

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO Y SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO

En este capítulo se identifican las políticas de desarrollo enmarcadas en los Planes Estatales de Desarrollo 2003-2008 y 2008-2012 del Estado de Michoacán, así como sus respectivos programas (momento operativo de la política). Estos se clasifican con base en su origen: estatal o federal. Los programas de origen estatal que promovieron algún aspecto significativo del desarrollo local durante el periodo 2003-2010 representan el universo de estudio de la investigación. Utilizando el muestreo de juicio se seleccionó la muestra de estudio.

III.1 Determinación del universo de estudio

III.1.1 Diagnósticos para la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán: 2003-2008 y 2008-2012

El diagnóstico se realiza en la primera etapa (diseño y formulación) de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PED). En el diagnóstico se busca identificar las necesidades de la población, definir los problemas que el gobierno incluirá en su agenda y analizar las distintas alternativas con sus probables consecuencias (tanto positivas como negativas), eligiendo la mejor opción para su implementación.

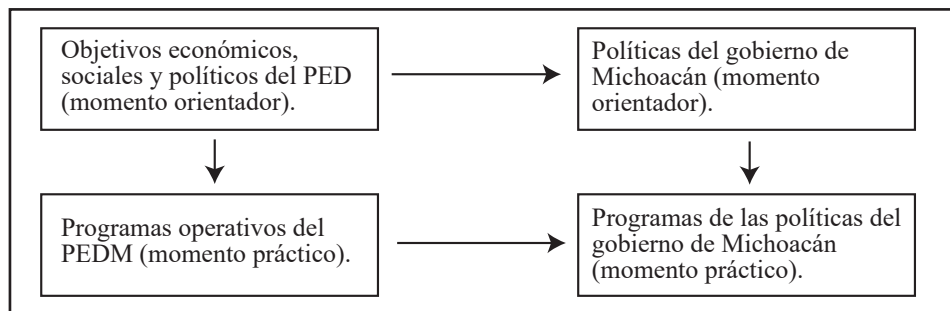
El PED es el instrumento rector del ejercicio del gobierno estatal, aquí se precisan los objetivos que se persiguen en materia económica, social y política; se especifican los recursos, en los programas operativos del plan, que serán asignados a cada objetivo; y se asignan (también en los programas operativos) las dependencias responsables de alcanzarlos. El PED debe ser congruente con los objetivos marcados en el Plan Federal de Desarrollo (artículo 10 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).¹⁵

15 Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política Federal y la Ley de Planeación Federal señalan que el Estado es el rector del desarrollo en México, para lo cual creará un sistema nacional de planeación democrática, garantizando la participación de las entidades federativas y de los municipios en la planeación del desarrollo. La Constitución Política Estatal y la Ley de Planeación Estatal plasman las bases para la organización del sistema de planeación de la entidad, el cual deberá tener congruencia directa con la planeación federal.

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

La elaboración, aprobación y publicación del Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán (PEDM) deberá hacerse en un plazo no mayor a un año de la gestión (a partir de la toma de posesión del Gobernador), así como su presentación ante el Congreso del Estado para su examen y opinión. El Congreso formulará las observaciones que estime pertinentes (artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación, 2007). El plan tendrá la vigencia de un periodo estatal constitucional (seis años)¹⁶ y sus programas operativos serán anuales. Ambos –el plan y sus programas operativos– son de cumplimiento obligatorio para el gobierno estatal, el cual podrá convenir acuerdos de colaboración con el gobierno federal y con los gobiernos municipales para lograr los objetivos planteados. El PEDM se materializa con sus programas operativos. Los objetivos del PEDM se traducen en las políticas y el conjunto de programas que se ponen en marcha para lograr estas políticas corresponden a los programas operativos del plan (véase figura 5).

Figura 5
Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y políticas



Fuente: Elaboración propia.

La Coordinación de Programación y Evaluación es la encargada de elaborar, ejecutar, evaluar y actualizar el PEDM, de hacer los programas operativos y de coordinar también las relaciones entre los gobiernos federal,

16 Por ocasión especial, dos periodos del gobierno estatal comprenderán menos de seis años, el periodo 2008-2012 abarcó poco más de cuatro años y el periodo 2012-2016 abarcará poco menos de cuatro años. Estas modificaciones se hicieron para empatar las elecciones estatales y municipales con las federales, buscando que las elecciones en Michoacán sean concurrentes.

estatal y municipal en torno a los objetivos establecidos en el plan (artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).¹⁷

La elaboración del PEDM comprende cuatro etapas:

1. Diseño y formulación. Se identifican, por un lado, los problemas, rezagos, demandas y necesidades de la población del estado y; por el otro, se detectan los recursos reales y potenciales con que cuenta la entidad federativa. Esta etapa es la más analítica, corresponde al diagnóstico estatal, es donde se definen los objetivos a cumplir durante el periodo de gobierno.
2. Validación y aprobación. El producto obtenido en la etapa anterior es revisado, analizado y aprobado por los diversos grupos sociales y públicos involucrados en el desarrollo del estado.
3. Programación y ejecución. Los objetivos son traducidos en acciones concretas (programas operativos) y se determinan los periodos en que se realizarán así como los responsables directos de ejecutarlas.
4. Control y evaluación. Corresponde a las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del plan y de sus programas operativos, con el fin de detectar errores o posibles desviaciones y realizar las correcciones necesarias. La valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos permite al gobierno estatal apreciar el alcance de los objetivos y su impacto en el estado.

En la etapa 1 (diseño y formulación) de la elaboración del PEDM se levanta el diagnóstico estatal. El diagnóstico para el PEDM 2003-2008 se llevó a cabo en el periodo 2002-2003. Otro diagnóstico sobre la situación económica, política y social de Michoacán comenzó en el 2007 y terminó en el 2008, el cual contribuyó a la elaboración del PEDM 2008-2012.

