



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales



**PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE
MICHOCÁN DE OCAMPO, 2003-2015**

TESIS

Para obtener el título de:

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

L.E. Óscar Iván Sánchez Zamora

Director:

Dr. en Ciencias del Desarrollo Regional
José Odón García García

Morelia, Michoacán, México

Agosto, 2017





Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado una beca para cursar mis estudios de maestría sin la cual no hubiera sido posible llevar a cabo la presente investigación.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) por mi formación académica.

Agradezco a mi director de tesis, Dr. José Odón García García por sus enseñanzas, su apoyo y su guía en la realización de este proyecto.

A mis sinodales por sus valiosas observaciones en la realización del presente trabajo.

A los coordinadores del programa de Políticas Públicas, Dra. Odette Virginia Delfín Ortega y Dr. Plinio Hernández Barriga, por su apoyo y esfuerzo durante las gestiones del programa.

A mis profesores del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), por sus enseñanzas durante la maestría.

A Eréndira, por tu apoyo y contribuciones a este documento.

A todas aquellas personas que me ofrecieron su ayuda, mi más profundo y sincero agradecimiento.



Dedicatoria

A mis padres, Iris Teresa y Sebastián

Por haberme apoyado y creer en mí, por sus consejos, sus principios, su ejemplo y su cariño, y por permitirme siempre la libertad de forjar mi propio camino.

A mis hermanos por sus lecciones de vida. A mis sobrinas, por la alegría que irradian a toda la familia.

A mis maestros.

A aquellos que cultivaron en mí el interés por las ciencias sociales desde que ingrese a la UMSNH y a quienes me orientaron en la elaboración de la presente investigación.

“Cada fracaso nos enseña algo que necesitábamos aprender”.

Charles Dickens (1812-1870).



Índice

AGRADECIMIENTOS	I
ÍNDICE	III
ÍNDICE CUADROS	V
ÍNDICE GRÁFICOS	V
ÍNDICE FIGURAS	VI
GLOSARIO	1
ABREVIATURAS	3
RESUMEN	5
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	10
FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.1. Descripción del problema.....	16
1.2. Preguntas de investigación.....	17
1.3. Objetivos de la investigación	18
1.4. Hipótesis de la investigación.....	18
1.5. Identificación de variables	19
1.6. Justificación.....	19
1.7. Tipo de investigación	20
CAPÍTULO II	21
ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO	21
2.1. Legislación en materia agropecuaria.....	25
2.2. Planes de Desarrollo, acciones y estrategias orientadas al sector agrícola.....	31
CAPÍTULO III	52
EVOLUCIÓN SECTOR AGRÍCOLA EN MICHOACÁN	52
3.1. Análisis por cultivos de la agricultura en Michoacán.....	55
4. CAPÍTULO IV	61



ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR AGRÍCOLA.....	61
4.1. Pensamiento económico sobre agricultura.....	61
4.1.1. El espacio y la región.....	63
4.2. La productividad, la eficiencia y la equidad.....	66
4.3. Desarrollo y crecimiento económico agrícola.....	68
4.4. Las Instituciones y el territorio.....	69
4.5. Políticas públicas, definición, etapas e implicaciones.....	71
CAPÍTULO V.....	82
MÉTODO Y METODOLOGÍA.....	82
5.1. Técnicas de análisis regional.....	83
5.2. Universo y muestra de estudio.....	88
5.3. Alcances y limitaciones de la investigación.....	88
CAPÍTULO VI.....	89
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	89
6.1. Indicadores.....	89
6.2. Región en su contexto.....	89
CAPÍTULO VII.....	100
PROPUESTA.....	100
7.1. Propuesta de política pública.....	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105
ANEXOS O APÉNDICES.....	116



Índice Cuadros

Cuadro 1. Evolución de la tenencia de la tierra.....	23
Cuadro 2. Elementos sustanciales del PDIEM 20012-2015.....	48
Cuadro 3. Resumen de cultivos: Superficie cosechada, volumen y valor de la producción. .	59
Cuadro 4. Espacio absoluto	63
Cuadro 5. Las tres dimensiones de la política como tarea colectiva.....	73
Cuadro 6. Los tres criterios de lo público	77
Cuadro 7. Fases del ciclo de las políticas.	78
Cuadro 8. Matriz SECRE.....	85
Cuadro 9. Matriz Sector Región (SECRE)	86
Cuadro 10. Matriz Sector Región (SECRE).....	87
Cuadro 11. Matriz SECRE (Vij): Valor de producción absoluto por cultivo y por región, 2003	90
Cuadro 12. Matrices de porcentajes año 2003 (P_{ij}) $P_{ij}=100*[V_{ij}/\sum_i V_{ij}]$	90
Cuadro 13. Cociente de localización, 2003.....	97
Cuadro 14. Cociente de localización, 2015.....	97
adro 15. Coeficiente de especialización: 2003, 2015	98
Cuadro 16. Variables que explican el diseño de una propuesta de política pública.	102

Índice Gráficos

Gráfico 1. Estructura del PIB del Estado de Michoacán.	53
Gráfico 2. Egresos de la Secretaría de Desarrollo Rural Agroalimentario.....	54
Gráfico 3. Resumen de cultivos en Michoacán: superficie cultivada y cosechada	55
Gráfico 4. Superficie cosechada por grupos de cultivos.	56
Gráfico 5. Volumen de producción por grupos de cultivos.....	57
Gráfico 6. Valor de producción por grupos de cultivos.....	58
Gráfico 7. Coeficiente de especialización: 2003, 2015.....	99



Índice Figuras

Figura 1. Gasto público productivo.	13
Figura 2. Índice general de avance en PBR-SED Entidades Federativas 2016	15
Figura 3. Variable dependiente y variables independientes	19
Figura 4. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo	39
Figura 5. Clasificación de los tipos de territorios rurales	70
Figura 6. Ordenamiento de las TAR.	84



Glosario

Ciclo de las políticas (*policy cycle*). “El *policy cycle* propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas” (Roth, 2004: 49).

Crecimiento económico. “El crecimiento económico representa la expansión del PIB potencial nacional. El incremento del producto per cápita es un objetivo importante del gobierno, porque está asociado con la elevación de los ingresos reales en promedio y de los niveles de vida.” (Samuelson, 2010: 516).

Desarrollo. “El desarrollo humano consiste en ampliar las libertades de modo que todos los seres humanos puedan aprovechar las posibilidades que consideren más valiosas. Estas libertades tienen dos aspectos fundamentales: la libertad de bienestar, representada por los funcionamientos (*functionings*) y las capacidades (*capabilities*), y la libertad de agencia (*freedom of agency*), representada por la voz y la autonomía” (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016: 1).

Política Pública. “Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, puede llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados.” (Merino, 2013: 17).



Vocaciones. “Definidas como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo. En definitiva, se trata de buscar que es lo que hace especial, propio del lugar, como imagen de marca diferenciada a la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitieran impulsar un proceso de desarrollo específico.” (Silva y Sandoval, 2012: 15).



Abreviaturas

ALC. América Latina y el Caribe.

CELEM. Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

GESOC. Gestión Social y Cooperación, A.C.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

PEDM. Plan Estatal de Desarrollo Michoacán.

PIB. Producto Interno Bruto.

PND. Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD. Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

SEDRUA. Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario.



SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIACON. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta.

SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

TAR. Técnicas de Análisis Regional.

WEF. Foro Económico Mundial.



Resumen

En el estado de Michoacán la agricultura presenta un posicionamiento relativamente importante, con el primer lugar en cuanto al valor total de la producción agrícola se refiere a pesar de ocupar apenas el octavo lugar tanto en superficie cultivada como cosechada (SIACON, 2014). Esta producción se caracteriza por su diversidad: existen 33 cultivos que representan el 95% del valor de la producción (SIAP, 2016). Por tanto las políticas públicas de fomento al crecimiento económico del sector agrícola deben necesariamente considerar las vocaciones productivas propias de las regiones.

El presente trabajo pretende indagar en la dinámica sectorial de los cultivos en el territorio. La metodología utilizada se basa en las Técnicas de Análisis Regional recomendadas por el ILPES/CEPAL con datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Los cultivos se clasificaron en orden jerárquico con base en el valor de producción. El objetivo es elaborar una propuesta de lineamientos de la política pública para el sector agrícola en Michoacán con base en los resultados del análisis de vocaciones productivas por cultivos.

Palabras clave: Vocaciones, Vocaciones económicas, localización, Política pública, crecimiento económico.



Abstract

In the state of Michoacán, agriculture has a relatively important position, with the first place in terms of the total value of agricultural production, although it occupies only eighth place in both cultivated and harvested areas (SIACON, 2014). This production is characterized by its diversity: there are 33 crops that represent 95% of the value of production (SIAP, 2016). Therefore, public policies to promote economic growth in the agricultural sector must necessarily consider the productive vocations of the regions.

The present work aims to investigate the sectoral dynamics of crops in the territory. The methodology used is based on the Regional Analysis Techniques recommended by ILPES/ECLAC with data of the Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food (SAGARPA). The crops were classified in hierarchical order based on the production value. The objective is to elaborate a proposal of guidelines of the public policy for the agricultural sector in Michoacán based on the results of the analysis of productive vocations by crops.

Key words: Vocations, economic vocations, location, Public policy, economic growth.



Introducción

El sector agrícola juega una importante función en el desarrollo económico de México y Michoacán. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2015) para el año de 2014 el sector primario contribuía con casi el diez por ciento de la riqueza generada en el estado de Michoacán. Esa cifra contrasta claramente con la proporción de la población ocupada en este sector, que para el mismo año rondaba casi la cuarta parte del total (*ibíd.*). La relación entre su aportación económica y los empleos con que contribuye revela que funciona no únicamente como proveedor de alimentos y materias primas, sino también como una importante fuente de ingresos a un amplio porcentaje de la población que en él se ocupa. Ingresos que son una condición necesaria para iniciar el proceso de crecimiento económico.

Al analizar con datos del Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) este grupo de actividades económicas, nos muestra una clara vocación productiva en frutales, granos básicos y forrajeros. No obstante lo anterior, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un trabajo elaborado en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el generar mayores ingresos en el sector rural requiere procesos que permitan incrementar la producción y productividad en el campo (CEPAL-FAO-IICA, 2013).

El presente trabajo busca precisamente analizar los aspectos que inciden en el comportamiento de la producción del sector agrícola en el estado de Michoacán. Al principio, describe la problemática de la agricultura en general y la importancia de sus múltiples componentes. Enseguida se expone brevemente el problema tratado en específico en la presente investigación y se procede a establecer las preguntas, los objetivos y las hipótesis de investigación.



El segundo capítulo señala a manera de exordio el panorama general de la agricultura en México y la planeación del desarrollo del sector agrícola en el marco del sistema agroalimentario mundial. El objetivo es contar con un panorama que explore u describa las directrices generales de la política pública agrícola del Estado Mexicano.

Para lograr este fin se exploran y señalan los principales apartados relativos al crecimiento y desarrollo del sector agrícola tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En este apartado, se toma los planes de desarrollo que quedan comprendidos en el período de estudio 2003-20015 tanto a nivel nacional como aquellos del estado de Michoacán. Se ha decidido incluir también en este apartado los planes estatales de Michoacán con la finalidad de dar cuenta de la lógica que sigue la evolución conjunta de la planeación nacional y aquella elaborada en Michoacán.

Enseguida se continúa con el estudio de las características de la producción del sector agrícola en Michoacán en el tercer capítulo. En este capítulo se presenta un análisis comparativo entre los cultivos que se consideran de importancia a nivel estatal. Estos cultivos se encuentran en la base de datos el SIAP (2016) y el SIACON (2014) divididos en los siguientes grupos: Cereales, Especies y Medicinales, Forrajes, Frutales, Hortalizas, Industriales, Legumbres Secas, Oleaginosas, Ornamentales, Otros, Semillas para siembra y Tubérculos.

El cuarto capítulo expone los principales fundamentos teóricos, conceptuales y referenciales en relación con la problemática de la producción, las políticas públicas y las hipótesis de la investigación. Se inicia con los clásicos del pensamiento económico sobre agricultura hasta aterrizar a los pensadores contemporáneos. Enseguida se analiza el espacio, el territorio, la región y el crecimiento económico. Finalmente se integran los elementos de definición, diseño, análisis y etapas de las políticas públicas.



En el quinto capítulo se describe la metodología utilizada para el análisis de las regiones por cultivo. El análisis sectorial por cultivo y por región se aborda a través de la metodología TAREA (Técnicas de Análisis Regional: Ejercitación y Aplicación) desarrollada por Sergio Boisier (1980) y retomada por Luis Lira y Bolívar Quiroga (2009).). El objetivo es captar el patrón de especialización agrícola y la dinámica por cultivo de las regiones del estado de Michoacán.

En el capítulo sexto se lleva a cabo la ejercitación y aplicación de los resultados de la metodología. Se considera que la política pública de fomento a la superficie, el mercado, la vocación productiva, y la dinámica sectorial son los principales elementos que afectan los resultados de la producción agrícola. Y finaliza el capítulo con un apartado de conclusiones.

En el séptimo capítulo se presenta las recomendaciones en forma de una propuesta de política pública para la producción agrícola en Michoacán. El fundamento de esta propuesta deriva de la teoría de las ciencias de las políticas públicas, que estructura de manera lógica el contenido de la propuesta, y de los resultados de las las Técnicas de Análisis Regional que permiten identificar las vocaciones productivas territoriales del sector agrícola en Michoacán.



Capítulo I

Fundamentos de la investigación

En 2016, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) alertó sobre el panorama de riesgos económicos, ambientales, geopolíticos, sociales y tecnológicos que las naciones debían prever para la próxima década. Entre ellos, se menciona que “el efecto combinado de un incremento de la población y el crecimiento de la clase media –la gente más rica consume más carne intensiva en cereales– se perfila para conducir a un aumento de la demanda del 60% para 2050” (World Economic Forum, 2016: 50).

Además, se explica sobre el efecto que produce el cambio climático al influir en las condiciones ambientales para la producción y como éste repercute en una modificación de los precios. Al tomar como base la media de nueve diferentes modelos que utilizan la trayectoria de emisiones del “*business as usual*” del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, el Foro Económico Mundial “concluye que los precios mundiales de los cultivos serán un 20% mayor en 2050 de lo que hubieran sido sin cambio climático” (WEF, 2016: 51).

El problema se agrava. De acuerdo con Kalecki (1956), para que pueda generarse un incremento en la oferta de los productos agrícolas se requiere que transcurra un período de tiempo más o menos largo; la lógica de este argumento radica en que al ser inelástica la oferta “un aumento de la demanda provoca una disminución de las existencias y la consiguiente elevación del precio” (Pp. 11). De tal forma que el mecanismo de precios oferta-demanda no es automático y no es capaz de incrementar la oferta y disminuir los precios de los productos agrícolas en un corto plazo.



En un trabajo más reciente se demostró que:

“Las elasticidades precio de la oferta de trigo, arroz, chile, papa, jitomate, cebolla, limón, naranja, manzana, guayaba, durazno, nuez, mango, aguacate, leche de bovino, leche de caprino, carne de bovino, carne de ovino, carne de caprino, carne de pollo, huevo, miel de abeja, avena, soya, canola, algodón, cacao, café, coco y hule fueron inelásticas [...] Sólo los productos de uso agroindustrial, cebada, garbanzo, cártamo y caña de azúcar tienen elasticidad mayor a uno.” (Vázquez y Martínez, 2011: 37).

Como resultado de lo anterior: 1) Se consume una cantidad proporcionalmente menor de productos agrícolas básicos ante un cambio de su precio; y 2) Esta situación amenaza la estabilidad de los gobiernos nacionales al no poder garantizar la seguridad alimentaria de su población, el ingreso de los trabajadores agrícolas y la estabilidad de la balanza comercial.

En relación con esta problemática la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2013) señalaron que “la desaceleración del crecimiento de la agricultura de ALC [América Latina y el Caribe] durante el 2013 ha sido mayor que la observada por el global de las economías regionales” (Pp. 7).

Al mismo tiempo recomendaban “políticas dirigidas no sólo a mejorar los rendimientos y la competitividad de la agricultura comercial, sino también a potenciar el desempeño productivo y la inclusión exitosa de la agricultura familiar en cadenas de valor (*ibíd.*). En otras palabras, hacen hincapié en la necesidad de redoblar esfuerzos para detonar un incremento en la producción y la productividad.

En un ejercicio más reciente elaborado por la CEPAL en 2016, se demostró que existe una amplia brecha entre la productividad del sector primario y otras ramas de la economía. En este documento se dividió la economía mexicana en cuatro subsectores: primario, secundario, servicios de mercado y servicios de gobierno. Se analizó el



crecimiento promedio anual de la productividad laboral del sector primario en conjunto con la extracción petrolera de los años 1990 a 2012.

El resultado que se tuvo fue que “el desempeño menos favorable de la productividad en México se registra en la producción primaria (0,1%) [mientras que] las manufacturas presentan el mayor crecimiento promedio anual en México (2,1%)” (CEPAL, 2016: Pp. 53). Los resultados sobre la productividad agrícola y las recomendaciones que a partir de ellos se generan son persistentes. Nuevamente en su diagnóstico sobre la agricultura y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe para el año 2015-2016 señalaban que “el aumento de la productividad agrícola es la mejor apuesta de ALC para lograr un crecimiento estable y sostenido del sector agrícola” (CEPAL-FAO- ICA, 2016: 13).

Calva (1999) argumentaba que una estrategia de desarrollo rural integral debería partir del incremento de la superficie cultivada a través de la utilización de tierras ociosas y del aumento de la frontera agrícola, pero además con base en “la rehabilitación de infraestructura, [...] la construcción de nuevas obras de irrigación, [...] la elevación de los rendimientos por unidad de superficie por unidad animal” (Pp. 52).

En un trabajo más reciente elimina las recomendaciones en torno al incremento de la superficie cultivada pero persiste en medidas encaminadas al incremento sostenido de la producción y productividad. De forma resumida, las nuevas medidas propuestas por

Calva y señaladas por el mismo como prioritarias, son las siguientes:

1. Un sistema de precios de garantía o de soporte.
2. Un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico, zootécnico y forestal.
3. Incremento de los recursos públicos para obras de infraestructura.
4. Canalizar crédito al sector agropecuario.
5. Un sistema integral de pagos por servicios ambientales.
6. Atención, promoción y apoyo preferente a las pequeñas explotaciones agrícolas. (Véase Calva 2012: 88-91).



