de los programas?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	Documentos públicos

Fuente: elaboración propia.

No considerar exhaustiva la selección de indicadores, se eligieron los mínimos indispensables.

#### IV. Análisis de las políticas del gobierno de Michoacán, 2003-2010

El espacio público está determinado por la participación dinámica, ordenada, simétrica y transparente de los diversos agentes (pluralidad) en la gestión de sus problemas. Esta participación se lleva a cabo atendiendo al marco institucional vigente. El análisis de políticas públicas asume el espacio de lo público como un espacio de participación permanente entre agentes sociales y agentes gubernamentales (Cabrero, 2007: 17). Esta participación necesita de ciertas características para configurar lo público, no se trata de cualquier participación. Lo público no equivale al quehacer exclusivo del gobierno. Lo público es colectivamente vinculante, refleja el grado de consolidación de las prácticas democráticas y muestra el nivel de construcción de gobernanza.

El índice sobre lo público de las políticas del gobierno de Michoacán es inaceptable. Su valor es de 0.48 (véase cuadro 3).<sup>25</sup> Estas políticas se alejan considerablemente de lo público. Las políticas de Michoacán no se formulan de forma equilibrada, las decisiones se inclinan hacia la parte gubernamental.

**Cuadro 3. Escala de clasificación del índice sobre lo público de las políticas**

Resultado totalmente inaceptable	Resultado inaceptable	Resultado por debajo de lo aceptable	Resultado aceptable	Resultado totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	1.00

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

El 0.52 que falta para obtener el valor deseado (1.00) en el índice puede explicarse porque:<sup>26</sup>

- La definición del problema no se apega -en buena medida- a los diagnósticos de los PEDM. Pero incluso si la definición del problema tuviera coherencia directa con los diagnósticos, los resultados obtenidos posiblemente no serían satisfactorios, ya que los diagnósticos presentan carencias en su elaboración e interpretación.
- La definición del problema se hace con base en las demandas urgentes, sin que necesariamente sean las demandas significativas, y atendiendo las necesidades sociales insatisfechas con solución visible al corto plazo y sin cortapisas.
- La participación de los diversos agentes locales en la definición del problema es baja. La asimetría -en esta etapa- se potencia por esta situación. El problema se define sólo considerando la percepción de una pequeña parte de agentes.

<sup>25</sup> Este dato es aproximado por el margen de error en la muestra de estudio y por las limitaciones ordinarias del procedimiento metodológico.

<sup>26</sup> Sólo se incluyen los aspectos manejados en los indicadores que conforman al instrumento de investigación.

El momento normativo y la primera etapa del momento práctico de la política pública es producto -para el caso de Michoacán- de la negociación casi exclusiva de agentes gubernamentales.

- La promoción institucional de la participación de los agentes en el diseño e implementación de los programas es inaceptable. La participación para hacerse consistente requiere desenvolverse en una institucionalidad completa, madura y sin ambigüedad. Los agentes tampoco participan informalmente en esta etapa.
- El acceso a información por parte de los agentes para conocer los resultados de los programas 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 agentes 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.

Considerando los resultados que se obtuvieron con la operación del instrumento de investigación, que retratan una baja participación social en la hechura de políticas y un cuadro institucional limitado sobre la intervención de los diferentes agentes, y atendiendo -además- el diagnóstico de los planes de desarrollo, que refleja -hasta cierto punto- un precario sistema de planeación estatal, se advierte, siguiendo la clasificación de Richardson (1982: 13) (véase figura 1), que el estilo que usó el gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010 para formular políticas se acercó al reaccionario-impositivo: reaccionó a los problemas cuando fue necesario e impuso decisiones.

El gobierno de Michoacán tuvo un número limitado de acciones formalizadas propias (programas de origen exclusivamente estatal): de 248 programas con que contaba para atenuar la problemática de la entidad, 51% eran de corte federal, otro tanto de colaboración con la federación y algunos programas no eran programas como tales, sino líneas de acción dispersas o que pertenecían a la estructura de otros programas. La falta de alternativas pudo ser producto de su estilo de gobernar<sup>27</sup> y de la manera de planear, actuó sin considerar el largo plazo, se centró en lo inmediato más que en desarrollar políticas que buscaran objetivos planeados y omitió relativamente la diversidad de situaciones.<sup>28</sup>

El estilo reaccionario-impositivo disminuye la amplitud y calidad de la participación social. Este estilo genera políticas gubernamentales, las cuales limitan las iniciativas de desarrollo local. El desarrollo local es resultado de un conjunto de aspectos articulados orgánicamente, uno de ellos es la vasta participación social. La consistencia al largo plazo del desarrollo está en función de la magnitud y calidad de esta participación

<sup>27</sup> Los mismos indicadores señalan que el estilo de gobernar se aproxima a la simple gobernación: ciudadanía gobernada, con escasa participación en el acto de gobernar.