Ambos diagnósticos se hicieron de manera similar, bajo el mismo método: los dos Gobernadores recogieron demandas ciudadanas desde sus campañas electorales, organizaron foros y talleres, realizaron mesas de trabajo sobre temas específicos y establecieron diversas líneas (teléfono, internet, urnas) para recolectar peticiones concretas de los ciudadanos.

En el diagnóstico del 2002-2003, por vez primera en la historia de Michoacán, se realizaron consultas ciudadanas para determinar la problemá-

17 Las dependencias del Poder Ejecutivo se incorporan además en la elaboración del plan. La Contraloría General, asimismo, aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos del plan y de los programas operativos (artículo 14 de la Ley Estatal de Planeación, 2007).

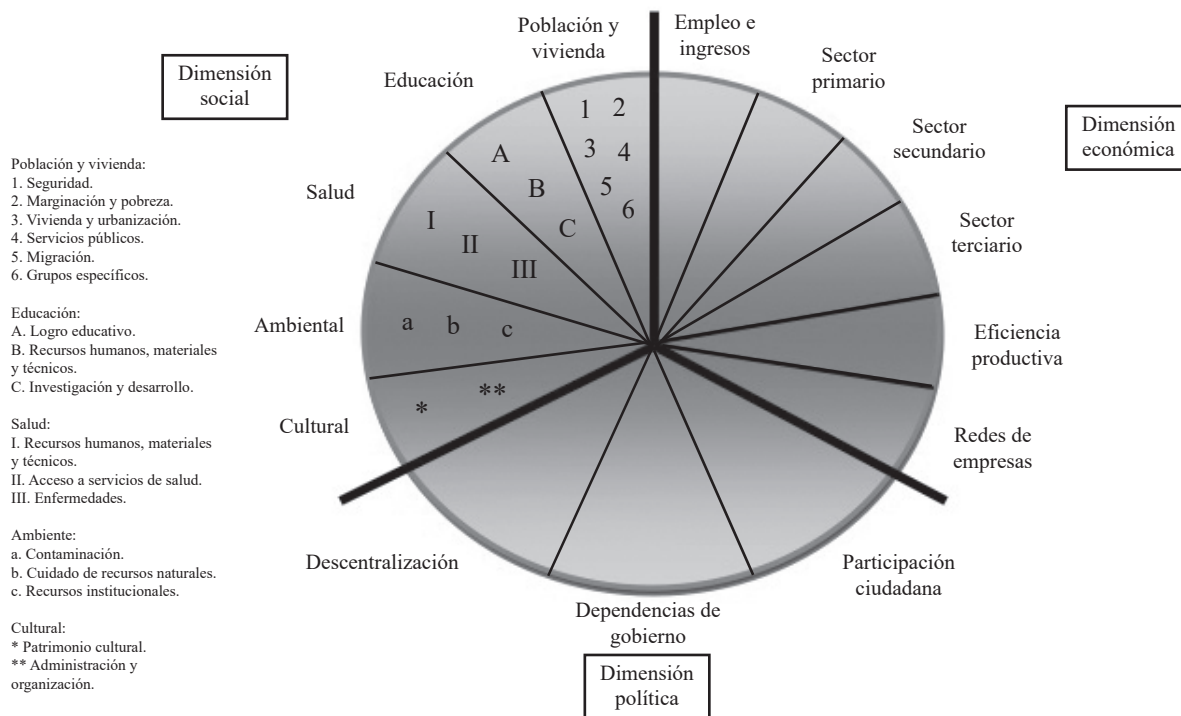
tica y elaborar el PEDM 2003-2008. Se realizó una cantidad mayor de actividades en este diagnóstico en comparación con el otro diagnóstico (2007-2008), por ejemplo: se instalaron 162 buzones en el estado, mientras que en el diagnóstico 2007-2008 sólo fueron 13. En el 2002-2003, además, se hicieron consultas en urnas. En el diagnóstico 2007-2008 sólo se introdujo una línea de recepción telefónica de demandas.

La problemática que reflejan ambos diagnósticos puede clasificarse en tres dimensiones: social, económica y política, las cuales se dividen en categorías específicas y algunas de éstas en aspectos (véase figura 6, pág. siguiente). Algunos problemas pueden pertenecer a la dimensión social y económica, por ejemplo: las actividades agrícolas que se realizan en suelos inapropiados afectan el aspecto ambiental (correspondiente a la dimensión social) y desarrollan una agricultura de bajo rendimiento (que afecta la dimensión económica). No debe considerarse, por tanto, como definitiva la clasificación, puede haber asuntos que correspondan a varias dimensiones.

Ambos diagnósticos presentan de manera lacónica la problemática de la entidad, sobre todo el diagnóstico 2007-2008. 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 no facilitan la proyección de algunas tendencias. Los diagnósticos tampoco dimensionan la magnitud de los problemas ni los jerarquiza. La inseguridad pública, por ejemplo, se presenta como un problema medio-bajo (pandillerismo, robos, narcomenudeo, homicidios), cuando la delincuencia se ha convertido en un problema que ha puesto en riesgo la gobernabilidad en el estado y la misma convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Los factores sinérgicos para el desarrollo del estado no están claros y las diferentes fuerzas que lo pueden neutralizar u obstaculizar no están detectadas del todo. Los diagnósticos no llegan a proporcionar las bases suficientes para fundamentar las políticas en sus dos momentos (normativo y práctico). Son débiles las investigaciones que soportan a los diagnósticos. Las insuficiencias se profundizan más en el diagnóstico 2007-2008.