A partir de lo mencionada anteriormente, se puede apreciar que exceptuando el primer punto, el resto de las recomendaciones se relacionan con garantizar el incremento sostenido de la producción y productividad.

En un artículo más reciente publicado en la Revista Mexicana de Agronegocios Sánchez (2014) sostiene que “con políticas públicas e inversión el desarrollo agropecuario mexicano podría alcanzar niveles internacionales de productividad [...] orientando los cultivos a aquéllos que cuentan con ventajas comparativas estructurales, producidos en terrenos competitivos” (Pp. 951). Por tanto, este tipo de inversiones y políticas públicas deberían orientarse hacia aquellos cultivos en los que se cuenta con ventajas comparativas con miras a incentivar ventajas competitivas. El siguiente esquema representa una versión sintetizada de lo que hasta aquí ha sido tratado:

Figura 1. Gasto público productivo.



Fuente. Elaboración propia con base en Sánchez (2014:951), CEPAL-FAO-IICA (2016) y Calva (2012: 88-91).

Sin embargo, el logro de una estrategia de productividad va más allá de la estrategia en sí. El largo camino para avanzar en mejorar el ingreso en las zonas rurales de América Latina, requiere no solamente de la transformación productiva, sino también del desarrollo institucional, de manera que “la mejora productiva y el diseño institucional se aborden de forma simultánea en la medida en que ambos se condicionan mutuamente y ambos son necesarios” (Schejtman y Berdegué, 2004: 05). Precisamente en los años 80’s ambos aspectos presentaron un cambio significativo en nuestro país. En materia de transformación productiva, luego de la apertura comercial, tenemos como antecedente que:

“En el periodo de 1980-1988 la tasa de variación promedio anual del PIB nacional fue negativa, -1.5%; sin embargo, en algunas regiones, como la del centro-occidente, el noroeste y el sureste, el PIB decreció a tasas más elevadas, y en la región centro decreció a una tasa menor; solamente la región noreste tuvo una tasa de crecimiento positiva. En



1988, después de la etapa más dinámica de la apertura comercial, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue positiva, 4.01%; en el noroeste se logró la tasa máxima, 5.85%, mientras que la región centro tuvo la tasa de crecimiento más baja, 2.35 por ciento” (Villareal, 2010: 171).

Por su parte, lograr transformaciones profundas en el ámbito institucional y no sólo en el productivo, es una tarea que incrementa la complejidad en el largo plazo. En el México de la posguerra y hasta los años ochenta existía simplemente un sistema de planeación caracterizado por tener una dinámica organizacional de tipo vertical, con poca o nula participación ciudadana.

García (2010) menciona a la Comisión Intersectorial creada en 1962 para elaborar programas de desarrollo económico y social a corto y largo plazo, y a la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de estudiar y aprobar proyectos y programas de inversión pública. (Pp. 109-111). En ambos casos estos programas partían de la idea implícita de que el Estado por sí solo tenía la capacidad de intervenir racionalmente para incentivar el crecimiento económico y/o desarrollo económico. Como consecuencia en el México de los años '90s la reforma Institucional durante los sexenio de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas fue “decidida y procesada desde arriba y con los mecanismos de poder tradicionales del sistema político mexicano” (Ayala, 2000: 104).

Sin embargo, este esquema de planeación no es congruente con la política pública y coincide con la definición tradicional de un “plan holístico que pretende abarcar todo el campo de acción de la sociedad y que toma en consideración solo la acción del gobierno, al que considera el actor determinante” (Aguilar, 2012: 30-31).

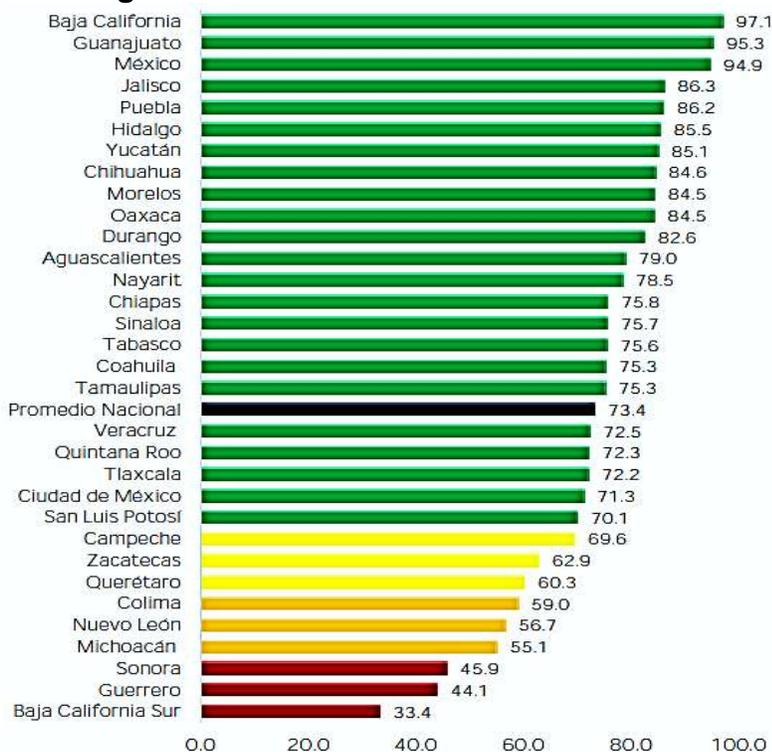
El tránsito de la planeación a las políticas públicas no fue inmediato. A la par del cuestionamiento al esquema de planeación existe un debate de la utilización de los recursos públicos en la búsqueda por concretar los objetivos de las políticas. En nuestros días el cambio en las disposiciones sobre las fuentes de fondeo a nivel federal ha hecho necesario contar con una perspectiva integral de los programas estatales que considere tanto los fondos locales como los recursos de naturaleza federal que se aplican en la entidad.



Como ejemplo de este avance se tiene el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2014 que fue presentado bajo la modalidad de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) junto con la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) tal como lo plantea el artículo 80, párrafo tercero de la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental:

“...la Secretaría de Hacienda entregará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño” (Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2016).

Figura 2. Índice general de avance en PBR-SED Entidades Federativas 2016



Fuente: SHCP (2016: 18). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En la figura anterior se puede observar el grado de avance en la implantación del PBR y SED que presentaban las entidades federativas hasta 2016. Con este esquema se inició



no solamente una nueva forma de elaborar el presupuesto, sino que además entro en marcha la aplicación de una nueva exigencia a las políticas públicas: trabajar bajo la guía de la Matriz de Indicadores de Resultados.

La matriz está conformada en un arreglo de cuatro por cuatro que se lee partiendo de la base y de derecha a izquierda, que se basa en una coherencia vertical y horizontal para evitar duplicidad presupuestal y que cada una de las políticas abone en proveer a la sociedad un bien o servicio útil para la máxima utilización de los recursos escasos. La cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados – y, por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas- y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013: 7).

1.1. Descripción del problema

La planeación del fomento de la producción agrícola descansa en el Artículo 27° constitucional, Fracción 20, donde se establece como unos de sus objetivos encaminados al desarrollo rural: “Fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra” y expedir “la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria” (Const., 2016: 33).

En el estado de Michoacán, la agricultura es un sector bien posicionado. Dada esta vocación, el fomento hacia la producción agrícola ha sido una recomendación constante –necesaria pero no por ello suficiente– para generar un proceso de crecimiento sostenido sobre los ingresos de los productores agrícolas.

Tanto en la planeación como en la literatura se menciona la importancia de las vocaciones productivas y su interdependencia con los territorios. Se considera que las políticas públicas no son hechas en serie sino que necesariamente han de tomar en cuenta las particularidades del territorio al cual van dirigidas.



A pesar de estas recomendaciones, más allá de mencionar montos y superficie, no existe un estudio que analice a fondo las particularidades de la dinámica agrícola en los diferentes cultivos tanto en relación de las regiones con el estado, como de las regiones entre sí.

El problema principal de la investigación dentro de este campo consiste en qué se desconoce la situación en que se encuentra la producción agrícola por regiones en el estado de Michoacán en relación con factores tales como la política pública de fomento a la superficie, el mercado, la vocación productiva y la dinámica sectorial. De tal forma que no se cuenta con los elementos necesarios para proponer líneas de política pública coherentes y pertinentes a la particularidad específica de las vocaciones productivas por cultivo en los diferentes territorios en Michoacán.

1.2. Preguntas de investigación.

Pregunta general

¿De qué manera ha influido la política pública de fomento a la superficie, el mercado, la vocación productiva, y la dinámica sectorial en la producción agrícola del estado de Michoacán de Ocampo, en el período 2003-2015?

Preguntas específicas

1. ¿Qué incidencia ha tenido la política pública de fomento a la superficie sobre la producción agrícola del estado de Michoacán de Ocampo, durante el período 2003-2015?
2. ¿Qué incidencia ha tenido el mercado sobre la producción agrícola del estado de Michoacán de Ocampo, durante el período 2003-2015?
3. ¿Qué incidencia ha tenido la vocación productiva sobre la producción agrícola del estado de Michoacán de Ocampo, durante el período 2003-2015?
4. ¿Qué incidencia ha tenido la dinámica sectorial sobre la producción agrícola del Estado de Michoacán de Ocampo, durante el período 2003-2015?



1.3. Objetivos de la investigación

Objetivo general

Determinar en qué grado la política pública de fomento a la superficie, el mercado, la vocación productiva, y la dinámica sectorial han influido sobre la producción agrícola del estado de Michoacán de Ocampo, en el período 2003-2015.

Objetivos específicos

1. Identificar la magnitud en que la política pública de fomento a la superficie afectó en la producción agrícola del Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015.
2. Precisar en qué forma el mercado incide en la producción agrícola del Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015
3. Definir cómo la vocación productiva influye en la producción agrícola del Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015.
4. Determinar qué incidencia tiene la dinámica sectorial en la producción agrícola del Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015.

1.4. Hipótesis de la investigación

Hipótesis general

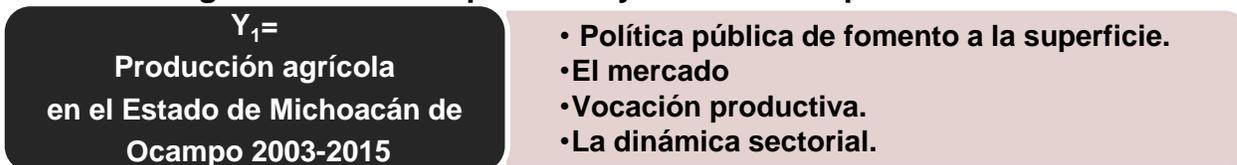
La producción agrícola en el Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015 fue influida fundamentalmente por la política pública de fomento a la superficie, el mercado, la vocación productiva, y la dinámica sectorial.

Hipótesis específicas

1. La producción agrícola en el Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015 se ha visto afectada por la política pública de fomento a la superficie.
2. En la producción agrícola en el Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015 incidió el mercado.
3. En la producción agrícola en el Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015 influyó la vocación productiva.
4. La producción agrícola en el Estado de Michoacán de Ocampo en el período 2003-2015 estuvo determinada por la dinámica sectorial.

1.5. Identificación de variables

Figura 3. Variable dependiente y variables independientes



Fuente: Elaboración propia.

1.6. Justificación

La investigación es significativa considerando el contexto que permea en la economía local el cual hace del tema una asignatura pendiente y vigente. La crisis económica que se desató en 2008, los hechos violentos en el campo mexicano y las altas tasas de emigración rural vienen a romper con el esquema económico y social en estas zonas. La recuperación económica se convierte en un pilar de la estrategia de desarrollo y un reto para el Estado. La alternancia de los gobiernos Municipal, Estatal arroja con ello la posibilidad de una nueva estrategia para afrontar este reto.

El valor teórico de la presente investigación radica en corroborar si las hipótesis que se proponen son válidas o se deben rechazar para el caso del sector agrícola de Michoacán. La utilidad metodológica se sustenta en aplicar elementos de convergencia y divergencia, productividad, mercado y política pública, en un análisis agrícola integral. Aplicar un análisis agrícola en una investigación local en nuestro país sin duda enriquecería el estudio de del sector no sólo para el caso mexicano sino para el caso latinoamericano por los rasgos comunes económicos, políticos y sociales que comparten.

El horizonte temporal y espacial analizará el sector agrícola de Michoacán de Ocampo durante el período 2003 – 2015. El argumento que motivó la elección de dicho período estriba en que dentro del mismo, el territorio rural michoacano atravesó una situación económica y social muy compleja, entre ellos el inicio del período de gobierno de un partido de ideología distinta. En combinación con ésta situación el año 2015 coincide con el ascenso al gobierno del estado de Michoacán de un nuevo partido político.

La investigación es factible y pertinente dado que se cuenta con los recursos y herramientas necesarios para llevarse a cabo considerando el grado de complejidad de



esta investigación. El Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales cuenta con profesores-investigadores reconocidos, instalaciones y fuentes de información suficientes. Además se tiene la disponibilidad de los datos: planes nacionales y estatales de desarrollo, bases de datos de INEGI, etc. Finalmente la investigación no requiere desembolsos de sumas considerables de dinero y existe, a nivel nacional, una particular coyuntura que incentiva la investigación apoyada por parte del CONACYT.

1.7. Tipo de investigación

Investigación mixta, utiliza técnicas cuantitativas y un análisis cualitativo. Su alcance es de dos tipos. En primer lugar presenta un alcance de tipo descriptivo. Este tipo de investigación “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población” (Hernández, 2006:103). Resulta adecuada para determinar y describir los elementos que se relacionan con la producción agrícola en Michoacán.

En segundo lugar presenta un alcance de tipo explicativo. La investigación pretende comprender las causas que dan origen a la situación agrícola en Michoacán. Del universo de posibilidades de los estudios explicativos a esta investigación aplica el tipo que intenta comprender, tal como lo menciona Hernández (2006), “por qué se relacionan dos o más variables” (Pp. 108).



Capítulo II

Antecedentes de la política agrícola en México

Desde un enfoque territorial para las políticas públicas en México “el concepto de desarrollo rural ha oscilado entre la idea de incrementar la producción, el bienestar social, la sustentabilidad de los procesos económicos y sociales y atacar la pobreza” (Hernández, 2009: 10). Estas teorías (*ibid.*) lejos de excluirse se complementan mutuamente, pero en general continúa siendo un tema poco abordado que requiere un análisis desde diversos enfoques teóricos.

El intento de reconstrucción de la economía luego de la crisis de 1976 y 1982 y más tarde los procesos de apertura económica iniciados en 1985 suscitaron una reconfiguración de la economía durante la década de los años ochenta que a decir de Guillén (2010: 59) llevó al “sexenio del crecimiento cero” en el período de De la Madrid. El sector industrial había mantenido tasas de crecimiento mayores que el PIB agregado y era por tanto prioritario para la política oficial.

El desarrollo del sector agrícola desde décadas atrás había dejado de ser uno de los objetivos prioritarios para el gobierno y durante el proceso de apertura económica resultó ser el “gran perdedor”, ya que disfrutaba niveles de protección efectiva sustancialmente menores que el resto de la economía y en algunos casos incluso una protección efectiva negativa (Lustig, 2002: 156). El tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá en los años noventa empobreció a aquellos productores nacionales que no lograron competir con los productos agrícolas del norte del continente fuertemente subsidiados por sus respectivos gobiernos y en condiciones de productividad superiores. En el sexenio 1982-1988, ante la crisis del modelo de Industrialización por sustitución de Importaciones, el gobierno mexicano reaccionó con una nueva estrategia mediante un



un nuevo modelo de economía más abierto a la competencia externa y menos regulado en el mercado interno y en extremo privatizador de la actividad productiva en conjunto con un programa clientelar, el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol (García, 2010: 116).

La estrategia se basó en incentivar la economía en el agro apostándole a estimular el mercado de tierras y permitir la libre circulación de capitales al campo a través de reformas al marco legal agrario y al artículo 27 constitucional, (ibídem, 116-118). Medidas que resultaron insuficientes para resolver la problemática que pretendían resolver.

Actualmente quienes tienen mayor capacidad de acceso a los recursos son los grandes propietarios así lo apunta la evidencia empírica debido a que, el programa más importante, PROAGRO, pese a los esfuerzos para revertirlo, aún se caracteriza por su regresividad al canalizar mayores apoyos a productores con mayores superficies (Ruíz, 2014). Lo anterior se traduce en que los propietarios que poseen mayores extensiones de tierra y por tanto de mayores ingresos, son los que más se benefician incrementando la inequidad.

Por otro lado los grupos de interés como son las redes políticas están en posición de dirigir los procesos y contar con mayor capacidad para organizarse y maximizar su beneficio público en la forma de transferencias y no los sectores de más bajos ingresos, numerosos y desorganizados que en ocasiones no logran ni siquiera solventar el costo de los trámites burocráticos para acceder a los recursos públicos.

Es por ello que se puede afirmar que en la práctica los programas que se han implementado han resultado insuficientes. El instrumental teórico, ideológico y metodológico requiere profundizar la verdadera realidad y la lógica interna de los productores campesinos más allá de las fórmulas generales de la política oficial. La identificación clara del problema y la correcta elaboración de las políticas es clave para la puesta en práctica de los programas más adecuados al contexto social de los grupos a los que van dirigidos.



Como se observa a continuación la reconfiguración de la superficie de los propietarios agrícolas es un punto esencial a considerar en la elaboración de las políticas públicas más adecuadas. En primer lugar en la tabla se advierte que el número total unidades de producción se ha incrementado. De estas destaca la pequeña propiedad menor a 2 hectáreas que ha sido la que más se ha incrementado.

Del resto de estructuras de tenencia de tierra solamente las propiedad de 20 a 100 hectáreas incremento más que el promedio de las otras estructuras. Mientras la propiedad de 2 a 5 y de 100 a 1000 al acercarse al promedio de incremento (25.9%) casi mantienen su misma proporción. Nótese como la gran propiedad de más de 2500 hectáreas sufrió la mayor disminución.