<sup>28</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.

(Solari, 2003: 21). El trinomio entre desarrollo, espacio público y participación social tuvo rupturas en el periodo 2003-2010 en Michoacán. Es altamente probable que estas rupturas continúen.

Las medidas que pueden contribuir a aumentar la dosis de público a las políticas del gobierno de Michoacán se encuentran en los mismos indicadores utilizados en el instrumento de investigación. Los parámetros con respuestas colocadas en los intervalos 1, 2, 3 ó 4 de la métrica deben pasarse -en la medida de lo posible- al intervalo 5.

## Conclusiones

Las políticas, ya sean gubernamentales, ya sean públicas, son respuestas que el gobierno genera para desvanecer problemas sociales. El tipo de participación de los distintos agentes en su hechura constituye el elemento principal que permite clasificarlas en gubernamentales o públicas. La participación dinámica, ordenada, simétrica, transparente y con soporte institucional de los agentes sociales en la definición de sus propias necesidades y en la configuración de sus medios para satisfacerlas conduce hacia la construcción de políticas con niveles considerables de públicas.

Las políticas del gobierno de Michoacán durante el periodo 2003-2010 se alejan significativamente de lo público. No son políticas públicas, la participación de los diversos agentes en el conjunto de las etapas es baja: 0.48, resultado inaceptable. Las políticas operadas son fuertemente gubernamentales. El estilo para formular políticas que usó el gobierno durante este periodo se acercó al reaccionario-impositivo.

El vínculo entre desarrollo local y espacio público es directo. El espacio público, por su parte, se constituye por la amplitud, calidad y consistencia de la participación de los agentes. Se forma un trinomio engranado, cuya separación puede anular los procesos de desarrollo local. El valor del índice (0.48) muestra rupturas en el trinomio.

Todo parece indicar que el criterio que permite validar las políticas públicas reside en un determinado tipo de participación social. Este criterio -a su vez- hace vigente la democracia. Un gobierno requiere de diversos canales que permitan a los distintos agentes participar formalmente en la formulación de políticas y acceder a información pública y veraz. Lo anterior da, por lo menos, indicios de una cultura política democrática mínima.

## Bibliografía

- Arias, Daniela y Hugo 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, Luis (2003), "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis Aguilar (coordinador), México: Porrúa.
- (1997), "Estudio introductorio", en *Evidencia, argumentación y persuasión en la*

- formulación de políticas*, Giandomenico Majone (coordinador), México: FCE.
- Albuquerque, Francisco (2003), *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Bardach, Eugene, (2001), *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, México: Porrúa-CIDE.
- Cabrero, Enrique (2007), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Porrúa-CIDE.
- Canto, Manuel, (1996), “Introducción a la ciencia de las políticas públicas”, en *Política pública y gobierno local*, Mauricio Merino (coord.), México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Canto, Manuel (1996), “Introducción a la ciencia de las políticas públicas”, en *Política pública y gobierno local*, Mauricio Merino (coordinador), México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Coraggio, José Luis (1998), “La agenda del desarrollo local (Descentralización, participación y democracia), en *Revista Ciudad Alternativa*, No. 13, III Época, Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Costafreda, Andrea (2006), “Del determinismo institucional a la agencia política”, en *El desafío de la globalización en América Latina: claves para una interpretación*, J. Aromando (compilador), Buenos Aires: Baudino Ediciones.
- Dussel, Enrique (2006), *20 tesis de política*, México: Siglo XXI, CREFAL.
- Ejea, Guillermo (2006), *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Disponible en: [http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02\\_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf](http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf)
- 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.
- Herrera, Hugo (2011), *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México: INAP, A. C.
- Lasswell, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar (coordinador), México: Porrúa.
- (1971), *A pre-view of policy science*, New York: American Elsevier Publishing.
- North, Douglas (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Palacios, J. J. (1989), *La política regional en México. Las contradicciones de un intento de redistribución*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Pallares, Francesc (1988), “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Putman, Robert (1993), *Para que la democracia funcione, o la importancia del capital social*, Barcelona: Editorial Proa.
- Richardson, J. (1982), *The concept of policy style*, London: Richardson.
- Solari, Andrés y Jorge Martínez (compiladores) (2011), *Desarrollo local, textos cardinales*, segunda edición, Morelia: FEVaQ, UMSNH.

----- (2003), “Siete teoremas sobre el desarrollo local”, en *Realidad Económica*, No. 14, Morelia: FEVaQ, UMSNH.

Vachón, Bernand (2001), *El desarrollo local, teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*, Gijón: Ediciones TREA.

Vallès, Josep (2002), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona: Ariel.