Figura 6
Dimensiones, categorías y aspectos de la problemática del Estado de Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

Los diagnósticos de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012 indican que la situación de Michoacán -en general- es precaria.¹⁸ En la dimensión social, identifican problemas en la categoría:

- a. Población y vivienda. La mayoría de los municipios del estado tiene grados considerables de marginación y pobreza, hay un crecimiento urbano sin planeación y sin regulación adecuada del uso del suelo, permanecen viviendas que no gozan de los servicios públicos básicos, el índice de migración externa es alto, la desintegración familiar y comunitaria del migrante es persistente, y sigue habiendo explotación infantil, discriminación a la mujer y negación de los derechos humanos de las comunidades indígenas.
- b. Educación. La eficiencia terminal escolar es baja, hay insuficiencia de infraestructura, carencia de un plan educativo integral, calificación media-baja del personal docente en el ámbito básico (primaria, secundaria y bachillerato), fuertes conflictos magisteriales, y la inversión en investigación académica (0.42%) se encuentra por debajo de la recomendada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1.5%).
- c. Salud. La infraestructura de servicios de salud es insuficiente, casi la mitad de la población en el estado no tiene acceso a estos servicios, y algunas enfermedades no se atienden todavía con efectividad.
- d. Ambiental. La regulación sobre el manejo de los residuos urbanos e industriales es insuficiente, hay excesiva deforestación, deterioro y erosión de los suelos, tala inmoderada y clandestina, especies en peligro de extinción, pérdida de biodiversidad, plagas y enfermedades forestales.
- e. Cultural. Incremento del deterioro del patrimonio cultural tangible e intangible del estado y vinculación nula entre cultura y sistema educativo.

Los diagnósticos, en la dimensión económica, subrayan problemas en la categoría:

- a. Empleo e ingresos. Falta de oportunidades para acceder a empleos y bajos salarios en la mayoría de la Población Económicamente Ocupada (ingresos inferiores a dos salarios mínimos).

18 Véase la problemática completa de cada dimensión en el anexo 2.

- b. Sector primario. Atraso productivo-comercial del sector agrícola y fuertes conflictos agrarios. El 43.5% de productores agrícolas vive en condiciones de subsistencia. En los problemas de ganadería se alude sobrepastoreo, erosión de pastizales, escasez de forraje, e importación desleal.
La baja competitividad, el escaso valor agregado y la reducción de la calidad genética de los bosques caracterizan la problemática de la actividad forestal. La sobreexplotación, la falta de capacitación y la infraestructura deficiente hacen también de la pesca una actividad poco rentable.
- c. Sector secundario. Bajos niveles tecnológicos, fuerte intermediarismo comercial y limitada información estadística real en la actividad de transformación.
- d. Sector terciario. Existe una alta proporción de negocios comerciales sin planes estratégicos, economía informal, riquezas turísticas desperdiciadas y oferta desarticulada de la demanda (generalmente de las micro y pequeñas empresas).
- e. Eficiencia productiva. Crecimiento sectorial desigual, fuerte desplome en niveles productivos de las industrias básicas, condiciones asimétricas comerciales del estado con respecto a otros, y baja inversión productiva.
- f. Redes de empresas. Escasa integración de cadenas productivas y altos grados de desvinculación entre agentes económicos.

Los dos diagnósticos, en la dimensión política, marcan problemas en la categoría:

- a. Descentralización. Dependencia fuerte de las transferencias federales. De no recibir las, el estado entraría en colapso, quedaría paralizado, pues su sistema de recaudación de ingresos propios es débil.
- b. Desempeño de las dependencias de gobierno.¹⁹ Ineficiencia alta, su coordinación interna y su vinculación transversal con otras dependencias es casi nula, la calificación técnica de sus recursos humanos es baja, hay corrupción, abusos de poder y manipulación de la percepción del ciudadano hacia ellas.

19 Las instituciones con frecuencia son consideradas como sinónimos de dependencias gubernamentales. La diferencia que marca el neo-institucionalismo económico entre ambas es clara: las dependencias son instancias que el gobierno forma para desarrollar sus acciones. Las dependencias generan internamente sus propios mecanismos e instrumentos de operación para tomar y ejecutar decisiones acorde a las instituciones (reglas que determinan el comportamiento de los individuos y de las organizaciones (dependencias de gobierno)).

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

- c. Participación ciudadana. Baja participación ciudadana en los programas claves del estado y alta intervención centralizada del gobierno.

III.1.2 Políticas de desarrollo implementadas por el gobierno de Michoacán, 2003-2010

Los PEDM de los periodos 2003-2008 y 2008-2012 lanzan algunas pinceladas sobre desarrollo local, mencionan de manera muy general aspectos de los procesos de desarrollo. Los PEDM señalan varios elementos de la dimensión económica y social del desarrollo, sin adentrarse lo suficiente en ellos, y aminoran -casi por completo- la dimensión política. De no considerarse los aspectos económicos, sociales y políticos de forma completa, integrada e interconectada, el desarrollo local no será sostenible en el largo plazo, es más, se quedará sólo en buenas intenciones.

La problemática social, económica y política de la entidad fijada en los diagnósticos realizados en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012, y 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.²⁰ El universo de estudio de la presente investigación es el total de políticas de desarrollo puestas en marcha por el gobierno de Michoacán. Se trata de las políticas, de origen estatal, con orientación hacia la promoción de algunas de las categorías de las dimensiones del desarrollo local.

Los programas corresponden al momento práctico u operativo de la política. La política en sí representa un objetivo general, un momento normativo que se busca materializar con la formulación de programas. El análisis de políticas se efectúa en su momento práctico, no en su momento normativo. El universo de estudio de la investigación, por consiguiente, abarca los programas de las políticas de desarrollo de origen estatal plasmadas en los planes.