Cuadro 1. Evolución de la tenencia de la tierra.

Número de unidades de producción y su distribución porcentual por grupo de superficie, Estados Unidos Mexicanos 1991 – 2007					
	1991	% total	2007	% total	% incremento
Hasta 2 hectáreas	1,556,268	35.3	2,415,716	43.54	+ 55.2
Más de 2 a 5 hectáreas	1,064,131	24.1	1,270,515	22.90	+ 19.4
Más de 5 a 20 hectáreas	1,338,411	30.4	1,297,978	23.39	- 3.0
Más de 20 a 50 hectáreas	251,053	5.7	319,627	5.76	+ 27.3
Más de 50 a 100 hectáreas	91,169	2.1	120,722	2.18	+ 32.4
Más de 100 a 1,000 hectáreas	94,361	2.1	111,776	2.01	+ 18.5
Más de 1,000 2,500 hectáreas	7,001	0.2	7,364	0.13	+ 5.2
Más de 2,500 hectáreas	5,486	0.1	5,147	0.09	- 6.2
Total Nacional	4,407,880	100.0	5,548,845	100.00	+ 25.9

Elaboración propia con base en datos de CENSO Agropecuario (2007), INEGI

Para Méndez (2008: 121) la reforma agraria ha arrojado la polarización de la agricultura en México en un grupo inserto en la dinámica agrícola mundial, moderno, productivo y con mejor tecnología aunque heterogéneo en magnitud, ligado a las grandes empresas locales y transnacionales y orientado principalmente a satisfacer la demanda de productos agrícolas del sector externo.



Además de otro sector minifundista productivamente atrasado, económicamente empobrecido y orientado en mayor medida al mercado local y nacional cuyos productores subsisten en condiciones de bajo desarrollo humano en comparación con el resto de la población. Si bien no se desconoce los múltiples grados intermedios que violan esta dualidad, este enfoque ilustra muy bien los modelos extremos y ayuda a simplificar el análisis, además que es coherente con el cuadro anterior.

Cabe mencionar que el porcentaje de población ocupada en actividades primarias supera con creces a su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional. De acuerdo con cifras del INEGI del año 2014, esas actividades aportaron el 3.51% del PIB nacional y dieron empleo al 13.36% de la población ocupada. En ocupación por género, concentró al 18.80% de los hombres y solamente al 3.20% de las mujeres.

Finalmente en épocas más recientes ha resurgido el interés por el sector agrícola con un enfoque productivo que incluya al pequeño campesino. En relación con el sector agropecuario tres cuestiones son mencionadas de manera reiterada:

a) La seguridad alimentaria como elemento estratégico que permita hacerle frente a un mercado global en un contexto económico interdependiente y difícil de predecir. Desde los años noventa Calva (1999) mencionaba la necesidad de visualizar el sector agropecuario “como parte de la solución de los grandes problemas nacionales, en vez de ser considerado simplemente como un problema” (Pp. 48).

Para ello plantea una estrategia basada en tres principios uno de los cuales es la seguridad alimentaria: el principio de la seguridad alimentaria, el principio de la armonía en el patrón de desarrollo, entendido como la plena utilización de los factores de la producción y el principio de los equilibrios económicos y sociales de largo plazo (ibíd., 50). Estos dos últimos puntos nos llevan al siguiente.

De acuerdo con la CEPAL, la FAO y el IICA (2014), las políticas públicas para el ámbito rural y agrícola deben perseguir la seguridad alimentaria, acabar con el hambre y con la malnutrición como uno de sus objetivos principales. En este sentido, el documento señala que la pequeña agricultura familiar es fundamental



para alcanzar este objetivo siempre que los productores cuente con acceso a recursos como financiamiento, instrumentos de gestión de riesgo, tecnología, información, agua y tierras, etc., para lograr hacer que la pequeña agricultura familiar sea más productiva.

b) La competitividad del sector para mejorar la balanza comercial agropecuaria. Para Gómez (2007) la importancia de la inserción internacional y el desarrollo del sector agrícola y del medio rural condiciona las metas nacionales del desarrollo de la nación mexicana. Calva (1999) menciona además del principio de seguridad alimentaria el principio de la armonía en el patrón de desarrollo, entendido como la plena utilización de los factores de la producción y el principio de los equilibrios económicos y sociales de largo plazo (ibíd., 50). Este último punto nos lleva al siguiente.

c) La estabilidad social, tiene un interés particular en los países subdesarrollados, particularmente en México. Gómez (2007) señala que el medio rural mexicano, “presenta condiciones que claramente justifican la canalización de recursos presupuestales para instrumentar una política de desarrollo rural, como condición indispensable para responder a prioridades nacionales en varias áreas principales” (Pp. 5).

El medio rural en los últimos años se ha caracterizado por fenómenos como la migración, la delincuencia organizada y el surgimiento de grupos de autodefensas como respuesta. Al reconocer la CEPAL, la FAO y el IICA (2014) la importancia de la agricultura familiar en el ámbito rural se establece la importancia del sector dentro del territorio.

2.1. Legislación en materia agropecuaria.

En su artículo cuarto, párrafo 3 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Const., 2016: 8) determina que corresponderá al Estado garantizar a toda persona el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Para lograr este objetivo establece un marco legal y administrativo definido para la legislación de las políticas pública.



En primera instancia las políticas públicas, emanadas del plan de desarrollo que dirige la nación se fundamentan en el artículo 25 párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.” (Const., 2016: 24).

Esta misma ley establece criterios que obedecen a objetivos que no se restringen del sector agrícola. Así, en primer lugar el artículo 27 constitucional, fracción 20, determina como propósitos del desarrollo rural integral dos objetivos relacionados con la producción agrícola enfocados al desarrollo de la economía en su conjunto.

- “Fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (...)
- Expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público” (Const., 2016: 33).

Dentro del mismo artículo se mencionan dos objetivos más, pero esta vez con miras a intervenir para mejorar el bienestar de la población rural:

“Generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional Const., (2016: 33).

Que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. (Const., 2016: 34).



Del artículo 27°, Fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2012), la cual representa el cuerpo normativo que integra el conjunto de disposiciones que buscan; elevar el nivel de vida de la población del sector rural, a través de “la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización” (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS, 2012, artículo 1°, párrafo 3).

El establecimiento de los preceptos contenidos en esta Ley parte, tal como es señalado en sus artículos 4° y 9°, del reconocimiento de la vulnerabilidad que permea en la realidad del sector y de la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley. Los objetivos específicos establecidos dentro de la misma Ley son:

“La diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural”. (LDRS, 2012: 4)

Así mismo, se determina que el diseño de programas, proyectos, líneas de acción que el gobierno en sus tres niveles de gobierno proponga, deberá estar orientado a las siguientes metas:

- I.** Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural... mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso.
- II.** Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable.
- III.** Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.
- IV.** Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable.
- V.** Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.” (LDRS, 2012: 4)



Con la finalidad de promover la capitalización del sector rural, el Estado promoverá la generación de “obras de infraestructura básica y productiva, y de servicios a la producción”...así como la provisión de “apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad”. (LDRS, 2012: 5). Por tanto, para dar seguimiento a las acciones mencionadas anteriormente es creada la figura de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, en sentido estricto las funciones concretas que dicho organismo está encargado de ejecutar son:

“...atender, difundir, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable...” (LDRS, 2012: 10)

Debido a la envergadura y trascendencia de tales acciones, se estipula en el artículo 22° de la LDRS que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable estará integrada por:

- I.** Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable;
- II.** Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral;
- III.** Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural;
- IV.** Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales;
- V.** Sistema Nacional de Bienestar Social Rural;
- VI.** Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable;
- VII.** Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria;
- VIII.** Sistema Nacional de Financiamiento Rural;
- IX.** Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable, en los siguientes aspectos” (LDRS, 2012: 10)

Así mismo, tal como se menciona en el artículo 29° de la LDRS, la organización territorial y administrativa que se considerará en la etapa del diseño de los programas operativos encaminados al desarrollo rural sustentable, serán los llamados Distritos de Desarrollo



Rural. (2012: 15). En este sentido, las acciones que deberán emprender serán señaladas a continuación:

- I.** Articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural sustentable, tomando en consideración las acciones de dotación de infraestructura básica a cargo de las dependencias federales, estatales y municipales competentes;
 - III.** Asesorar a los productores en las gestiones en materias de apoyo a la producción, organización, comercialización y, en general, en todas aquellas relacionadas con los aspectos productivos agropecuarios y no agropecuarios en el medio rural;
 - IV.** Procurar la oportunidad en la prestación de los servicios a los productores y en los apoyos institucionales que sean destinados al medio rural;
 - V.** Vigilar la aplicación de las normas de carácter fitozoosanitario;
 - VI.** Evaluar los resultados de la aplicación de los programas federales y estatales e informar a los Consejos Estatales al respecto;
 - VII.** Promover la participación activa de los agentes de la sociedad rural en las acciones institucionales y sectoriales;
 - VIII.** Promover la coordinación de las acciones consideradas en los programas de desarrollo rural sustentable, con las de los sectores industrial, comercial y de servicios con objeto de diversificar e incrementar el empleo en el campo;
 - IX.** Proponer al Consejo Estatal, como resultado de las consultas respectivas, los programas que éste deba conocer en su seno y se consideren necesarios para el fomento de las actividades productivas y el desarrollo rural sustentable;
 - X.** Realizar las consultas y acciones de concertación y consenso con los productores y sus organizaciones, para el cumplimiento de sus fines;
 - XI.** Constituirse en la fuente principal de obtención y difusión de cifras y estadísticas en su ámbito territorial, para lo cual coadyuvarán en el levantamiento de censos y encuestas sobre el desempeño e impacto de los programas y para el cumplimiento de lo ordenado por la fracción X de este artículo;
 - XII.** Apoyar la participación plena de los municipios en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de las acciones del desarrollo rural sustentable”.
- (LDRS, 2012: 15)

Las líneas de acción encaminadas a fomentar e impulsar la productividad y la competitividad se establecen a continuación:



- I.** El impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario, la apropiación tecnológica y su validación, así como la transferencia de tecnología a los productores, la inducción de prácticas sustentables y la producción de semillas mejoradas incluyendo las criollas;
- II.** El desarrollo de los recursos humanos, la asistencia técnica y el fomento a la organización económica y social de los agentes de la sociedad rural;
- III.** La inversión tanto pública como privada para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, el mejoramiento de los recursos naturales en las cuencas hídricas, el almacenaje, la electrificación, la comunicación y los caminos rurales;
- IV.** El fomento de la inversión de los productores y demás agentes de la sociedad rural, para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión sustentable de las unidades de producción y empresas rurales que permitan su constitución, incrementar:
- VI.** El fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización;
- VII.** El fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y abasto de insumos y la información económica y productiva;
- VIII.** El fomento a los sistemas familiares de producción;
- IX.** El impulso a la industria, agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural;
- XI.** La creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización;
- XII.** La valorización y pago de los servicios ambientales;
- XIII.** La conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales; y
- XIV.** Las demás que se deriven del cumplimiento de esta Ley.” (LDRS, 2012: 17)



2.2. Planes de Desarrollo, acciones y estrategias orientadas al sector agrícola.

2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional, establecido en el artículo 26 de la Carta Magna -el cual determina la conducción por parte del Estado para la organización de un Sistema de Planeación Democrática-, fue presentado por el Ejecutivo en el año 2001, el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicho Plan, integró la serie de objetivos, estrategias y prioridades que habrían de desarrollarse durante el período de gobierno de Vicente Fox, erigiéndose así como el principal instrumento de planeación.

Para la construcción de dicho Plan, se consideró una base democrática la cual estuvo expresada a través de la participación ciudadana vía: aplicación de encuestas –mismas que recogieron las inquietudes y necesidades más apremiantes en ese momento-; concertación de reuniones de opinión ciudadana, en donde -de acuerdo con datos proporcionados en el mismo PND (2001)- participaron 46,914 personas (Pp. 9).

El PND 2001-2006, se encuentra dividido en dos apartados, el primero de ellos nombrado Área de Desarrollo Social y Humano, establece para su integración los siguientes objetivos rectores:

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
6. Ampliar la respuesta de capacidad gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones (2001:61).

Mediante un análisis de los mismos, fue posible identificar aquellos que estuvieron orientados específicamente a corregir las problemáticas más apremiantes que para entonces atravesaba el sector agropecuario. A continuación, se hará mención de dichos



objetivos y se especificarán las estrategias a través de la cuales se pretendió generar e impulsar una mejora en dicho sector.

El objetivo rector 1, aunque a primera instancia hace referencia directa al tema de la mejora en el ámbito educativo, engloba 10 estrategias de las cuales 2 fueron diseñadas con la finalidad de corregir problemáticas y/o coadyuvar al fortalecimiento del agro mexicano, tales estrategias son:

- 1) “Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida” (PND,2001:65)

Esta primera estrategia buscó impulsar de lleno la puesta en marcha de programas encaminados a orientar e informar a los campesinos con respecto de los derechos que poseen sobre la tenencia de la tierra. Así mismo, pretendía favorecer a aquellos individuos con mayor vulnerabilidad dentro del sector rural, a través de su selección en las enajenaciones públicas.

- 2) “Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales” (ibíd.).

Tal estrategia estaba encaminada al establecimiento de las condiciones necesarias que permitieran el acceso de los campesinos a los servicios dotados por parte de las distintas instituciones financieras.

El objetivo rector 3, también considera en una de sus 6 estrategias coadyuvar al mejoramiento del sector agrícola del país, tal como se señala a continuación:

- 3) “Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria” (PND, 2001: 69).

Claramente el propósito particular de esta estrategia consistió en crear vínculos y mecanismos que permitieran la transferencia de tecnología y la aplicación de la misma en el ámbito agrícola, para contribuir al incremento de la competitividad del sector.



A grandes rasgos, las anteriores 3 estrategias fueron diseñadas desde el ámbito federal para incidir sobre la situación que presentaba el agro en el país durante ese período. Es importante subrayar el hecho de que tal sector no fue considerado para ser objeto del establecimiento de un objetivo rector, exclusivamente orientado hacia él.

Una vez concluida la revisión del Área de Desarrollo Social y Humano, y habiendo señalado aquellas estrategias que fueron formuladas con la finalidad de generar modificaciones en el sector agropecuario, se procederá a efectuar el mismo análisis en el segundo apartado, el Área de Crecimiento con Calidad. Este segundo apartado se estructura a su vez a través de una serie de objetivos rectores, exclusivos, mismos que serán señalados a continuación:

1. “Conducir responsable la marcha económica del país.
2. Elevar y extender la competitividad del país.
3. Asegurar el desarrollo incluyente.
4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
5. Crear condiciones para un desarrollo sustentable” (PND, 2001: 80).

El objetivo rector 1, del Área de Crecimiento con Calidad, establece como estrategia focalizada hacia el sector rural la siguiente:

- 4) “Reactivar la banca de Desarrollo”.

En su formulación, esta estrategia pretendía influir dentro del sector -previamente mencionado- por medio de la provisión y el fácil acceso a esquemas financieros con tasa de interés mínimas, por parte de aquellas personas físicas o morales con intenciones de diversificar las actividades dentro de este sector (PND. 2001:84)

Por su parte el objetivo rector 2, incluye como estrategia para el fortalecimiento y dinamismo del sector agrícola:

- 5) “Promover el desarrollo y la competitividad sectorial”

La intención que perseguía la sustancia de esta estrategia consistía en involucrar al sector agropecuario a la dinámica de las cadenas de valor para que en conjunto con la aplicación de las líneas de acción sustentadas en el



otorgamiento de los créditos financieros impulsaran la inversión, la creación de empleos e incrementarían los salarios (PND, 2001: 89).

En cuanto al objetivo 3, es válido destacar la siguiente estrategia:

- 6) “Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología”.

Esta estrategia apostaba al apoyo gubernamental para consolidar la inversión en tecnología dentro del sector rural, al involucramiento de los productores del sector primario dentro de las cadenas productivas, y a la diversificación de las actividades del sector para generar mayores niveles de ingresos (PND, 2001: 95).

El tercer apartado fue denominado Área de Orden y Respeto, este únicamente hizo referencia a los temas de seguridad pública, atribuciones a los Poderes de Estado, democracia y generación de gobernabilidad, no contempló ninguna medida orientada hacia el sector agropecuario.

Cabe destacar que a pesar de la relevancia del sector agropecuario para el país, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, contempló solo 6 estrategias con la finalidad de mejorar las condiciones del mismo, por lo que el número de estrategias establecidas pudiera considerarse reducido.

2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El PND 2007-2012 reconoce que “el Sector Agropecuario y Pesquero es estratégico y prioritario para el desarrollo del país” (Pp. 43). Entre las funciones más importantes que cumple el sector agropecuario menciona que: “además ofrecer los alimentos que consumen las familias mexicanas y proveer materias primas para las industrias manufacturera y de transformación, se ha convertido en un importante generador de divisas al mantener un gran dinamismo exportador” (Ibíd.).



Las interrelaciones de esta estrategia implican un sector agropecuario supeditado a proveer al resto de la economía, a ofrecer alimentos –pero sin profundizar en cuestiones de soberanía alimentaria– o materias primas. La causa está en que estas funciones coinciden con tres de las cinco funciones clásicas señalada por Johnston y Mellor: “Proveer trabajo, capital, divisas y alimentos para el sector industrial así como servir de mercado para los bienes industriales” (Citado por Morales, 2007: 77).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se presentó con el fin de cumplir con el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en concordancia con el art. 12 de la Ley de Planeación, donde se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El PND 2007-2012 se llevó a cabo bajo este sistema en el cual el número de personas consultado fue de 131,918 (PND, 2007: 128).

La representación pública es poca si se compara con los 41, 557,430 votos (Instituto Federal Electoral, 2012) contabilizados en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos del año 2006. Esta cifra representa apenas el 0.317% de los electores. El PND 2007-2012 maneja diez objetivos nacionales, se encontró que aquellos que tienen relación con la producción y productividad son los siguientes:

En materia agrícola el Eje 2 denominado “Economía competitiva y generadora de empleos” plantea un apartado específico donde define al medio rural únicamente como un sector económico “Sector rural”, en cuyo diagnóstico señala que existe una problemática compleja y para resolverla plantea “medidas estructurales importantes y de procesos que permitan focalizar los recursos que llegan al campo” (PND, 2007:44).

No menciona claramente la complejidad de la que habla, de manera que justifique los medios. Evita adentrarse en cuestiones de soberanía alimentaria y únicamente menciona la “seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados” (PND, 2007: 45).



A continuación se presentan los objetivos nacionales del PND 2007-2012 relativos al crecimiento del sector agrícola:

“3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos especialmente a aquellos que viven en pobreza tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida”

4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.” (PND, 2007: 4-5).

El objetivo siete del Sector Rural propone “elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras” con estrategias como racionalizar y optimizar el uso de los recursos de los programas públicos, diversificar las actividades económicas, proyectos, empresas rurales, modernización, certeza jurídica e información censal del sector (PND, 2007: 44).



Así el apartado de desarrollo humano rural se guía por fines centrados en el desarrollo económico mientras el plan maneja un objetivo centrado en el desarrollo humano tomado de Naciones Unidas enfocado en las capacidades: “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras” (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, citado por PND, 2007: 3). Además que presume de una estrategia integral de política pública y multidimensional (PND, 2007: 5).

En el objetivo nueve sostiene que la mayor participación en los mercados internacionales, puede mejorar los ingresos de los productores. Asegurar esta participación depende de mejorar la productividad laboral, el acceso a insumos, la certidumbre y el valor agregado en el sector, el financiamiento y la capitalización, orientar la producción a las demandas del mercado, la rentabilidad, las integración económica y productiva de las mujeres, los bioenergéticos, la mejora del PROCAMPO y la competitividad la leche y los cultivos básicos como maíz, frijol y azúcar (PND, 2007: 45).

Asimismo plantea como décimo objetivo revertir el deterioro ambiental pero únicamente –y en eje rector nuevo cuatro relacionado con la sustentabilidad– menciona acciones para aprovechar o proteger los recursos naturales tal como están a través de medidas de ordenamiento territorial, conservación y uso balanceado de los mismos (PND, 2007: 46 y 104).

Dentro del subapartado 2.5 orienta a promover la productividad y competitividad. Se encontró que maneja la siguiente estrategia:

“OBJETIVO 5. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos. [...] Estrategia 5.2 Diseñar agendas sectoriales para la competitividad de sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico, y de sectores precursores, así como la reconversión de sectores tradicionales, a fin de generar empleos mejor remunerado” (PND, 2007: 40).



El plan también considera como un punto primordial atender las necesidades financieras del sector y “conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las PyMEs, la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingreso medios y bajos” (PND, 2007: 102). El plan entiende la igualdad de oportunidades como ligada a la generación de ingresos y al impulso de la productividad. En el apartado de ingresos se menciona como el medio para lograr esos ingresos el “detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo” (PND, 2007: 61).

Finalmente el eje rector número cinco plantea entre otras cosas una política exterior responsable. Este apartado sostiene utilizar el mercado externo como palanca de crecimiento económico del sector y mayor competitividad; así queda manifestado en su objetivo seis en que se busca consolidar el desarrollo del país a nivel mundial partir de una efectiva inserción de México en el mundo (PND, 2007: 121).

2.4. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Al igual que en planes anteriores se llevó a cabo una consulta popular. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contó con la participación de 228,949 ciudadanos. Una participación que representa el 0.457% de la votación de 2012, en la que participaron 50,143,616 personas (IFE, 2012). Como se ha mencionado líneas arriba el plan que dirige la nación se fundamenta en el artículo 25 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado Mexicano (Const., 2016: 24).

En sintonía con este apartado el PND (2013) entiende que “una constante presente en las historias de éxito a nivel internacional ha sido el dinamismo de la productividad [misma que] aumentaría si los factores de producción se emplearan en aquellas empresas o actividades más eficientes” (Pp. 8). A diferencia de planes anteriores, el PND 2013-2018 establece la productividad como un eje transversal y un eje denominado como “México Próspero” como se observa en el esquema de la página siguiente.

Figura 4. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Tomado del PND 2013-2018, 2013: 9.

Dentro del análisis del eje cuatro el PND (2013) sostiene que el sector agroalimentario o también denominado campo “es un sector estratégico, a causa de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional” (Pp. 38). Dentro del diagnóstico del sector menciona lo siguiente:

1. “La capitalización del sector debe ser fortalecida” (PND, 2013: Pp. 47). Dentro del apartado se explica que ocho de cada diez productores poseen predios menores a cinco hectáreas, de tal forma que, proveer infraestructura a los pequeños productores es fundamental.
2. Principalmente se refiere a facilitar el acceso al financiamiento y los costos del mismo. Como prueba tenemos que únicamente “el 6% de las unidades de producción agropecuaria tiene acceso al crédito institucional” (PND, 2013: 48).
3. “Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico” (PND, 2013: 48). La tecnología y la investigación aplicada al sector continúa siendo uno de los medios ligados al incremento de la productividad.



4. “Se debe fomentar un desarrollo regional más equilibrado” (PND, 2013: 48). Menciona utilizar los programas para atacar las disparidades regionales.

Sin embargo Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC, 2015) año con año elabora el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) y revelo que para el año 2015, de un muestra de 161 programas federales 43 son cajas negras que no ofrecen la información mínima necesaria para estimar su desempeño.

Al analizar el PND 2013-2018 se encontró que dentro del eje cuatro “México Prospero” cuenta con el objetivo 4.10 el cual se especializa en el impulso a la productividad del sector agropecuario: “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”.

Las estrategias que plantea el PND 2012-2018 son las siguientes:

“Estrategia 4.10.1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.

Estrategia 4.10.2. Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario.

Estrategia 4.10.3. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Estrategia 4.10.4. Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.

Estrategia 4.10.5. Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo.” (PED 2013-2018, 2013: 97-99).



Dentro de esta estrategia vemos un poco más definido el asegurar cuestiones relacionadas con los factores productivos: el impulso al capital físico y al trabajo o capital humano, a la tecnología, a la capacidad empresarial y el buscar el aprovechamiento de los recursos naturales a lo largo del tiempo. Además de la producción, la administración de los riesgos de mercado y operativos está claramente presentes. En general es una estrategia centrada en el impulso de la oferta.

En la contraparte de la demanda dentro del eje VI:2 “México Incluyente” la estrategia que plantea la seguridad alimentaria menciona mejorar los ingresos -vía componentes productivos o la garantía de un ingreso mínimo-, un precio adecuado y el marco jurídico como garantes de la demanda.

2.5. Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008

Tal como lo requiere el Sistema de Planeación Democrática y la Ley de Planeación, el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo deben mantener una vinculación con los ejes estratégicos que sean determinados en el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, a continuación se procederá a examinar el cumplimiento de tal condición, y al mismo tiempo se identificarán las líneas de acción que a nivel estatal fueron planteadas con el fin de fortalecer y/o corregir problemáticas del sector agrícola en el estado de Michoacán.

El Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008 (PEDM), fue construido mayoritariamente a partir de la recepción de demandas ciudadanas durante el período de la campaña política hacia la gubernatura de Michoacán, del entonces candidato Lázaro Cárdenas Batel. Un segundo elemento que hizo posible su construcción fue la información captada durante su primer año de gobierno, la cual permitió el Ejecutivo realizar un diagnóstico certero que facilitó la identificación de la situación que presentaba entidad federativa, estableciendo con base en ello las líneas de acción, los programas y las estrategias a seguir durante su sexenio.



El último elemento que se sumó fue el establecimiento de Talleres de Autodiagnóstico y Elaboración de Propuestas, los cuales posibilitaron una participación ciudadana directa.

El Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008, está conformado por los siguientes ejes rectores:

- 1) Estado de Derecho y Gobernabilidad Democrática.
- 2) Una Administración Pública eficiente y honesta.
- 3) Política social, reconstruir los tejidos sociales.
- 4) Política educativa, los desafíos para la construcción del futuro.
- 5) Política de salud para la construcción de una sociedad sana y digna.
- 6) Por un desarrollo económico equitativo y sustentable.
- 7) Medio Ambiente y Sustentabilidad.
- 8) Desarrollo Rural: Recuperación productiva y nuevos equilibrios y potencialidades sociales.
- 9) Regeneración de nuestros patrimonios forestales.
- 10) Pesca y acuacultura: oportunidades para el desarrollo y el bienestar social.
- 11) Turismo: Palanca de desarrollo y vía de integración social.
- 12) Cultura para todos y todas.
- 13) Planeación democrática y participativa.
- 14) Comunicación social para la democracia.

Es a partir del 3 de los ejes, en el que se establece como estrategia un:

- 1) Programa de Seguridad Alimentaria.
Dicho programa, pretendía “garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos sanos, nutritivos y diversos para la población con mayores desventajas relativas”, por lo que para ello se buscaría impulsar la pesca y la acuacultura en el estado (PEDM, 2003:17).

En lo que respecta al eje 7, correspondiente a Medio Ambiente y Sustentabilidad, este integra la siguiente estrategia correspondiente al ámbito del sector agropecuario, misma que a continuación será señalada:



- 2) Elaboración de criterios de sustentabilidad en la promoción de la actividad económica y en el aprovechamiento de los ecosistemas regionales.

Dicha estrategia tenía como objetivo definir ciertos criterios de sustentabilidad buscando que estos coadyuvaran al impulso de la agricultura orgánica, la agroforestería y el control biológico de plagas (PEDM, 2003:54).

Llega el turno de analizar el eje rector 8 del Plan Estatal de Desarrollo, el cual permite intuir –debido a su nombre- que engloba numerosas e importantes estrategias que fueron diseñadas con la finalidad de potenciar las condiciones estructurales en que se encontraba el sector agropecuario en Michoacán, a continuación se hará mención de estas.

- 3) Desarrollo equitativo y sustentable para el campo.

Tal estrategia, se componía por distintas líneas de acción, el gobierno estatal buscaba: coadyuvar a la generación e integración de cadenas productivas en granos básicos, ganado, hortalizas, porcicultura, cultivos forrajeros e industriales; fomentar una cultura de reforestación dentro de las distintas comunidades; ejercer inversiones anuales dentro de zonas con condiciones vulnerables; dotar de apoyo a los productores agrícolas, facilitar el surgimientos de proyectos de naturaleza agro (PEDM, 2003: 57).

- 4) Programa de Apoyos e Incentivos a la Organización económica y Asociaciones de Productores y Pobladores Rurales.

El objetivo que se planteó al formular este programa, consistió en incentivar la organización por parte de los campesinos y de los productores rurales que buscaran llevar a cabo proyectos relacionados con las distintas actividades económicas conglomeradas dentro del sector agropecuario, por tanto no solo pretendían fomentar la conformación de tales asociaciones sino asegurar el correcto desempeño de los proyectos. (PEDM, 2003: 57).

- 5) Programa de Financiamiento para los Productores Rurales.

Esta línea de acción, emergió como reacción ante la situación de entorpecimiento y discriminación por parte de las instituciones financieras del Estado, quienes habían representado una limitante para los productores



rurales a fin de que estos, pudieran acceder a créditos que les permitieran poner en marchas sus proyectos productivos.

Por tanto, este programa busco dar solución a tal problemática al ofrecer créditos, “pero también mecanismo de ahorro, recepción y manejo de remesas, medios de pago seguros; que no solo atiende a los productores considerados “solventes o rentables”, sino también y sobre todo a los productores más pobres” (PEDM, 2003: 57). La estrategia pretendía implementarse a través “la creación de un sistema financiero integrado por organismos locales de la sociedad civil de las zonas rurales del estado” (PEDM, 2003: 58).

6) Apoyos directos a la comercialización y ordenamientos de los mercados de Productos Agropecuarios y Forestales.

Esta estrategia buscaba ofrecer asistencia directa, capacitación, atención y vinculación a los productores –agropecuarios y forestales- con la finalidad de que estos pudiesen ofertar con mayor facilidad sus bienes, lo anterior se consideró con carácter de urgente debido a la liberalización comercial que tenía lugar, el objetivo era respaldar sólidamente a dichos productores para que se integraran a la dinámica del mercado. Cabe destacar, que como medida auxiliar de esta estrategia, se intentaba promover la “creación de oficinas comerciales y empresas mixtas” para promover la exportación de los productos michoacanos, tanto en Canadá como en Estados Unidos (PEDM, 2003:59).

7) Articulación y Competitividad de las cadenas productivas prioritarias.

Se apostaba a la edificación de las cadenas productivas mediante la creación de asociaciones por parte de productores del sector agropecuario. Asa mismo, se esperaba que las ya mencionadas cadenas productivas permitieran “impulsar la producción y productividad” del sector (PEDM, 2003: 59).

8) Sanidad vegetal y animal de calidad e inocuidad agroalimentaria.



La finalidad de esta estrategia consistía en lograr garantizar las condiciones elementales de sanidad, calidad e inocuidad en los productos agroalimentarios, para su oferta dentro de los distintos mercados –tanto externo como interno-, a través de campañas gubernamentales (PEDM, 2003:59).

- 9) Rehabilitación de pozos, tratamiento de aguas residuales y tecnificación del riego.

El objetivos de esta estrategia consistía en ejercer gasto público, vía inversiones para efectuar la tecnificación de los sistemas de riego, con la finalidad de incrementar la productividad del sector, y al mismo tiempo, efectuar inversiones para el tratamientos de las aguas residuales, como medida transversal a garantizar las condiciones de inocuidad (PEDM, 2003: 59).

- 10) Impulso a la producción orgánica y de productos amigables con el medio ambiente y con la salud.

A fin de combatir la tendencia al consumo y producción de productos creados a partir de procesos químicos –modificados genéticamente- , esta estrategia le apuesta a fomentar e informar de los beneficios que se derivan de la adquisición de productos orgánicos (PEDM, 2003: 60).

2.6. Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012

El PED 2008-2012 se presentó para cumplir con los artículos 129 y 130 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, asimismo cumplía con lo requerido por los artículos 5, 10, 16 y 18 de la Ley de Planeación. En la formulación del Pan Estatal de Desarrollo 2008-2011 participaron 2,620 michoacanos (PED, 2008: 4), un número pequeño si se compara con 1,494,559 votos totales de ciudadanos que participaron en la elección de gobernador del año 2007 (IFE, 2012). Representa apenas el 0.175% de los electores. El PND (2008) estuvo compuesto por los siguientes objetivos rectores:

1. Gobernabilidad democrática participativa y cultura del trabajo
2. Desarrollo económico interno y para la gente, sustentable con justicia y equidad



3. Desarrollo rural equitativo y sustentable
- 4.- Desarrollo y sustentabilidad ambiental
5. Política social para el bienestar de la gente
6. Educación pública universal, participativa y pluricultural
7. Cultura: derecho social de los michoacanos
8. Gestión pública eficiente, transparente y honesta” (PED, 2008: 1-2).

Mediante un análisis de las estrategias y líneas de acción de cada uno de los ejes se identificó aquellos orientados a mejorar la producción del sector agrícola. A continuación, se especifica las estrategias y líneas de acción que coadyuvan a mejorar la producción agrícola. El principal es el eje rector tres, desarrollo rural equitativo y sustentable. A grandes rasgos se plantea un diagnóstico con las siguientes problemáticas en el campo:

- Décadas de crisis económico-sociales, atraso y pobreza en la mayor parte del sector.
- Baja rentabilidad de los cultivos, falta de incentivos y de canales de comercialización.
- Difícil acceso al financiamiento, asistencia técnica deficiente y capacidades organizativas poco desarrolladas.

Este diagnóstico plantea problemas dispersos, desintegrados, ambiguos. No se establece una clara relación entre ellos ni se ofrecen cifras que faciliten dimensionar el problema. Carecen de una teoría causal que explique la relación entre ellos mismos y con las estrategias y líneas de acción. En suma aunque el mismo plan eleva la importancia del sector al nivel de reconocer que “del campo dependen las soberanías alimentaria y laboral” (PED, 2007, 36), la profundidad de los problemas no revelan la misma preocupación.

Las estrategias que plantea el PED 2008-2011 para el campo, con sus correspondientes líneas de acción son las siguientes:

1) “Cadenas productivas y canales de comercialización” (PED, 2008:38).

La primer línea de acción menciona lo siguiente: “mejorar el acceso a los mercados con mayor nivel de competitividad, que permita colocar productos con valor agregado, teniendo una retribución económica más justa para el sector primario” (PED, 2008: 39). Básicamente mezcla un objetivo –acceder a los mercados– con una posible línea de acción –a través de la competitividad–. Vuelve a repetir el acceso a los mercados al



“colocar productos” y luego añade la retribución económica justa sin mencionar líneas de acción para llevarlo a cabo.

El resto de las líneas de acción básicamente se centran en la competitividad para acceder a los mercados mediante cuestiones como la integración en cadenas de valor y sistemas producto, la infraestructura, acceso al financiamiento, capacitación y organizaciones del productor e impulso a la investigación aplicada al sector rural. Incluso nuevamente llega a mencionar el acceso al mercado como línea de acción: “promover el acceso del sector productivo al mercado institucional, al mercado tradicional, al mercado dinámico y al mercado de exportación” (ibíd.).

2) “Soberanía alimentaria y defensa de nuestra producción de básicos con base en el sostenimiento y la reanimación de la pequeña propiedad, comunitaria y social” (PED, 2008: 40).

Maneja tres líneas básicas, las primeras dos centradas en la calidad de los insumos, la últimas dos en la técnica y tecnología de producción:

- Profundizar y ampliar el programa estatal de Biofertilización, para lograr mejoraras en la productividad sustituyendo los insumos químicos para la fertilización.
- Producir más y mejores semillas con certificado de calidad y alto grado de adaptabilidad a las condiciones de Michoacán.
- Brindar asistencia técnica gratuita y especializada, con paquetes tecnológicos apropiados para cada región productiva” (PED, 2008: 42).