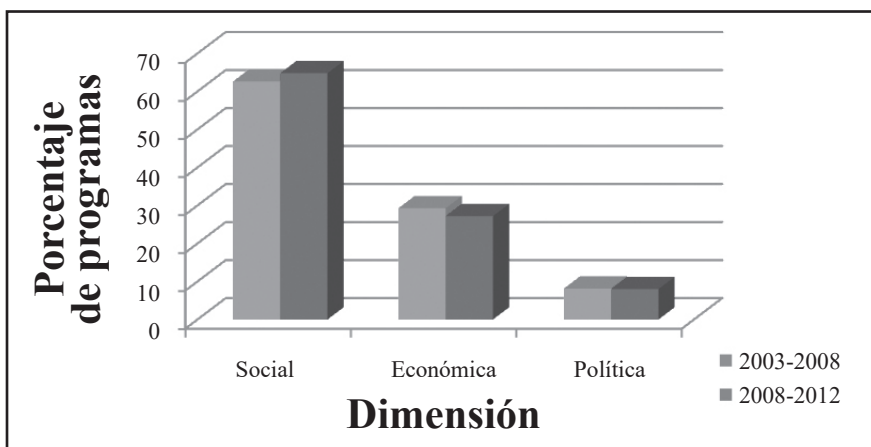
En el PEDM 2003-2008 se encontró un total de 123 programas, mientras que en el PEDM 2008-2012 se ubicaron 125. En total se identificaron 248 programas (considerando ambos periodos), los cuales se implementaron

20 En el anexo 3 se encuentran las políticas con sus respectivos programas.

para lograr las políticas marcadas en la dimensión social, económica y política de los PEDM.

En las políticas clasificadas en la dimensión social (población y vivienda, educativa, salud, ambiental, cultural) se detectaron 158 programas: 77 corresponden al periodo 2003-2008 y 81 al periodo 2008-2012. En las políticas de la dimensión económica (empleo e ingresos, sector primario, sector secundario, sector terciario, eficiencia productiva, redes de empresas) se hallaron 70 programas: 36 pertenecen al periodo 2003-2008 y 34 al periodo 2008-2012. En las políticas de la dimensión política (descentralización, dependencias y participación ciudadana) se encontraron tan sólo 20 programas: 10 para cada periodo. Hubo una mayor cantidad de programas en la dimensión social y económica. La dimensión política quedó muy por debajo (en ambos periodos) (véase gráfica 1).

Gráfica 1
Programas por dimensión, 2003-2008 y 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

Con estos programas, el gobierno estatal intentó aminorar la problemática de la entidad. En la dimensión social, las políticas no distaron mucho. En la dimensión económica son distintas, no de naturaleza u origen, sino de nivel. Mientras que en el PEDM 2003-2008 se planteó fomentar un desarrollo económico equitativo y sustentable a partir de los recursos existen-

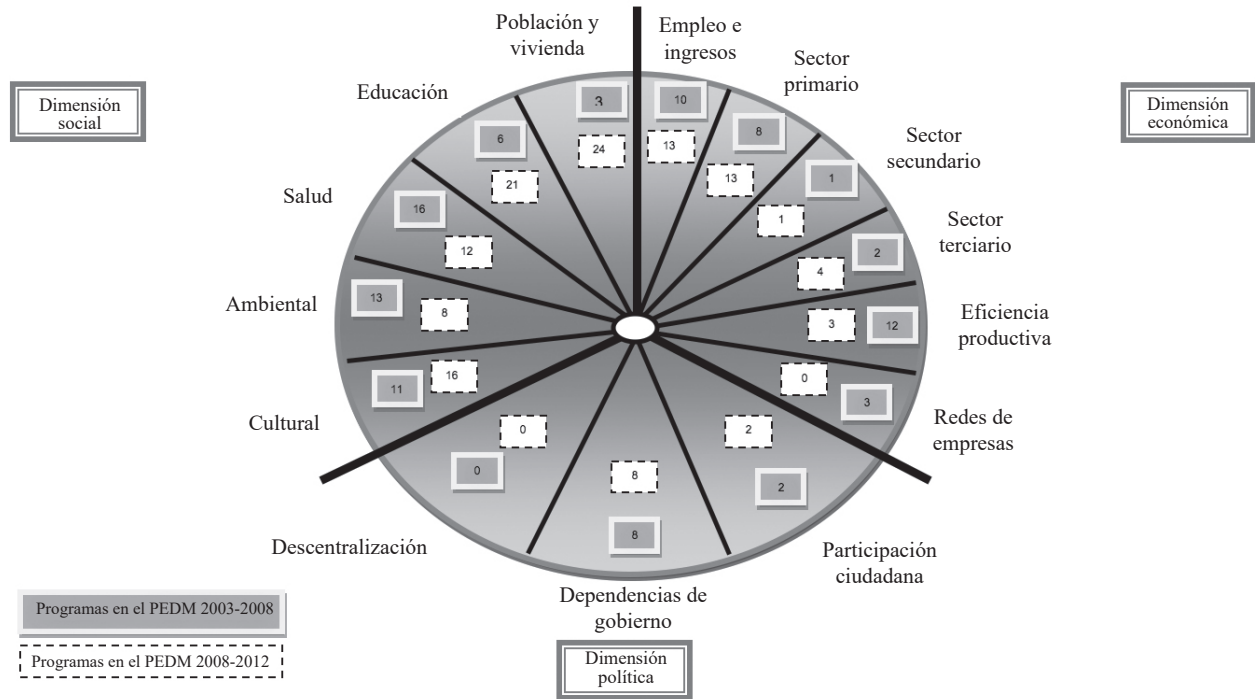
tes en el estado, en el PEDM 2008-2012 se destacó el aprovechamiento eficiente de los recursos y el impulso de la integración productiva de las regiones para elevar la competitividad del estado. El desarrollo económico ya no fue tomado en este último diagnóstico, se depositó la atención en el crecimiento económico, omitiendo la distribución equitativa del producto social obtenido con el crecimiento económico (desarrollo económico). En la dimensión política, las políticas giraron sobre la construcción de una nueva relación entre localidad y gobierno.