2.7. Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015

El presente Plan, a partir del cual se procederá a realizar un análisis, fue presentado durante el período de gobierno del Lic. Fausto Vallejo Figueroa, dentro de este documento quedaron establecidos los ejes, las estrategias, los programas, los proyectos, y las líneas de acción que habrían de implementarse con la finalidad de lograr el principal objetivo que persigue la figura del Estado, coadyuvar a la generación de bienestar social para la población, a través de mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico.

Tal y como se ha realizado previamente, la investigación se focalizará únicamente al estudio de las estrategias que fueron propuestas con la finalidad de incidir sobre la



situación del sector agropecuario en el estado de Michoacán, por lo que a continuación serán señaladas.

Cuadro 2. Elementos sustanciales del PDIEM 20012-2015

EJE RECTOR	OBJETIVO ESTRATEGICO	ESTRATEGIA	LINEA DE ACCION
III. Una economía sustentable al servicio de los michoacanos	Impulsar el desarrollo sustentable y productividad agropecuaria	Incremento del valor de la producción incorporando tecnología, financiamiento, asesoría, organización y vinculación con los mercados.	Crear un programa de promoción a los productos agroalimentarios del Estado de Michoacán. Vincular a los productores del sector con los compradores formales, buscando canales de distribución eficientes. Incentivar la asociación de productores para que estos puedan acceder a proyectos. Fortalecer el sistema de información de mercados que facilite el acceso a los productores a los datos de los precios actuales y de futuro de los productos agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, así como de las innovaciones tecnológicas. Apoyar programas de modernización tecnológica, considerando las medidas de bioseguridad que contemplen entre otras la transformación de los productos y subproductos del campo. Establecer apoyos diferenciados a productores ubicados en áreas de baja productividad y en zonas de alta y muy alta marginación. Impulsar la construcción de parques tecnológicos agroindustriales. Establecer centrales de maquinaria y equipo en cada región para favorecer a los productores agrícolas con la construcción de infraestructura básica. Impulsar los proyectos de presas para incrementar la productividad de las regiones agrícolas.

Fuente: Elaboración propia con base en el PLADIEM 2012-2015



2.8. Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021

Con el comienzo de la administración estatal encabezada por Silvano Aureoles Conejo fue presentado el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 (PLADIEM), dentro del cual se establece y señala el conjunto de disposiciones, ejes, estrategias y líneas de acción a seguir con el objetivo final de “mejorar la calidad de vida de los michoacanos.” (PLADIEM, 2015: 5).

El PLADIEM se encuentra estructurado a partir de 9 ejes transversales, los cuales se mencionan a continuación:

- “Desarrollo humano, educación con calidad y acceso a la salud.
- Tranquilidad, justicia y paz.
- Prevención del delito.
- Desarrollo económico, inversión y empleo digno.
- Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados. Innovación, productividad y competitividad.
- Sustentabilidad ambiental, resiliencia y prosperidad urbana.
- Cohesión social e igualdad sustantiva.
- Rendición de cuentas, transparencia y gobierno digital.” (PLADIEM, 2015: 8)

Con la final de dar puntual seguimiento al tema que aborda la presente investigación es necesario señalar que el análisis del PLADIEM que se desarrollara en lo subsecuente únicamente habrá de focalizarse en lo que respecta el tema agrícola.

Dentro del Plan de desarrollo estatal se reconoce a Michoacán como una entidad “orientada a la generación de valor agregado en sus productos hortofrutícolas”, así mismo se reconoce el posicionamiento alcanzado por el estado como primer productor nacional de zarzamora, aguacate, fresa, guayaba, pepino y limón (PLADIEM, 2015: 6). Para potenciar y dinamizar el sector agropecuario del estado de Michoacán, en el eje trasversal 4 denominado “Desarrollo económico, inversión y empleo digno” se establece el Objetivo 4.1: Reactivar la economía para alcanzar el desarrollo integral del Estado, del



cual se desprende la Línea Estratégica: 4.1.1 “Consolidar al Sector Agropecuario de manera sostenible”. Las acciones específicas encaminadas a conseguir la anterior estrategia son las siguientes:

- “4.1.1.1 Industrializar y tecnificar el sector primario con el fin de lograr una mayor competitividad.
- 4.1.1.2 Promover el uso eficiente del agua para riego aplicando nuevas tecnologías.
- 4.1.1.3 Promover activamente un uso racional y sustentable de los agroquímicos, sustituyéndolos gradualmente por biofertilizantes y soluciones orgánicas.
- 4.1.1.4 Asegurar la sanidad e inocuidad agroalimentaria.
- 4.1.1.5 Impulsar programas de fomento y desarrollo a pequeños y medianos productores del sector primario.
- 4.1.1.6 Priorizar esquemas novedosos de agrupación de productores y volumen de producción y comercialización.
- 4.1.1.7 Recuperar la vocación ganadera y lechera de zonas con pastizales naturales, climas propicios y tradición productiva introduciendo métodos y prácticas que preserven los recursos naturales.
- 4.1.1.8 Integrar cadenas productivas en lo pecuario asegurando el bienestar animal con el fin de salvaguardar la inocuidad y la calidad de la producción pecuaria.” (PLADIEM, 2015:61)

Del objetivo 4.1 también surge la Línea Estratégica 4.1.2 “Fomentar activamente inversiones estratégicas en la industria agroalimentaria, generando un mayor valor agregado”, la cual se encuentra estructurada con base en el siguiente conjunto de acciones:

- “4.1.2.1 Fomentar la alineación de formación y especialización de capital humano con las necesidades de los sectores en especial enfocados a la industria agroalimentaria.
- 4.1.2.2 Promover la atracción de la inversión nacional y extranjera en diversas ramas agroindustriales que generen mayor valor agregado, competitividad y eslabonamiento de cadenas productivas.
- 4.1.2.3 Promover el desarrollo de los servicios del Centro de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y de otros centros de ingeniería, diseño, investigación, desarrollo, servicios, capacitación, innovación e impacto transversal.” (PLADIEM, 2015:61)



Del Eje transversal 7, Sustentabilidad Ambiental, Resiliencia y Prosperidad Urbana -cuyo Objetivo 7.1. es “Desarrollar actividades productivas, económicas y recreativas en armonía con el ambiente para lograr un desarrollo sustentable” (PLADIEM, 2015, 93)- , se desliga la Línea estratégica 7.1.3 “Fortalecer el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural y su restauración.”, una de las acciones integradas en dicha línea es:

- “7.1.3.4 Transitar hacia modelos agroforestales sustentables, sistemas silvopastoriles y la producción orgánica.” (PLADIEM, 2015:94)

Así mismo, en la Línea estratégica 7.2.1 “Fomentar el uso de energías renovables” se establece la siguiente acción:

- 7.2.1.7 Impulsar proyectos de inversión con la participación del sector privado con el fin de aprovechar los residuos agrícolas y valorizarlos. (PLADIEM, 2015: 95)



Capítulo III

Evolución sector agrícola en Michoacán

El desempeño económico es desigual entre los territorios. En el estado de Michoacán, por ejemplo, la agricultura es una actividad económica con un posicionamiento relativamente importante. De las 32 entidades federativas que comprende el territorio mexicano, Michoacán ocupa el primer lugar en cuanto al valor total de la producción agrícola se refiere, a pesar de ocupar apenas el octavo lugar tanto en superficie cultivada como en superficie cosechada, según revelan los datos proporcionados por el SIAP (2016).

Los recursos económicos no están distribuidos equitativamente ni la dinámica económica es siempre la misma. En algunas regiones Michoacán es un importante exportador de frutas y hortalizas, y al mismo tiempo fue perdiendo participación en la producción de insumos estratégicos para la economía nacional, principalmente cereales forrajeros. Al mismo tiempo la población económicamente activa se ha concentrado en el sector secundario y terciario ocupándose en actividades más rentables. “Entre 1970 y 2004 la participación de los sectores agropecuario, silvícola y pesquero en el PIB estatal se redujo a menos de la mitad, de 24.5% a 11.13%” (PNUD, 2007: 81). Para 2015 había caído hasta un 10.68%.

La tercerización de la economía en la sociedad postindustrial es una tendencia global, pero más allá de la disminución de su participación en la economía, destaca el bajo nivel de productividad del sector. De acuerdo con la FAO (CEPAL-FAO-IIICA, 2013: 7) la productividad media por persona ocupada en el sector agrícola ronda en un rango de

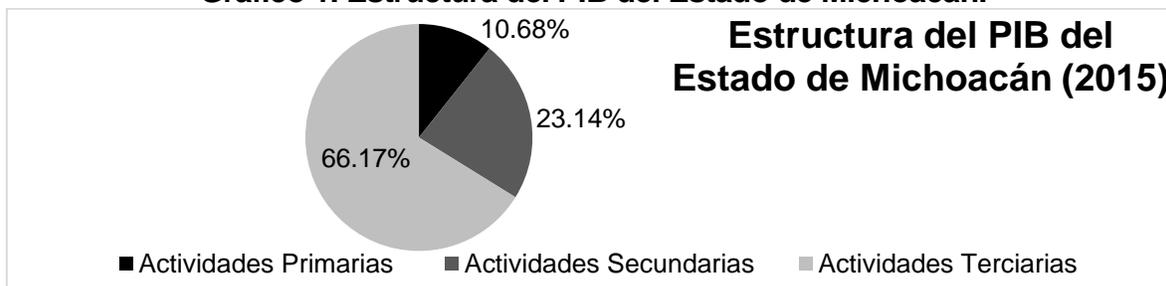


entre el 40 y 70 por ciento de la productividad promedio. En nuestro país este indicador significativo apenas el 20% del promedio general de la economía durante 2008.

Otro sector se ha concentrado en unos pocos cultivos (limón, aguacate, fresa, zarzamora) a gran escala que junto con el abasto de carne resultan más rentables por su mayor demanda en el extranjero o bien para el abasto de importantes centros urbanos. Más adelante se analizarán a fondo los cultivos estatales.

Los programas del sector agrícola han buscado posicionar al estado de Michoacán como exportador agrícola bajo la lógica de que tendrá un efecto de arrastre en la economía estatal en su conjunto. Quienes no han logrado subsistir en estos esquemas abandonan el campo bien para instalarse en la periferia de las ciudades o más comúnmente trasladarse a los Estados Unidos. En el año 2010 la tasa de migración de michoacanos a ese país rondaba casi el 40%.

Gráfico 1. Estructura del PIB del Estado de Michoacán.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2015

A nivel local el sector agropecuario, junto con el forestal, la caza y la pesca, ofrece en la actualidad ocupación a una importante cantidad de población. De acuerdo con datos del INEGI en el año 2010 las actividades sector primario aportaron el 9.81% del Producto Interno Bruto estatal, mientras que el porcentaje de población ocupada en actividades primarias para ese mismo años fue de 23.22%, lo que representa casi uno de cada cuatro michoacanos ocupados que laboraban en actividades primarias, y cerca del doble de la media nacional.

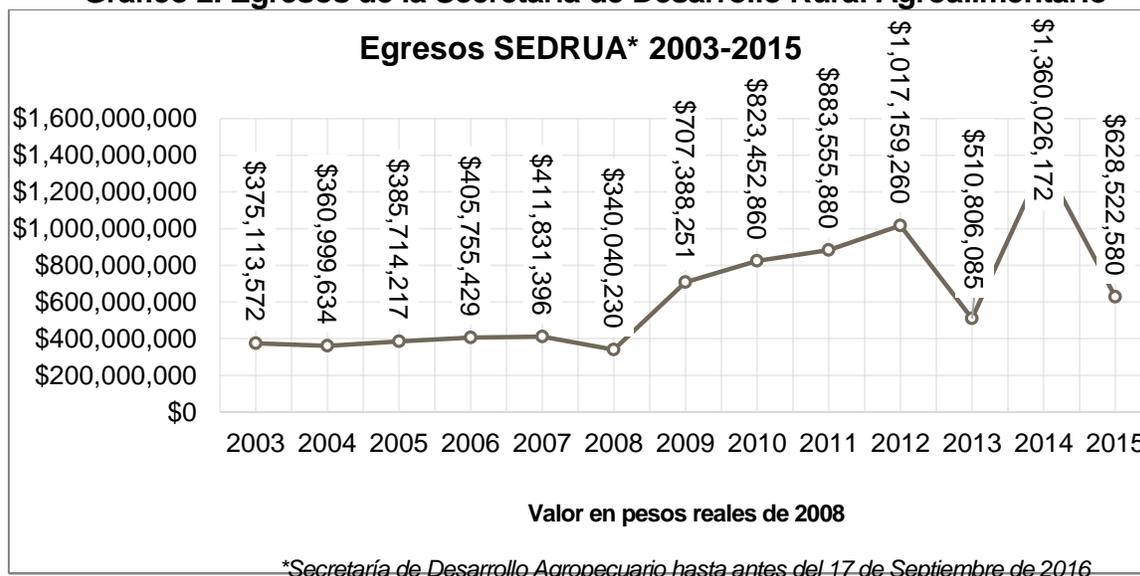


La ocupación por genero arrojó que en Michoacán se ocupaba en este sector al 30.99% de los hombres y al 6.76% de las mujeres, es decir, cerca del doble de la media nacional masculina y más del doble que la femenina.

Más aún, el porcentaje de población que se ocupa en este sector al interior del estado supera al porcentaje de riqueza que el mismo aporta en el PIB estatal. Como se puede observar en la gráfica 1 la aportación de las actividades primarias en la riqueza estatal no ha cambiado mucho hasta el último dato disponible, el año 2015.

A continuación, a partir de datos recabados del Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo procederemos a examinar evolución de los egresos estatales que han sido destinados en específico al desarrollo rural durante el período 2003-2015. Los datos se expresan en términos reales con el año 2008 como años base, por ser tanto el año que maneja INEGI en sus cuentas como por el comportamiento que presentan los egresos presupuestados para ese año. Se observa que el presupuesto presento un monto más o menos constante hasta una ligera reducción en el año 2008.

Gráfico 2. Egresos de la Secretaría de Desarrollo Rural Agroalimentario



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán. (CELEM) 2016

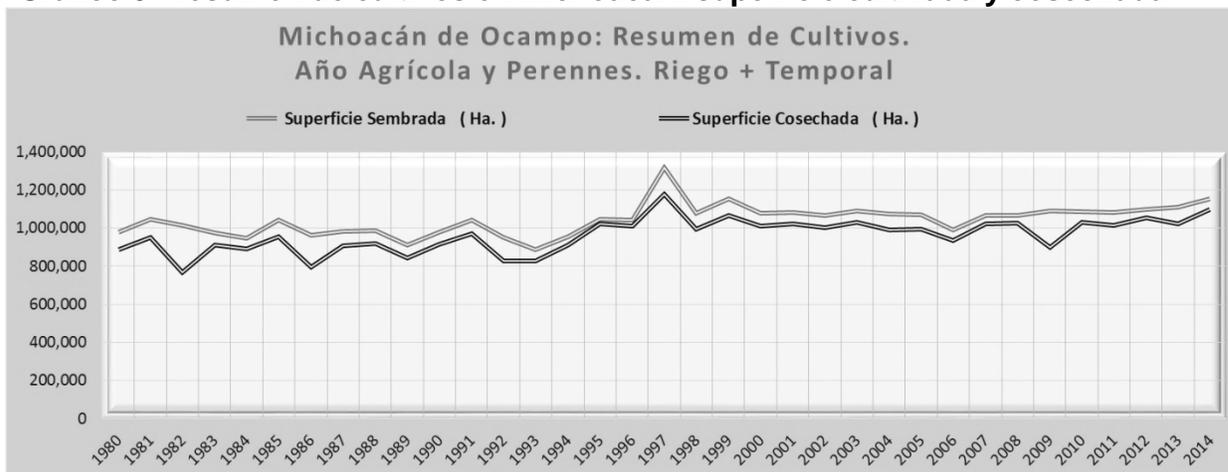


A partir del año 2009 en plena y hasta 2012 mantuvo incrementos reales constantes y considerables. En 2013 sufre una disminución de casi el 50% del valor con respecto al presupuesto del año anterior. Incrementa abruptamente en más del doble en 2014 para finalmente sufrir una abrupta caída en 2015, para quedar en una cantidad que representa menos de la mitad del presupuesto del año 2014.

3.1. Análisis por cultivos de la agricultura en Michoacán

Para el año 2014 en Michoacán se practicaba la agricultura en una superficie de 1,153,536.28 hectáreas. Cabe destacar el pequeño crecimiento que ha tenido esta superficie. En el año de 1980 se tiene registradas 977,105.0 hectáreas cultivadas. Lo que representa un incremento de apenas 18.1% en los últimos treinta y cuatro años. Como se puede observar en la gráfica siguiente la superficie cultivada y cosechada en lo general mantienen un crecimiento ascendente, la primera presenta dos caídas bruscas recientes en los años 1998 y 2006, mientras que la superficie cosechada experimentó caídas drásticas en los años 2006 y 2009 respectivamente.

Gráfico 3. Resumen de cultivos en Michoacán: superficie cultivada y cosechada



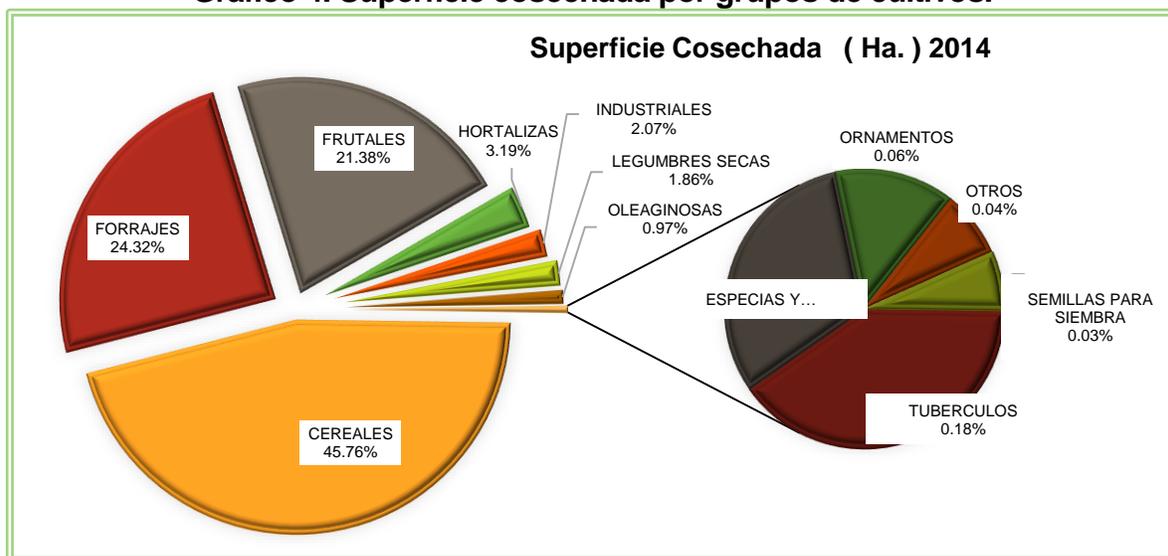
Elaboración propia con base en datos de SIACON (2014)

Tanto la superficie cultivada como la cosechada alcanzaron su máxima extensión en el año de 1997 (1,314,847 hectáreas cultivadas y 1,176,658 cosechadas, véase anexos, tabla 1) y disminuyeron paulatinamente hasta las 1,153,536 hectáreas cultivadas y 1,096,937 cosechadas para el año 2014. Dado este resultado, aunado a las limitaciones

naturales de la tierra y la necesidad de asegurar la sustentabilidad en los procesos de producción se entiende que el incremento de la frontera agrícola no parece ser una opción viable para incrementar los rendimientos en la agricultura.