Varios problemas son situados en los diagnósticos, pero no aparecen políticas que busquen disminuirlos, por ejemplo: se denuncia la explotación laboral de niños (dimensión social), la desintegración familiar y comunitaria de los migrantes (dimensión social), la falta de infraestructura en los servicios de salud (dimensión social), y la carencia de información estadística real para la industria de la transformación (dimensión económica), sin posibles formas de atenderlos. En ambos diagnósticos, se menciona una fuerte deforestación en el estado, pero no se estructura alguna política para revertir la situación. Los diagnósticos también marcan la dependencia del estado de las transferencias federales (dimensión política) y la baja participación ciudadana (dimensión política), sin marcar políticas para el primero y proyectando limitadas acciones para resolver el segundo. De mantenerse la baja participación ciudadana en las acciones del gobierno estatal, las políticas no serán públicas, pasaran al rango de políticas gubernamentales, cuya operación necesitaría programas gubernamentales, no públicos.

La problemática de inseguridad es caracterizada en ambos diagnósticos como pandillerismo e incidencia delictiva menor (dimensión social). Se describe, vaya pues, como robos de carteras en las plazas públicas de los municipios. Entre líneas, sin profundizar, los diagnósticos dejan ver la presencia del crimen organizado. Una descripción real de la problemática de inseguridad necesitaría hacer referencia a las prácticas constantes de colgar cabezas humanas ensangrentadas en las lámparas que alumbran las plazas públicas de los municipios, cabezas acompañadas de escritos en cartulinas que anuncian la decapitación -por lo regular- del Jefe de Policía en turno. Los planes responden a este tipo de inseguridad con los programas de vecino vigilante y de policía de barrio.

Los esfuerzos para promover la asociatividad empresarial, la formación de redes de unidades económicas y la creación de cadenas productivas son, asimismo, insuficientes (dimensión económica). El PEDM 2008-2012 no lanza ninguna política en este sentido (véase figura 7).

Figura 7
Programas de los PEDM 2003-2008 y 2008-2012



Fuente: Elaboración propia.

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

Los PEDM cumplen por debajo de lo aceptable su propósito principal: orientar, de manera integral, las actividades económicas, políticas y sociales del estado para elevar la calidad de vida de sus habitantes. Sus políticas no fomentan ni regulan suficientemente el desarrollo de las actividades productivas, el crecimiento urbano ordenado y equilibrado, la participación ciudadana, y la conservación del medio ambiente. Los PEDM no contienen las bases suficientes para guiar el desarrollo de la entidad.

Con la finalidad de conocer los programas que operan en Michoacán de origen federal, se recurrió al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2010). Los programas no enunciados por estas dos organizaciones corresponden a los programas estatales, resultando 121: 54 se marcaron en el periodo 2003-2008 y 67 en el periodo 2008-2012. Estos programas de origen estatal (momento operativo de la política estatal) representan el universo de estudio de la investigación (véase cuadro 7).²¹

Cuadro 7 (1 de 3)
Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012
(universo de estudio)

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<ol style="list-style-type: none">1. Programa voluntariado juvenil.2. Programas sociales para los jóvenes.3. Programa estatal de vivienda.4. Programa social de seguridad alimentaria.5. Programa de raciones alimenticias.6. Programas de desarrollo urbano.7. Programa estatal de densificación urbana.	<ol style="list-style-type: none">1. Programas de atención a mujeres, jóvenes y migrantes indígenas.2. Programa voluntariado juvenil.3. Programa atención al migrante.4. Programa de escrituración social gratuita.5. Programa de vivienda.6. Programa estatal de desarrollo urbano.7. Programa estímulos académicos.

21 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.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<ol style="list-style-type: none">8. Programa de promoción de ahorro popular.9. Programa de policía comunitaria o de barrio.10. Programa de vecino vigilante.11. Programa estatal emergente de producción de vivienda en renta y venta.12. Programa educación a distancia.13. Programa de útiles escolares para la educación básica.14. Programas de apoyo a las instituciones de educación superior.15. Programas de ciencia y tecnología.16. Programas para la formación y desarrollo profesional de funcionarios del sector educativo.17. Programa salud y nutrición de los pueblos indígenas.18. Programa mujer y salud.19. Programa atención a la salud del niño.	<ol style="list-style-type: none">8. Programa “gobierno educador”.9. Programa saneamiento inmediato del sistema educativo.10. Programa estatal extraordinario de becas para estudiantes de educación media superior y superior de bajos recursos de 15 a 21 años.11. Programa de investigación e innovación educativa.12. Programa dotación de útiles escolares.13. Programa uniformes escolares.14. Programa dotación de Lentes.15. Programa la escuela es de la comunidad.16. Programa emergente y sostenido de capacitación, actualización y profesionalización de los maestros y directivos de todos los niveles.17. Programa estatal de lectura individual y comunitaria.18. Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología.