A continuación se presenta un análisis comparativo entre los cultivos que se consideran de importancia a nivel estatal. Estos cultivos se encuentran en la base de datos el SIAP (2016) y el SIACON (2014) divididos en los siguientes grupos: Cereales, Especies y Medicinales, Forrajes, Frutales, Hortalizas, Industriales, Legumbres Secas, Oleaginosas, Ornamentales, Otros, Semillas para siembra y Tubérculos. Existe una categoría adicional llamada “Orgánicos”, sin embargo solo presenta datos para un par de años en un solo cultivo, por demás poco significativo en relación al total, por lo cual se omite. A continuación se analizan un grupo de cultivos considerados “los más representativos a nivel nacional, al ser “cultivos que son de importancia en el mercado interno, y en la dieta del michoacano”. García (2014).

Gráfico 4. Superficie cosechada por grupos de cultivos.



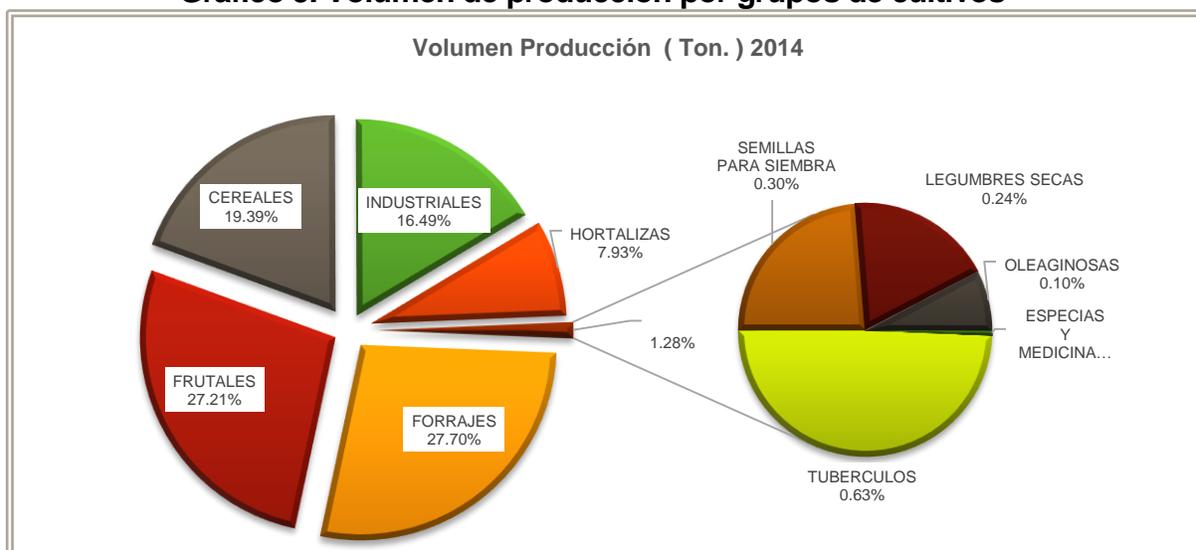
Elaboración propia con base en datos de SIACON (2014)

En el gráfico 4 es posible observar la superficie que cada uno de estos grupos de cultivos ocupa al interior del estado de Michoacán. Puede constatar que cerca de la mitad de la superficie agrícola de Michoacán se mantiene con cultivos de cereales básicos, primordiales en asegurar la soberanía alimentaria del estado.

En conjunto los cereales, los forrajes y los frutales ocupan 91.46% de la superficie cultivada del estado de Michoacán. Por su parte los tubérculos, especias y medicinales, ornamentales, otros y semillas para siembra no acumulan en conjunto ni siquiera el 1% de las superficie cosechada, en su conjunto ocupan sólo el 0.63%.

Las hortalizas, industriales, legumbres secas y oleaginosas completan el cuadro con el 8.09% de los cultivos. A continuación se reproducen el mismo esquema para los cultivos en cuanto al valor de producción. Los cultivos “ornamentales” y “otros” han sido omitidos en razón de la incompatibilidad de las cifras disponibles para su comparación, ya que algunos de sus componentes manejan mediciones como manojos, litros o planta individual, por ausencia de los datos y el resto por su escasa aportación en relación al total.

Gráfico 5. Volumen de producción por grupos de cultivos



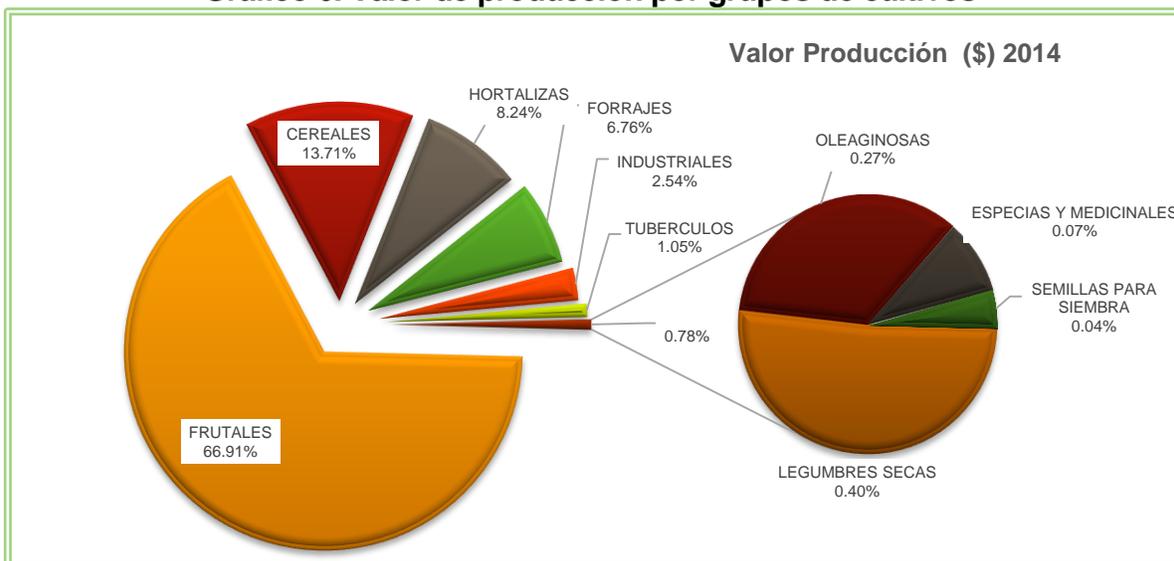
Elaboración propia con base en datos de SIACON (2014)

En el gráfico siguiente se puede observar el volumen de producción por grupo de cultivo. Se tiene que en conjunto los forrajes, los frutales, los cereales, los industriales y las hortalizas representan el 98.72% del volumen de producción total de la agricultura.

El resto de los cultivos: tubérculos, semillas para siembra, leguminosas, oleaginosas y especias y medicinales, representan apenas el 1.28% del volumen de la producción. En comparación con el gráfico anterior las hortalizas y los industriales destacan con el 16.49% y el 7.93% del volumen de la producción a pesar de representar tan sólo el 2.07% y el 3.19% de la superficie cosechada.

En cuanto a la importancia económica de los cultivos tenemos que uno de los grupos de cultivo es el que mayor valor económico aporta en el estado: los frutales, que registran el 66.91% del total, en otras palabras, estos cultivos aportan 2 de cada 3 pesos de valor que se obtienen por actividades agrícolas como se puede apreciar en el siguiente esquema.

Gráfico 6. Valor de producción por grupos de cultivos



Elaboración propia con base en datos de SIACON (2014)



Los granos básicos aportan el 13.71% del valor, las hortalizas el 8.24 %; los forrajes el 6.76% y los industriales 2.54%. El resto de los cultivos aportan poco al valor total, apenas el 1.83% (gráfico 6). Cabe destacar que los tubérculos, aun cuando son de los cultivos que menor superficie, producción valor aportan al estado, aportan el 1.05% del valor en solamente el 0.18% de la superficie cosechada y 0.63% del volumen de producción.

Enseguida se reproduce una tabla que sintetiza la importancia de los cultivos en superficie, monto y valor económico. Se tiene que existen cuatro grupos de cultivos de interés estratégico para Michoacán: Cereales, Frutales, Hortalizas y Forrajes. Por ejemplo los Frutales aportan dos tercios del valor de la producción de todo el Estado a pesar de que representan (aproximadamente) tan solo una quinta parte de la superficie cosechada y poco más de una cuarta parte del volumen de producción. Destaca también el caso de las hortalizas que a pesar de representar solamente 3.19% de la superficie cosechada y 7.93% del volumen de producción, aportan 8.24% del valor. Sin embargo no se acercan a los frutales ni en monto ni en producción.

Cuadro 3. Resumen de cultivos: Superficie cosechada, volumen y valor de la producción.

Superficie Cosechada (Ha.)	Total	Porcentaje	Volumen Producción (Ton.)	Total	Porcentaje	Valor Producción (\$)	Total (miles pesos)	Porcentaje
Cereales	501,412	45.76%	Forrajes	3,042,970	27.70%	Frutales	30,726,637,483	66.91%
Forrajes	266,477	24.32%	Frutales	2,989,434	27.21%	Cereales	6,296,654,258	13.71%
Frutales	234,234	21.38%	Cereales	2,129,763	19.39%	Hortalizas	3,785,574,513	8.24%
Hortalizas	34,978	3.19%	Industriales	1,811,710	16.49%	Forrajes	3,105,965,533	6.76%
Industriales	22,667	2.07%	Hortalizas	871,632	7.93%	Industriales	1,167,043,625	2.54%
Legumbres Secas	20,373	1.86%	Tubérculos	69,626	0.63%	Tubérculos	481,921,859	1.05%
Oleaginosas	10,611	0.97%	Semillas para siembra	33,499	0.30%	Legumbres Secas	183,108,400	0.40%
Tubérculos	2,002	0.18%	Legumbres Secas	26,288	0.24%	Oleaginosas	123,216,321	0.27%
Espicias y medicinales	1,571	0.14%	Oleaginosas	10,875	0.10%	Espicias y medicinales	33,001,580	0.07%
Ornamentos	696	0.06%	Espicias y medicinales	825	0.01%	Semillas para Siembra	16,715,674	0.04%
Otros	385	0.04%	TOTAL :	10,986,621	100.00%	TOTAL :	45,919,839,246	100.00%
Semillas para siembra	344	0.03%						
TOTAL :	1,095,749	100.00%						

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIACON (2014)



Los cereales y forrajes, cultivos tradicionales y de interés estratégico para asegurar la soberanía alimenticia representan el caso contrario, especialmente en el caso de los forrajes. Los forrajes representaron el 24.32% de la superficie cosechada y el 27.7% del volumen de producción, a pesar de ello aportaron solamente el 6.6% del valor total de la producción, inferior a las hortalizas, de las que se obtuvo un valor económico mayor en una superficie de menos de un tercio de la que se cosecho en forrajes. Los cereales han aportado el 13.71% del valor con el 19.39% del volumen de producción y el 45.76% de la superficie cultivada.

Vale la pena mencionar el caso de los cultivos industriales que con sólo el 2.07% de la superficie cosechada obtienen el 16.49% del volumen de la producción. No obstante pesar de este rendimiento representan solamente el 2.54% del valor de producción. El resto de los cultivos, representan una muy pequeña parte de la cosecha y la producción del estado y poco aportan poco al valor total (véase tabla 4).

Como se constató en el análisis de los planes de desarrollo, el impulso a la producción y productividad de la agricultura ha cobrado cada vez mayor importancia como estrategia para generar crecimiento económico. Podemos concluir en que el desempeño económico del sector agrícola juega un papel esencial en el desarrollo económico del estado de Michoacán. Destaca el caso de los productos frutícolas, cereales básicos, hortícolas y forrajes que en cuanto al aporte económico representan el 95.62% del valor económico del sector agrícola, además que tienen presencia en volumen de producción y superficie cosechada.



4. Capítulo IV

Enfoques teóricos para el análisis de la producción y las políticas públicas del sector agrícola

La agricultura se perfila como una de las bases de la civilización moderna. Se estima que la agricultura emerge en las actuales Siria y Palestina entre “10,000 y 9,000 años antes del presente” (Mazoyer y Roudart, 2005: 74). En otro extremo del globo, algunos milenios más tarde, comenzó a “iniciarse en Mesoamérica el proceso que culminaría en la agricultura, en torno a 5000 a.C.” (Bethell, 1990: 5).

Ha sido una actividad económica que repercute en la dimensión socioeconómica desde sus orígenes. Es en la medida en que el ser humano descubre la agricultura que se establece en un lugar fijo, surgen los poblados, una organización social más compleja, la división del trabajo y los oficios (véase Bethell, 1990: 5-7; Engels, 2000: 32). En los siguientes apartados se pretende discutir el pensamiento económico sobre la aportación de la agricultura en la economía de las sociedades modernas.

4.1. Pensamiento económico sobre agricultura

Los primeros antecedentes en la historia del pensamiento moderno sobre agricultura los encontramos con los Fisiócratas franceses, quienes constituyeron una corriente del pensamiento económico en la cual la agricultura era considerada la principal actividad económica. Los fisiócratas consideraban que “sólo la agricultura (y quizá la minería) eran productivas, debido a que originaban un excedente, un producto neto por encima del valor de los recursos utilizados en la producción” (Brue y Grant, 2009: 35).



Este “producto neto” consistía en la “diferencia entre la riqueza producida y la riqueza consumida [...] este sólo es privilegio de la agricultura; únicamente aquí puede hablarse de que lo producido es mayor a lo consumido” (Roll, 1964: 56). El resto de las actividades económicas —como la industria y el comercio— eran consideradas útiles pero estériles, ya que no producían nada nuevo, no creaban producto neto mayor a las materias primas empleadas, únicamente se trataba de actividades que transformaban la materia prima producida en la agricultura, como en el caso de la industria, o se dedicaban a su intercambio, como el comercio (Roll, 1964: 57).

El fisiócrata Turgot fue el primer exponente de una teoría sobre la productividad de la tierra. Consideraba que la fertilidad de la tierra era como un resorte al que se acumulaban pesos sucesivamente sobre sí, a la larga este resorte:

“Después de producir cierta cantidad, de nuevo se empezará a resistir a la fuerza adicional sobre él y los pesos que antes causaban una depresión de una pulgada ahora escasamente lo mueven ni por el grueso de un cabello. Y es así como el efecto de los pesos adicionales disminuirá gradualmente”. (Citado por Brue y Grant, 2009: 43).

Así la progresión del crecimiento de la productividad agrícola es un tema de interés central en la economía desde sus inicios. En su famoso “Primer ensayo sobre la población”, Thomas R. Malthus (1997) desarrolla un pensamiento similar al de Turgot. Menciona los límites que el rendimiento de la producción de alimentos impone a la sociedad: “la población, si no se pone obstáculos a su crecimiento, aumenta en progresión geométrica, en tanto que los alimentos necesarios al hombre lo hacen en progresión aritmética”. (Pp. 56).

Otro de los primeros aportes significativos provino de David Ricardo. Para Ricardo (1993) el crecimiento económico es limitado por la escasez de tierras fértiles. Al incrementar la población tierras de menor calidad son cultivadas. Dado que la capacidad de la tierra para generar productos agrícolas no es homogénea, como tal genera una renta como producto de la diferencia de rendimiento entre las tierras de mejor y peor calidad. Esta renta existe:



“únicamente porque la tierra no es ilimitada en cantidad ni uniforme en calidad, y porque con el incremento de la población, la tierra de calidad inferior o menos ventajosamente situada tiene que ponerse en cultivo, se paga renta por sus uso” (Ricardo, 1993:53).

En suma, las ideas básicas de Turgot, Malthus y Ricardo sobre la agricultura se centraban en la productividad de la tierra.

4.1.1. El espacio y la región

El espacio asume diversas interpretaciones. Torres (2009) al analizar el origen del término remonta sus orígenes hasta el ‘espacio absoluto’ proveniente de la física y la filosofía, al que define por ubicación y dimensión. En otro sentido analiza el ‘espacio relativo’ como una construcción subjetiva que “depende de los criterios que utilice el observador para su comprensión (Torres, 2009: 13).

Cuadro 4. Espacio absoluto

<p>Filosofía:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Emmanuel Kant 	<p>Cada unidad espacial tendría un lugar propio fijo e inmutable en la Tierra y su localización sería independiente de cualquier otro fenómeno.</p>
<p>Física:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Euclides ● Descartes ● Newton 	<p>Se concibió al espacio como una colección de puntos cada uno de estos sin estructura y como componente del mundo físico.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Torres (2009: 13).