**Cuadro 7 (2 de 3)
Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012
(universo de estudio)**

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	20. Programa de atención al alcoholismo. 21. Programa estatal de marcaje biológico de las especies autóctonas, silvestres y domesticadas de Michoacán. 22. Programa de saneamiento ambiental. 23. Programa de mejoramiento genético. 24. Programa estatal de educación y cultura forestal. 25. Programas para la protección y mejora de las plantas cultivadas y la cría de animales domésticos y de microorganismos. 26. Programa de conservación y manejo comunitario sustentable de los bosques michoacanos. 27. Programa de creación de lectores y talentos literarios. 28. Programa cuéntame tu historia. 29. Programa de estímulos a la creación y el desarrollo artístico. 30. Programa de estímulo y promoción de manifestaciones y productos culturales. 31. Programa de conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. 32. Programas de arte y cultura. 33. Programa de promoción y difusión de artes visuales.	19. Programa de educación masiva de la educación pública. 20. Programas de docencia, investigación, extensión, difusión científica y actividades culturales (Estado / Universidad). 21. Programa de investigación y posgrado. 22. Programa de comunicación en salud. 23. Programa de gratuidad en la atención a niños con cáncer. 24. Programa de gratuidad en la atención al niño quemado. 25. Programas de donador vivo. 26. Programa de procuración cadavérica multi-orgánica. 27. Programa de gratuidad de trasplante renal y tratamiento con inmunosupresión. 28. Programa estatal de calidad del aire. 29. Programa de verificación vehicular. 30. Programa estatal para la prevención y gestión integral de los residuos. 31. Programa estatal de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad. 32. Programa teatro escolar. 33. Programa de itinerancia rocinante. 34. Programas culturales de promoción de tradiciones.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<p>34. Programa de revitalización del patrimonio histórico y cultural del estado.</p> <p>35. Programas de recuperación integral y regulación de espacio e inmuebles patrimoniales.</p>	<p>35. Programa vinculación de educación y cultura.</p> <p>36. Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico.</p> <p>37. Programa inventario, catalogación, restauración e investigación de bienes culturales.</p> <p>38. Programa difusión de las artes, tradiciones y patrimonio cultural de Michoacán.</p> <p>39. Programa de desarrollo cultural para la juventud.</p> <p>40. Programa de desarrollo cultural para la atención de grupos especiales.</p> <p>41. Programa de la evangelización a la independencia.</p> <p>42. Programa: una historia monumental.</p> <p>43. Programa conoce tus museos.</p> <p>44. Programa arte en mi escuela.</p> <p>45. Programa conoce a tus artistas.</p>

Cuadro 7 (3 de 3)
Programas de origen estatal, 2003-2008 y 2008-2012
(universo de estudio)

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<p>36. Programas de infraestructura para el desarrollo.</p> <p>37. Programa integral para el financiamiento del desarrollo.</p> <p>38. Programa extensionismo - financiero.</p> <p>39. Programa de recuperación de potencialidades productivas.</p> <p>40. Programa de desarrollo para la Sierra-Costa.</p>	<p>46. Programa capacitación y formación de la mujer.</p> <p>47. Programa extensionismo - financiero.</p> <p>48. Programas de financiamiento, garantías y capacitación.</p> <p>49. Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas.</p>

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<ul style="list-style-type: none"> 41. Programas municipales de desarrollo artesanal. 42. Programa de financiamiento para el desarrollo del Estado de Michoacán. 43. Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales. 44. Programa estatal de desarrollo forestal 2000-2030. 45. Programa articulación y competitividad de las cadenas productivas prioritarias. 46. Programa de fomento a la producción ganadera. 47. Programas de recuperación acuícola. 	<ul style="list-style-type: none"> 50. Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos “Inrnillo”. 51. Programa de manejo integral de los recursos pesqueros. 52. Programa estatal de mejoramiento genético de las especies forestales comerciales. 53. Programa especial de maíz. 54. Programa de compras anticipadas. 55. Programas de turismo cultural. 56. Programa corredor costero. 57. Programa “país de la monarca”.
Política	<ul style="list-style-type: none"> 48. Programa de asesoramiento y apoyo legal a los ayuntamientos para ofrecer servicios a migrantes. 49. Programa general de desarrollo administrativo. 50. Programa unidos por la transparencia. 51. Programa prevenir para mejorar (capacitación para administrar recursos públicos). 52. Programa de fiscalización (combate a evasión fiscal). 53. Programas de capacitación para organizaciones de la sociedad civil. 54. Programa de participación ciudadana con migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> 58. Programas de evaluación (sistema de indicadores). 59. Programa de innovación, modernización y desarrollo administrativo. 60. Programa de contraloría social y de inspecciones aleatorias sorpresivas a dependencias y entidades de la administración pública estatal. 61. Programa de sensibilización, capacitación y profesionalización en enfoque de género para funcionarios de la administración pública estatal y municipal. 62. Programa de calidad y mejora continua de los servidores públicos.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Política		63. Programa de capacitación acorde a per les y necesidades de cada puesto. 64. Programa especial de formación para equipos de trabajo de alto desempeño y líderes de proyectos. 65. Programa para la profesionalización de los servidores públicos de la Procuración de Justicia. 66. Programa de fortalecimiento comunitario. 67. Programa escuela de ciudadanía y buen gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

III.2 Selección de la muestra de estudio

Una vez determinado el universo de estudio, se define la muestra preliminar con base en los siguientes criterios. Se hace un muestreo de juicio:

- Los programas deben ser de creación estatal y no por convenio y/o participación con el gobierno federal, pues se busca analizar la secuencia que sigue el ciclo de las políticas implementadas por el gobierno del Estado de Michoacán.
- Los programas se seleccionan con base en su importancia en los procesos de desarrollo local.
- Se eligen los programas que operaron durante el periodo 2003-2010. Son programas que tienen la maduración suficiente para evaluar cada una de sus etapas: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.
- Se eligen programas de cada dimensión -económica, política y social- del desarrollo local.

Los programas deben responder a la problemática de Michoacán. Programas que hayan sido detectados en los diagnósticos de los PEDM.

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

Los programas de origen estatal que atienden estos criterios son los enlistados en el cuadro 8. Representan la muestra de estudio preliminar.

Cuadro 8 (1 de 2)
Muestra de estudio preliminar

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Social	<ul style="list-style-type: none">- Programa estatal de vivienda.- Programas de desarrollo urbano.- Programas de ciencia y tecnología.- Programa de saneamiento ambiental.- Programa de conservación y manejo comunitario sustentable de los bosques michoacanos.- Programa estatal de desarrollo forestal 2000-2030.	<ul style="list-style-type: none">- Programa de vivienda.- Programa estatal de desarrollo urbano.- Programas de formación y difusión de ciencia y tecnología.- Programa estatal de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad.- Programa vinculación de educación y cultura.- Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico.

Cuadro 8 (2 de 2)
Muestra de estudio preliminar

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<ul style="list-style-type: none">- Programas de infraestructura para el desarrollo.- Programa integral para el financiamiento del desarrollo.- Programa de recuperación de potencialidades productivas.- Programa de desarrollo para la Sierra-Costa.- Programas municipales de desarrollo artesanal.- Programa de financiamiento para el desarrollo del Estado de Michoacán.	<ul style="list-style-type: none">- Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas.- Programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos "Infiernillo".- Programa de manejo integral de los recursos pesqueros.- Programa especial de maíz.- Programa de compras anticipadas.- Programas de turismo cultural.

Dimensión	Periodo 2003-2008	Periodo 2008-2012
Económica	<ul style="list-style-type: none">- Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales.- Programa articulación y competitividad de las cadenas productivas prioritarias.- Programa de fomento a la producción ganadera.- Programa extensionismo financiero.	<ul style="list-style-type: none">- Programa extensionismo financiero.
Política	<ul style="list-style-type: none">- Programa unidos por la transparencia.- Programa prevenir para mejorar (capacitación para administrar recursos públicos).	<ul style="list-style-type: none">- Programa de contraloría social y de inspecciones aleatorias sorpresivas a dependencias y entidades de la administración pública estatal.- Programa de fortalecimiento comunitario.

Fuente: Elaboración propia con base en los PEDM 2003-2008 y 2008-2012.

Detectados los programas estatales más importantes en los procesos de desarrollo local que operaron durante el periodo 2003-2010, se investigó el acceso y la disponibilidad de información. Algunos programas del cuadro 8 no se consideraron en la muestra debido a los siguientes problemas:

- Programa estatal de vivienda. El Subdirector de Planeación del Instituto de Vivienda del Estado dijo que la información requerida estaba en el Instituto Nacional de Vivienda. Este instituto tampoco tenía la información requerida.
- Programa de infraestructura para el desarrollo. El asistente del Subsecretario de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) dio por concluida la solicitud de información al señalar que no se tenía plasmada en papel, que la información se transmitía de boca en boca.
- Programa conservación y rescate del patrimonio cultural y artístico. La Directora de Patrimonio, Protección y Conservación de Monumentos y Sitios Históricos de la Secretaría de Cultura, después de llamarle varias veces por teléfono y acudir en repetidas

ocasiones a su oficina, entregó información escueta e incompleta sobre el programa. No se tuvo acceso a la suficiente información para analizar el ciclo del programa.

- Programas regionales de capacitación técnica y gerencial para los grupos cooperativistas. Se realizó investigación en la dependencia de gobierno (CEPLADE) que monitorea los programas estatales, respondieron que no tenían conocimiento de dicho programa. Ahora se sabe (mayo 2012) que pretende desarrollarse en algunos planteles del Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán (ICATMI). El programa se encuentra en fase embrionaria.
- Programa de apoyos e incentivos a la organización económica y asociaciones de productores y pobladores rurales. El programa se desconoce en las dependencias dedicadas al sector rural.
- Programa vinculación y cultura. El Director de Formación y Educación de la Secretaría de Cultura mencionó la desconfianza de dar información, pues podría ser utilizada para otros fines. Al explicarle que sería utilizada para la presente investigación dio la posibilidad de entregar la información solicitada, pero a fin de cuentas, no se tuvo acceso, no existía.
- Programa prevenir para mejorar (capacitación para manejar recursos públicos) y programa unidos por la transparencia (de inspecciones aleatorias a entidades y dependencias estatales). Sólo se realizan líneas de acción al respecto, pero no existen programas como tal.
- Programa fomento a esquemas de comercialización mediante pignoración, agricultura por contrato o cobertura de precios para granos y oleaginosas (compras anticipadas); programa integral para el manejo de recursos naturales y desarrollo regional de la presa Adolfo López Mateos “Infiernillo”; programa extensionismo financiero; programa de infraestructura y equipamiento pesquero, se descartaron porque operan en convenio con el gobierno federal, no cumplen con los criterios de selección de la muestra.

En el cuadro 9, se presenta la muestra de estudio definitiva de la investigación²².

22 La información se obtuvo en diciembre de 2010; enero, mayo, junio y julio de 2011.

Cuadro 9 (1 de 3)