Como podemos apreciar, una vez que la definición de espacio abandona el campo de la física y la filosofía, su construcción dependerá del criterio al que sea relativo. En efecto, atendiendo a criterios de la geografía física y la economía Celis (1988) define un ‘espacio geográfico’ constituido por el “medio ambiente natural, donde vive, trabaja y descansa el hombre” (Pp. 12) y uno generalmente más pequeño, el espacio económico, “donde el hombre produce, donde vive en relación con el lugar de producción y cómo se localiza, en relación con ambos, la infraestructura social” (*ibíd.*).



Celis de manera similar a su definición de espacio, establece el concepto de 'región' como "cualquier parte del territorio menor al del país en su conjunto, el cual cuenta con especificidades concretas que le imprimen unidad" (1988: 16).

En esta misma línea define la 'región económica' manteniendo su condición territorio delimitado al interior de un país pero cuya especificidad se establece por sus condiciones naturales más o menos similares, además de "la tendencia característica del desarrollo de las fuerzas productivas sobre la combinación de un conjunto de recursos naturales con la correspondiente base técnico-material existente y perspectiva, y la infraestructura social y de producción consecuente (Pp.17)".

La perspectiva del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial además del considerar esta discusión del espacio físico como superficie considera también su contenido. Así estructura una unidad básica de intervención "a partir de la articulación de las dimensiones socio-cultural, económico-productiva, ambiental y político-institucional (Muñoz, Pp. 55). De ahí que las regiones son divididas atendiendo a diversos criterios: recursos naturales, argumentos administrativos, culturales, económicos.

B

Boisier establece que las regiones no son más que "espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia" (Boisier, 2001: citado por Riffo: 2013: 12). Sin embargo una vez establecidas por uno u otro criterio no se pueden definir a priori todas las características de esa misma región, han de ser comprobadas empíricamente. En este aspecto no abundan las investigaciones de análisis agrícola regional, no solo eso "son pocos los trabajos que explican las evidencias empíricas de la dinámica regional (Torres, 2009: 12).

Ante la diversidad de nociones tales como espacio, región, territorio, lo local, entre otros que son utilizadas muchas veces como sinónimo Riffo (2013) señala una idea más genérica y se refiere al desarrollo regional y local como a la organización y dinámica de cualquier escala sub-nacional. En todo caso la región tiene como lugar común la noción de ser una parte de un todo más grande delimitada y definida por un criterio particular



basado en cualquiera de sus cuatro dimensiones: ambiental, económico-productiva, socio-cultural o político-institucional.

Riffo (2013), en un elaborado resumen de la evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, menciona que las primeras aproximaciones sistemáticas sobre la relación entre la sociedad y el espacio buscan interpretar el papel de la sociedad en relación con la naturaleza, y provienen principalmente del campo de la geografía francesa y alemana del siglo XIX. (Pp. 12). Dado que las dimensiones cobran importancia cuando entran en relación con la sociedad no resulta extraño que la naturaleza o dimensión ambiental sea la primera en analizarse.

Torres (2009) continúa la tradición de dar preponderancia de las zonas urbanas en relación al sector agrícola. Por otro lado, dentro de la dimensión económica los estudios utilizando técnicas de análisis regional por lo común se centran en las grandes divisiones de la economía, donde se desdibuja la importancia espacial del sector agropecuario. En este trabajo se apuesta por conciliar el análisis sectorial centrado en los cultivos del sector rural mismo considerando su localización espacial.

En México, en materia de métodos para el análisis de estas regiones uno de los últimos desarrollos significativos es elaborado por Torres (2009), quién elabora una serie de técnicas urbano-regionales. La perspectiva territorial que maneja en su obra mantiene implícita la idea de ciudades como “polo de desarrollo” y un sector agrario supeditado a su centro urbano. Luego de la crisis económica de 2008 renace el interés por considerar al agro mismo la solución al rezago y no solo el problema. No solo eso, los crecientes problemas propios de la urbanización, que ya desde los años ochenta habían sido estudiados, ponen el foco de atención en generar capacidades endógenas de desarrollo dentro de la misma región.



4.2. La productividad, la eficiencia y la equidad

Adam Smith, en el libro V de su obra “La riqueza de las Naciones”, menciona que son tres los principales deberes del soberano: 1) la protección de la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades; 2) la protección de cada miembro de la sociedad de cualquier otro miembro de la misma o administrar de la justicia; y 3) crear y mantener las instituciones y obras públicas.

Los herederos del pensamiento de Smith, Hayek y Friedman (Barr, 1993) van más allá que este en su creencia en la justicia del libre mercado. Al definirlo como un juego impersonal el mercado estaría desprovisto de interés propio y sería por tanto justo siempre. Pero incluso en posiciones tan extremas el papel del Estado se justifica por la provisión de ciertos bienes públicos como la seguridad y las carreteras y algunas medidas para aliviar la pobreza y la destitución. Sus argumentos se sostienen sobre la base de que dejando a cada uno libertad económica se alcanza el crecimiento económico, y una vez llegado a este punto la riqueza ejercería un efecto derrame sobre el resto de la economía (Stiglitz, 2015: 1).

La economía clásica supone mercados perfectos que asigna adecuadamente no obstante “el mercado sólo es totalmente eficiente bajo supuestos bastantes restrictivos” (Stiglitz, 2000: 18). El mercado puede fallar. Estas deficiencias ocurren porque no se cumplen las condiciones (o supuestos) bajo los que se ha construido la teoría del mercado competitivo (Comín: 1996). De manera que las fallas del mercado, como la inexistencia de mercados o mercados imperfectos, las externalidades, la información imperfecta y costosa y la desigualdad en la distribución en de la riqueza, son las justificaciones tradicionales de la intervención públicas más ampliamente aceptadas en la medida que mejoran la eficiencia económica.

Para Ayala (2001: 43) el sector público en la economía resulta sumamente importante por las diferentes funciones que desempeña: mejora la asignación de recursos, mejora la distribución del ingreso y la riqueza, ayudar a la estabilización económica, crear



confianza y certidumbre a través del mantenimiento y vigilancia del sistema legal y regulatorio.

Por su parte Hindriks y Myles (2006: 29) señalan que los argumentos del papel que juega el Estado pueden agruparse en dos líneas principales: eficiencia y equidad. Nos dicen que el *uso óptimo de los recursos económicos* es la parte “eficiente” de la implementación de la política. Por su parte la “equidad” de la política se refiere a la *distribución de los recursos equitativa y justa*. A los cuáles Tisdell y Hartley añaden dos criterios más (2008: 20): el pleno empleo y el crecimiento económico.

Ahora bien, en un intento por definir un criterio para incrementar esta eficiencia y disminuir la escasez, Vilfredo Pareto definió su condición de Pareto. Esta consiste en una situación en que no es posible mejorar la situación de cualquier individuo sin empeorar la de otro (Tisdell y Hartley, 2008: 22). Se llega a la condición de Pareto si no se puede por tanto lograr una nueva asignación de recursos en que las partes están igual o mejor a como estaban antes. Sin embargo todas las políticas representan ganancias para unos y pérdidas para otros por lo que las soluciones óptimas son difíciles en la práctica.

Kaldor y Hicks establecen así un criterio de solución “satisfactoria”. Este criterio establece que “un cambio económico es socialmente deseable solo si los beneficiarios del cambio pueden más que compensar a los afectados (*ibid.*). Aún desde un punto meramente ideal y teórico, este criterio por sí mismo es aceptable si los beneficiados “pueden” compensar a los afectados independientemente si lo llevan a cabo de hecho, por lo que las políticas deben integrar criterios de justicia distributiva si se quiere ver realizado en la práctica.

Como vemos la unión de ambos criterios, eficiencia y equidad, puede ser problemática aún incluso en el sentido teórico. Para muchos economistas la eficiencia y la equidad son difíciles (por no decir imposibles) de combinar en una misma política. Por ejemplo, un monopolio natural —aquella empresa que tenga costos unitarios decrecientes



conforme incrementa el volumen de producción—resulta económicamente más eficiente que muchas pequeñas empresas.

A su vez el poder económico que concentran no hace difícil deducir que por medio de incrementar su tamaño pueden expandir su influencia política y por ende intervenir en las reglas del juego y actores estratégicos hasta llegar a ser lo suficientemente poderosos para restringir la libertad económica de otros actores. De manera que este tipo de presiones pueden influir para insertar sus problemas en la agenda, llevando a una identificación incorrecta del problema público y por consiguiente un diseño incorrecto de las políticas al no incluir al grupo “menos aventajado” en un sentido rawlsiano, generando más ineficiencia e inequidad.

4.3. Desarrollo y crecimiento económico agrícola.

“El desarrollo implica la condición en que se encuentran las libertades de las personas y el proceso de ampliación de las posibilidades que ellas tienen para elegir entre distintas opciones de vida.” (PNUD, 2007: ix). A nivel macroeconómico está comúnmente ligado a transformaciones bruscas que en un sentido schumpeteriano desplazan la economía a un punto de equilibrio superior con mayores niveles de renta y la consecuente mejora en los niveles de vida. Boisier (citado por Lira y Quiroga, 2009: 19) señala que:

“no resulta posible concebir el desarrollo sino como un proceso más bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por tanto si se desea explicar la presencia o ausencia de desarrollo,... hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede producirse el desarrollo... Si hay crecimiento económico, el desarrollo no está en modo alguno garantizado.”

El desarrollo, por así decirlo, implica cambios cuantitativos, léase el crecimiento económico, de los que derivan tarde o temprano cambios cualitativos que generan una transformación en la sociedad hacia un mayor nivel de desarrollo propiamente dicho. Esta afirmación nos indica no solamente que el crecimiento económico es una condición cuantitativa necesaria —aunque no suficiente— de los procesos cualitativos de desarrollo sino que también encierra una cierta dualidad del desarrollo, que ejemplifica el enunciado de la ley dialéctica de la transformación de los cambios cuantitativos en cualitativos. De



acuerdo con Navarro (2011), esta ley implica que “El aumento o disminución de la cantidad de la materia influye en el cambio de su calidad” (Pp. 92). Ante un cambio del crecimiento económico el desarrollo no puede permanecer inalterado.

Para Samuelson (2010: 516) “el crecimiento económico representa la expansión del PIB potencial nacional. El incremento del producto per cápita es un objetivo importante del gobierno, porque está asociado con la elevación de los ingresos reales en promedio y de los niveles de vida”. En última instancia incrementar el nivel de vida de la población a la que va dirigida, es precisamente el fin último para el que se presume es necesaria la intervención pública a través de una política.

Como podemos apreciar, el “desarrollo” es un concepto controvertido, por la dificultad de su medición ya que está sujeto a apreciaciones cualitativas y por tanto subjetivas para la definición única y para siempre de su significado exacto. Sin embargo lo que queda claro hasta aquí es el hecho de que el crecimiento económico es una condición necesaria para detonar el desarrollo. Sin embargo esto no significa que el crecimiento por sí mismo sea suficiente para explicar el desarrollo.

Basta señalar que en términos generales la teoría económica reconoce que la toma de decisiones y las acciones que se emprenden involucran aspectos más allá del crecimiento económico como eficiencia, democracia y equidad y que además, incluso en condiciones de crecimiento y competencia, las fallas de mercado, problemas de asignación óptima, información asimétrica, etc. hacen necesaria una solución más allá del mercado: la intervención del Estado o sector público.

4.4. Las Instituciones y el territorio

Una economía para operar eficientemente no se rige solo por la mano invisible o las llamadas leyes del mercado, que más que leyes son regularidades que funcionan bajo determinadas condiciones, se requiere que existan los derechos de propiedad o Ley de Contratos y el papel del Estado para hacerlos cumplir (Hindricks y Myles: 2006). Sin instituciones y un ente que los haga cumplir, no existe garantía en las transacciones que

se llevan a cabo en los mercados. La economía por sí misma no puede explicar las instituciones, éstas dependen de otro tipo de criterios, ya sean políticos, históricos, culturales, etc. Así como las instituciones pueden ayudar a mejorar el desempeño de los mercados pueden también contribuir a incrementar la inequidad (Stiglitz, 2015: 04-09).

Para Stiglitz, la solución y la causa frente las desigualdades y la escasez en un sistema económico tiene un mismo origen: las instituciones. Es así que la teoría de la economía institucional establece que a través de las reglas del juego se puede elegir el nivel de desigualdad tanto como el de eficiencia. Es tan importante este aspecto que Schejtman y Berdegué (2004) clasifican los territorios en cuatro tipos con base en la sinergia entre transformación productiva e institucional.

Figura 5. Clasificación de los tipos de territorios rurales



Fuente: Elaboración propia con base en Schejtman y Berdegué (2004): 35-37).



Para Stiglitz, la solución y la causa frente las desigualdades y la escasez en un sistema económico tiene un mismo origen: las instituciones. Es así que la teoría de la economía institucional establece que a través de las reglas del juego se puede elegir el nivel de desigualdad tanto como el de eficiencia. Es tan importante este aspecto que Schejtman y Berdegú (2004) clasifican los territorios en cuatro tipos con base en la sinergia entre transformación productiva e institucional.

Como se aprecia en la siguiente figura, su clasificación abarca desde aquellos que han avanzado en su transformación productiva y consolidado su desarrollo institucional hasta los que presentan una desestructuración en ambos aspectos. De tal forma que las transformación productiva y la construcción participativa de las instituciones son elementos que van de la mano.

4.5. Políticas públicas, definición, etapas e implicaciones.

En 1951 sale a la luz “La orientación hacia las políticas” de Harold D. Lasswell considerado como el texto fundador del estudio de las políticas públicas. En este trabajo Laswell afirma que las políticas tiene un campo de estudio específico y propio al que denominó "ciencias de política" (*policy sciencess*).

Al pasar el tiempo, como es natural, se modifica el objeto al que puede referirse esta misma palabra (. Así del estudio de “las ciencias de las políticas” hoy hablamos de las políticas públicas como una disciplina aparte. La dificultad de precisar su significado radica en cómo se ha entendido desde diversos enfoques. Existen tantas propuestas como autores, algunos de los cuáles se muestran en el cuadro en anexo. A continuación se discutirá algunos de estos autores.

Para adentrarse en la comprensión del concepto de políticas públicas, habrá que comenzar por su relación con la “política” y con aquello que se denomina “lo público”. La política en su significado clásico derivó de la *Polis* o ciudad griega, se le consideraba como “todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y lo social” (Bobbio, 2007: 1215).



Las sociedades se transforman y los términos evolucionan. Si en sus inicios la política por sí misma tiene un significado amplio, en la actualidad, para Sartori está más restringida al ámbito del Estado al punto que “hoy estamos habituados a distinguir entre lo político y lo social, entre en Estado y la sociedad”. (Sartori, 2012: 202).

Sartori considera que en su evolución la política primero se consideró diferente de la moral y de la economía, luego dejó fuera de sí al sistema social para finalmente desligarse del sistema jurídico en un sentido tal que “un sistema político ya no fue visto como un sistema jurídico” (Sartori, 2002: 215). Así definir a la política en la actualidad tropieza con la dificultad de diferenciarla con respecto a otras disciplinas de las ciencias sociales.

Para Bobbio (2007) la política se fue acercando cada vez más a las decisiones del Estado como un poder diferente de la sociedad hasta constituirse como “la actividad que directa o indirectamente tiene una organización con el poder coactivo” (Pp. 1222). Su ámbito del poder no se trata de cualquier poder, sino de poder político, que se distingue (junto con el poder económico y el poder ideológico) porque “pertenece a la categoría del poder de un hombre sobre otro hombre” (Bobbio, 2007: 1216).

Para Vallès (2015) la política es la “gestión del conflicto social por medio de decisiones vinculantes. Hay, pues, un componente de obligación o de imposición en la acción política, que nos lleva de manera natural a cierta idea de poder” (Pp. 31). De tal forma que es una labor colectiva pero en concordancia con una idea de poder.

Asimismo Lahera (2004) relaciona la política –y las políticas– con el poder y la sociedad:

“Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”. (Pp. 7).

En el idioma inglés es donde mejor se rescata la relación y la diferencia de significado entre ambos vocablos, al contar con palabras diferentes para nombrar tanto a la política



(*politics*) como a las políticas (*policy*) (Meny y Thoening, 1992: 89; Lahera, 2004: 7; Parsons, 2007: 47; Vallès, 2015: 46). Sin embargo es Vallès quién esboza una distinción más precisa de la política al señalar no dos sino tres dimensiones de la política: como estructura, como proceso y como resultado. En el esquema inferior se aprecia esta distinción, donde las políticas públicas (*policy*) vienen a ser el resultado de una serie de actos y conductas del proceso de la política (*política*) y que implican de una u otra forma relaciones de poder; resultado que además se encuentra inserto dentro de un sistema de reglas e instituciones que le proporcionan estructura (*polity*).

Cuadro 5. Las tres dimensiones de la política como tarea colectiva

Estructura	Proceso	Resultado
Sistema orden, Institución, regla	Secuencia de actos, serie de conductas	Política pública, intervención sobre las relaciones sociales
Polity	Politics	Policy

Fuente: Tomado de Vallès, 2015: 47.

Las políticas son una perspectiva de la política, no obstante son una perspectiva que se distingue de ésta última. Aguilar menciona que “en las democracias liberales, “el gobierno por políticas” es el modo propio de gobernar” (Aguilar, 2010: 23). Esta idea fue planteada inicialmente por Laswell, quien denominó al estudio de las ciencias de política como las “ciencias políticas de la democracia”, por considerar que la tradición democrática era la que mejor defendía la dignidad humana (Laswell, 1992a: 93).

En una síntesis de las ideas anteriores de Vallès, Aguilar y Laswell, las políticas públicas vienen a ser una forma específica de gobernar que tiene lugar en los sistemas democráticos donde las políticas públicas son el resultado de la política y funcionan como la respuesta –ligada al poder– ante problemas públicos específicos.

Queda ahora por analizar el carácter público de la política. No es una inquietud sin importancia si consideramos que Dewey (1927) expuso que las políticas públicas se



refieren a “lo público y sus problemas” (citado por Parsons, 2007: 31). Entonces ¿podríamos decir indistintamente *public policy* (política pública) y *policy* (política)? A lo cual existen dos opciones posibles:

- 1) si, y por consiguiente toda política es en sí misma pública;
- 2) no, en consecuencia la política como resultado requiere ciertos lineamientos para ser considerada en algún grado como “pública”.