Muestra de estudio definitiva

Dimensión del desarrollo local	Categoría de la política	Nombre del programa	Objetivo de la política (momento normativo u orientador)	Objetivo del programa (momento práctico u operativo)
Social	Población y vivienda	Desarrollo urbano	Contribuir al mejoramiento de vida de la población priorizando que el crecimiento de los centros de población se den en armonía con el medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales.	Consolidar el sistema estatal de planeación urbana y recibir la normatividad urbana correspondiente (estado y municipios).
	Ambiental	Conservación y uso sustentable de la biodiversidad en el Estado de Michoacán	Conservar la diversidad biológica y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de hacer compatible la generación de los beneficios económicos con la conservación de los ecosistemas.	Realizar todas aquellas acciones que contribuyan de manera directa o indirecta a elevar las condiciones de bienestar y calidad de vida de la población del Estado, con acciones de conservación del patrimonio natural y uso sustentable de la biodiversidad.
	Ambiental	Contención del deterioro ambiental	Contribuir al desarrollo sustentable del Estado de Michoacán a través de una política ambiental de residuos basada en la promoción de cambios en los modelos de producción, consumo y manejo que fomenten la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y los de manejo especial.	Transformar el manejo tradicional de los residuos sólidos en una gestión integral (sistemas de recolección, tratamiento y disposición final), apoyados en tecnologías complementarias, economías de escala, esquemas regionales y de corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad, y contribuir en el desarrollo sustentable del Estado.
	Ambiental	Desarrollo forestal sustentable del Estado de Michoacán	Contar con un instrumento a corto y largo plazo que permita planear e impulsar el desarrollo forestal sustentable de los recursos naturales en los ecosistemas forestales, mediante acciones de conservación, protección, restauración, fomento y producción para el bienestar de la sociedad.	Aprovechar el gran potencial de bosques y selvas del Estado de Michoacán, bajo los criterios de sustentabilidad, para beneficio de los dueños del recurso, de la sociedad en su conjunto y la conservación de la biodiversidad.
	Cultural	Concursos artesanales	Preservar, promover y difundir las culturas populares, indígenas, regionales y comunitarias del estado.	Estimular la creatividad de los artesanos michoacanos, así como difundir y promocionar el producto artesanal.

Cuadro 9 (2 de 3)

Dimensión del desarrollo local	Categoría de la política	Nombre del programa	Objetivo de la política (momento normativo u orientador)	Objetivo del programa (momento práctico u operativo)
Económica	E ciencia productiva	Difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación	Garantizar el acceso, permanencia y terminación de estudios e impulsar la información, capacitación y actualización científica, técnica y humana de los diferentes sectores de la población michoacana.	Difundir y divulgar la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación entre la sociedad michoacana, que permita estrechar los nexos entre la comunidad científica y tecnológica, los diferentes niveles de gobierno, el sector productivo y sociedad en general, así como estimular el interés por la ciencia y la tecnología en los diversos sectores y actores sociales.
	E ciencia productiva	Desarrollo empresarial	Impulsar el acceso al financiamiento con esquemas adecuados para cada sector, promoviendo el uso de servicios complementarios como capacitación, asesoría, consultoría y gestoría que permitan el desarrollo de las MIPYMES.	Apoyar a personas físicas o morales que no tienen acceso a fuentes de financiamiento formales a que inicien o desarrollen alguna actividad empresarial en el Estado de Michoacán.
	Empleo e ingresos	Financiamiento a la actividad productiva para el empleo	Impulsar el acceso al financiamiento con esquemas adecuados para cada sector, promoviendo el uso de servicios complementarios como capacitación, asesoría, consultoría y gestoría que permitan el desarrollo de las MIPYMES.	Otorga financiamiento a los proyectos técnicamente viables y económicamente rentables que promuevan el desarrollo social y productivo de sus comunidades.
	Redes de empresas	Cadenas productivas y canales de comercialización	Mejorar la posición competitiva del estado desarrollando la infraestructura necesaria, capacitando a los productores, implementar estrategias de participación de actores e integrando y fortaleciendo cadenas productivas que posibiliten la ampliación de canales de comercialización de los productos del campo, logrando un mejor acceso a mercados nacionales e internacionales, con precios más justos para sus productos.	Promover una alianza público-privada para establecer un programa de desarrollo de proveedores que permita vincular a agricultores con agroindustrias, empresas exportadoras, tiendas de autoservicio, cadenas de restaurantes y mayoristas de las principales centrales de abasto del país.

Cuadro 9 (3 de 3)

Muestra de estudio definitiva

Dimensión del desarrollo local	Categoría de la política	Nombre del programa	Objetivo de la política (momento normativo u orientador)	Objetivo del programa (momento práctico u operativo)
Económica	Sector terciario	Promoción turística	Consolidar el turismo como palanca de desarrollo a través del impulso al crecimiento endógeno, a la asociatividad y a la creación de redes empresariales y sociales, convirtiéndolo en líder en el plano de turismo en el plano regional, nacional e internacional.	Promover la planeación, desarrollo y difusión de eventos y campañas, a nivel estatal, nacional e internacional de los atractivos turísticos del Estado, para posicionarlo como destino líder a nivel nacional en materia de turismo bajo los principios de sustentabilidad, equidad e inclusión.
	Sector primario	Cruzada estatal del maíz y otros granos	Generar las condiciones económicas y técnicas propicias para el desarrollo integral, equitativo y sustentable del sector agropecuario.	Fortalecer la soberanía alimentaria y coadyuvar en la solución de la pobreza rural, así como impulsar la productividad y rentabilidad del maíz y otros granos a través de un esquema integral de atención a la cadena producción-consumo.
	Sector primario	Impulso a la producción pecuaria	Fomentar la producción y la productividad de los productores pecuarios a través del mejoramiento genético del hato ganadero y el uso de tecnologías locales que propicien la producción de alta calidad y bajo costo.	Contribuir con la producción de especies pecuarias de calidad genética y aumentar la productividad ganadera que permita participar en competencias con otros estados y lograr el desarrollo de los productores pecuarios en el estado.
	Sector primario	Rehabilitación y mantenimiento de embalses	Impulsar el desarrollo pesquero y acuícola del estado mediante el uso de tecnología, infraestructura, organización e inversión.	Recuperar el lago de Pátzcuaro, Cuitzeo y presa Malpaís, así como generar las condiciones favorables para el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.
Política	Institucional	Fortalecimiento comunitario	Lograr una administración pública que se distinga por su eficacia y eficiencia en el trabajo, por la transparencia, honestidad y austeridad.	Impulsar el desarrollo comunitario en las comunidades, barrios y colonias de Michoacán, a través de los CODECOS, tomando como base la organización, participación y autogestión comunitaria.

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