En relación a la primera opción, Harold Laswell afirmó que una "política" (*policy*) a secas se refería a las elecciones de mayor importancia de la vida organizada y de la vida privada, con lo cual remite a un sentido muy amplio que abarca un extenso abanico de elecciones como lo gubernamental, empresarial o individual (Laswell, 1992a: 83).

Otros autores restringen su significado y consideran a la autoridad pública como única en el campo de las políticas. Para Meny y Thoening la política pública no es otra cosa que “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoening, 1992: 89). Para Méndez el Estado no es el único actor pero si es preponderante, y define las políticas públicas como situaciones en las que se hace frente a un determinado problema, donde es el Estado quién ejecuta la estrategia o programa y quién dirige la solución mediante incentivos o formas (Méndez, 2010: 121).

En el caso de México la acción unilateral de la autoridad pública se abandonó en pro de una concepción más abierta y con múltiples actores. La disciplina de las políticas públicas llega a México en los años ochenta, en un entorno donde se deja de lado la planeación estatal, se agota el modelo de desarrollo promovido por el Estado y entra en crisis el concepto que identifica lo público como exclusivamente estatal (Rabotnikof, 2008: 39-40; Aguilar, 2010: 25-26). En este ambiente social la distinción entre lo gubernamental y lo público fue clave.

En concordancia con la segunda opción, para Merino y Cejudo “el análisis de políticas públicas tiene sentido sí, y sólo si, el resultado de sus investigaciones apuntan hacia la



solución de los problemas públicos” (Merino y Cejudo, 2010a: 11). Por otra parte, a perspectiva de análisis de las políticas públicas de acuerdo con Cabrero (2010) asume *lo público* como un “espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública. (Cabrero, 2007: 17). En este espacio de *lo público* es donde tiene lugar el proceso de las políticas públicas con todos los actores e intereses que puedan desplegarse.

Ahora bien ¿Puede ser una política pública ser elaborada y ejecutada únicamente por la sociedad civil? O dicho de otra manera ¿se pueden resolver problemas públicos y denominar esta acción como política sin ninguna participación gubernamental? A pesar de los muchos avances de la sociedad civil y el sector privado, ya hemos visto como el componente político implica un atributo coercitivo de poder social (Vallès, 2015: 31); (Lahera: 2004; 7) por lo cual es imposible denominar a cualquier acción pública de beneficio social que no tome en consideración al actor gubernamental, como una política pública.

En México lo público inicialmente se consideró como lo no exclusivamente estatal, como un espacio de reflexión que une los componentes de la sociedad para crear un comunidad política y desde este punto evoluciono hasta identificarse como una verdadera alternativa al “Estado social-burocrático” (bien por considerarlo ajeno y hostil o por considerar que atentaba contra las libres fuerzas del mercado) hasta equiparlo con lo social no estatal. (Rabotnikof, 2008: 41-43).

Algunos autores optan por considerar lo público en función del acceso a la participación de los actores. Así para Vallès (2015) las políticas “han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados” (Pp. 391). En esta misma idea de participación Lahera considera que las políticas comprenden cursos de acción y flujos de información “desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.



Veinte años después de su trabajo pionero, Harold Laswell, redefine a las ciencias de las políticas como aquellas que “se ocupan del conocimiento *del y en* el (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil” (Laswell, 1992b: 105). El cómo se ejecutan y elaboran las políticas es el conocimiento *del* proceso de toma de decisiones, mientras que su diferenciación con respecto a otro tipo de actividad intelectual es el conocimiento *en* el proceso de toma de decisiones (*ibíd*).

Otros autores como Merino y Cejudo (2010b) más que de un orden público y civil hablan de un lugar entendido como “espacio público” que es de interés de todos en función de que para este espacio público se pretende un máximo beneficio (Pp. 391).

Aguilar desarrolla una definición más extensa y rígida. Una decisión del gobierno no necesariamente es pública por el simple hecho de ser tomada por un gobierno legítimamente constituido, debe contar con ciertos requisitos como obedecer a la ley pública, hacer uso de los recursos públicos de manera responsable, integrar la opinión, participación y responsabilidad compartida de la ciudadanía, actuar con apego a la transparencia y a la rendición de cuentas y velar por el interés y el beneficio públicos. (Aguilar: 2010, 27-28).

Estas definiciones centradas en lo público como un sitio, como acceso a la participación, como decisión del gobierno o como búsqueda del interés común, remite a un estudio desarrollado por la filósofa política Nora Rabotnikof. Para Rabotnikof, desde los años setentas hasta la actualidad la historia de intentar definir lo público diferenciándolo de lo exclusivamente estatal ha consistido en asistir “a sucesivos intentos de deconstrucción de ese *lugar de lo común, lo visible y abierto*” (Rabotnikof, 2008: 39). El significado actual de lo público, más que definirlo de una vez y para siempre, lo encuadra en estos tres criterios:



Cuadro 6. Los tres criterios de lo público

a) <i>Lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos</i> , lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y por ende, a la autoridad de allí emanada, en contraposición con lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual.
b) <i>Lo público como lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible</i> en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto, que no puede verse, aquello de lo que no se puede hablar, que se sustrae a comunicación y examen.
c) <i>Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto</i> , en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros.

Elaboración propia con base en Rabotnikof (2008: 39).

En esta definición lo público es “un lugar” ubicado en alguno de estos tres criterios o donde converge aquello que es de interés o utilidad general, con lo que es visible por todos y con lo que es ampliamente accesible a todos. Bajo estos criterios el proceso reiterativo de la hechura de las políticas públicas se convierte en un ejercicio en donde pueden presentarse momentos clave en el que los ciudadanos y el gobierno tienen la posibilidad de generar un enlace real para gestionar los problemas públicos.

Los trabajos analizados refieren a un elemento de “lo público”, y en consecuencia no necesariamente todo lo que hace el Estado son políticas públicas. La política para ser considerada una acción pública en un criterio amplio requeriría algún grado de utilidad general, visibilidad o accesibilidad, o por otra parte, en un criterio mucho más estricto todos los elementos en alto grado.

El estudio de las políticas públicas ha arrojado una gran diversidad de nociones sobre este concepto, las que hasta aquí se han analizado apuntan a ciertos elementos comunes como el ser la respuesta del gobierno democrático legítimo –ligada al poder– frente a un problema público. Otra característica que se menciona es presentar esta respuesta como una decisión y acción pública emanada del gobierno en concurrencia y/o interés y/o a la vista de una pluralidad de actores no gubernamentales.



Más resulta fácil hablar de los programas derivados de una política en la medida que en los programas se concretan las políticas. Los programas (Muñante, 2004) vienen a ser la unidad mínima en la jerarquía de la planeación gubernamental que comprende el momento práctico o *positivo* de las políticas. Estos aspectos *positivos* involucran analizar los hechos con evidencia que se extrae de la realidad. Por otra parte el concepto de políticas abarca un campo mucho más amplio que además incluye cuestiones de carácter *normativo* que cambian según los valores de cada individuo.

Para facilitar de manera didáctica el estudio de las políticas se enmarcan las políticas públicas dentro del ciclo de las políticas o *policy cycle*. Para Roth “el *policy cycle* propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas.”(2004: 49).

Cada autor ha propuestos distintas etapas como se puede observar en el siguiente esquema:

Cuadro 7. Fases del ciclo de las políticas.

Laswell (1992)	1. Elaboración o diseño 2. Ejecución	3. Evaluación
Lindbloom (1991)	1. Aparecen los problemas y se recogen en la agenda 2. La gente plantea los temas para la acción 3. Proceder de los legisladores 4. Los funcionarios implementan las decisiones. 5. Se evalúan las políticas	
Bardach (1998)	1. Definición del problema 2. Obtención de información 3. Construcción de alternativas 4. Selección de criterios	5. Proyección de los resultados 6. Confrontación de costos 7. Decida 8. Cuente su historia
Lahera (2004)	1. Origen 2. Diseño	3. Gestión 4. Evaluación
Merino ()	1. Agenda 2. Implementación	2. Diseño 4. Evaluación

Fuente: Elaboración propia con base en Laswell (1992); Cabrero (2007); y Lahera (2004); Lindbloom (1991); Bardach (1998).

Ya se ha señalado que la matriz del Marco Lógico que utiliza el PBR maneja una racionalidad técnica o instrumental, es decir, se refiere a que una vez tomada la decisión ¿Qué camino es pertinente para llegar de A a B de manera que los recursos sean



utilizados de manera óptima? En este mismo sentido lo manejan Osuna y Márquez (2004): la racionalidad consiste en las “relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados con los objetivos establecidos”; y Hinkelammert (1991): la racionalidad como instrumento para lograr un fin.

En otras palabras el proceso de diseño de la política pública media entre los problemas detectados, los medios establecidos y los fines buscados. Este es el ámbito del momento racional instrumental enfocado en acciones que logren la eficiencia técnica de la política (Aguilar, 2010: 29). Este tipo de racionalidad cobró importancia a raíz de la crisis fiscal de los años '80s y de los nuevos instrumentos utilizados para maximizar los beneficios de la acción pública.

No obstante el diseño adecuado de las políticas públicas difícilmente puede alcanzarse únicamente a través de la construcción de arriba hacia abajo del problema. Autores como Cabrero hacen énfasis en la necesidad de la participación en la definición del problema y en diseño de las políticas ante la complejidad de los problemas. Nos dice que los argumentos de la racionalidad técnica o instrumental no son por si solos suficientes para definir un problema, sino que se requiere además apuntalar las políticas en relaciones de entendimiento entre liderazgos de las redes políticas y las comunidades políticas (Cabrero, 2007: 17-18). En otras palabras se requiere que la estructura institucional contemple mecanismos que regulen las reciprocidades en el comportamiento y los intercambios entre el gobierno y la ciudadanía (Przeworski: 163).

Además del momento racional instrumental enfocado en la eficiencia técnica existe un momento político ligado a acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos que se contrastan con un conjunto de principios que la sociedad considera valiosos.

Diversos autores han llevado a cabo análisis que ponen en tela de juicio el supuesto de la racionalidad exhaustiva del Estado para afrontar los problemas públicos, y nos muestran que existen diferentes grados de racionalidad de las políticas. Autores como



Lindbloom (1991), Simón (Parsons, 2007), Forester (1993), Etzioni y March, Olsen y Cyert (Parsons, 2007; Roth, 2003) entre otros.

De tal forma que un correcto diseño además de la racionalidad causal comprende la relevancia pública del problema. Dentro de las políticas la definición de un problema no lo es sino en el momento en que se detecta que es relevante atenderlo desde lo público. De manera que el diseño debe responder a una definición del problema relevante con sus pertinentes cursos de acción.

Así dentro de la definición del problema, este se construye en el momento en que se define debido a que “los hechos nunca hablan por sí mismos, pues requieren de un intérprete” (Parsons, 2007: 119). La importancia de evaluar cómo se llevó a cabo la definición de un problema es explicada por Rusell L. Ackoff cuando señala que “un problema bien planteado es la mitad de la solución (Citado por Rojas, 2003: 77).

Las redes políticas y los resultados políticos.

Autores como North (1995) han destacado la importancia recíproca entre el marco institucional y las organizaciones que dirigen los procesos económicos (Pp. 15). En el caso de las organizaciones estas se integran por actores que dirigen las estrategias de desarrollo de las políticas públicas, muchos de ellos locales. Ferreira (2005) identifica a los actores con las redes políticas a las que define como “formas de relación entre actores interdependientes, comprometidos en procesos de formulación de políticas públicas” (Ferreira, 2005: 201).

Cabrero (2007) por su parte habla de dos tipos de redes: la primera es la red de comunidades de políticas (*policy community*) y la segunda la define como redes temáticas (*issue networks*). Las primeras dirigen comúnmente los procesos mientras que las redes temáticas son espacios de discusión con menor poder de organización. Una identificación del problema y diseño incorrectos puede llevar a no incluir al grupo “menos aventajado” en un sentido rawlsiano, generando más ineficiencia e inequidad.



En cuanto al marco institucional, Douglas North (1995) define las instituciones como “las reglas formales o informales estructuran la interacción social, los incentivos y restricciones” (Pp.13). En palabras más simples, las instituciones son las reglas del juego mientras que las organizaciones son los jugadores. Así el marco institucional contiene pero no se limita a las “reglas del juego” que determina el diseño de las políticas públicas. La presencia de las redes es síntoma de cómo el proceso de las políticas públicas, tal como definió Aguilar (1992b: 90) obliga a considerar no únicamente atributos teóricos, tecnológicos y económicos sino también integrar problemas de tipo político-organizacional que surgirán una vez que la política se implemente en el mundo real.



Capítulo V

Método y metodología

El método que sustenta la presente investigación es el científico. La metodología parte de un análisis de tipo inductivo que consiste en analizar hechos específicos para posteriormente llegar a una conclusión; la naturaleza misma de la inducción naturalmente implica al método analítico-sintético al estudiar todo en sus partes en concreto y posteriormente sintetizar de tales hechos una idea (Navarro, 2011: 194-195). Los instrumentos utilizados serán de tipo mixto: la política pública se estudia de manera cualitativa, en los planes de desarrollo gubernamentales.

El análisis sectorial por cultivo y por región que comprende el resto de variables (el mercado, las vocaciones productivas, la dinámica sectorial) se aborda a través de la metodología TAREA (Técnicas de Análisis Regional: Ejercitación y Aplicación) (Boisier, 1980; Lira y Quiroga, 2009; Torres, 2009). Estas técnicas, base de la metodología de la presente investigación, pretenden captar el patrón de especialización agrícola y la dinámica por cultivo que presentan las distintas regiones al interior del estado, resaltando tanto la relación de las regiones con el estado como de las regiones entre sí.

El problema principal de la investigación consiste en captar en qué situación se encuentra la producción agrícola en relación con factores tales como la especialización, convergencia, localización y vocación productiva de cada región. De tal forma que se cuente con condiciones para proponer líneas de política pública coherente con la particularidad específica de las vocaciones productivas por cultivo que el sector agrícola presenta en los diferentes territorios en Michoacán.



Los lineamientos para la propuesta de política pública se guían por los instrumentos y directrices desarrolladas a partir de la “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas” (Osuna y Márquez, 2004) de la Universidad de Barcelona en combinación con la Normatividad para la evaluación de programas Federales (CONEVAL, 2007).

5.1. Técnicas de análisis regional

Las técnicas de análisis regional conforman un instrumento cuantitativo de análisis regional. Estas técnicas facilitan diagnosticar el proceso del crecimiento económico de un sector (en este caso los cultivos) y de la estructura económica sectorial en cada región, con el fin de conocer la dinámica de las transformaciones productivas.

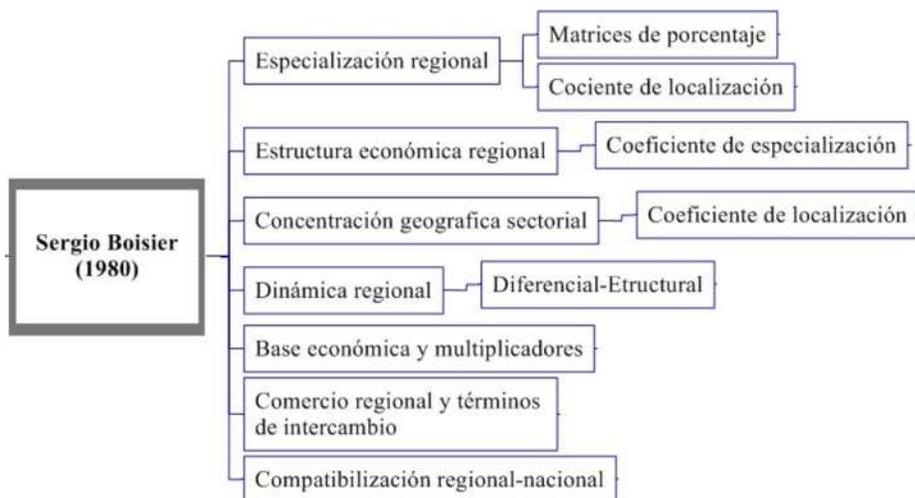
A partir de los elementos antes expuestos, el objetivo de la presente investigación está encaminado a desarrollar un diagnóstico de la estructura económica agrícola de las regiones, para identificar aquellos cultivos que presentan dinámica en su crecimiento, de manera que podamos contar con información para contribuir con sustento al accionar político.

Se parte de dos trabajos que analizan este método. El primero cronológicamente hablando, titulado como “Técnicas de análisis regional con información limitada”, constituye uno de los principales antecedentes que se encuentra en Latinoamérica en cuanto a técnicas de análisis regional se refiere. Fue desarrollado por el funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) Sergio Boisier en 1980 como una serie de coeficientes y modelos matemáticos, donde aparecen descritas dichas técnicas como productos de una matriz sector-región y ordenadas en los diferentes indicadores en función de la problemática que se desea examinar.

En la actualidad este tipo de técnicas han sido retomadas como base de los análisis urbano-regionales y constituyen una importante herramienta para la toma de decisiones en cuanto a la gestión del territorio se refiere. En su trabajo denominado *Técnicas para el análisis regional - desarrollo y aplicaciones* Torres (2009) comenta que a fin de que el análisis regional sea útil para describir el comportamiento de la realidad territorial es

necesario “establecer procedimientos de medición y representación territorial mediante el uso de diversas técnicas que, por consiguiente, lleven al conocimiento y acción de distintos planos regionales” (Torres, 2009: 8).

Figura 6. Ordenamiento de las TAR.



Fuente: Tomado de Ramos y Sánchez (2013: 4)

En la primera década del siglo XXI el trabajo de Boisier fue retomado, ordenado y simplificado para retomarse como una herramienta analítica más práctica, y constituyó la base del Manual No. 59 del ILPES titulado como “Técnicas de análisis regional” elaborado por Luis Lira y Bolívar Quiroga (2009). A continuación se explica ampliamente las técnicas de regionalización que proponen Luis Lira y Bolívar Quiroga.

La propuesta de Lira y Quiroga considera fundamental diferenciar entre dos procesos interdependientes, el uno es el impacto que la estructura y el funcionamiento de la organización territorial tiene sobre la transformación el crecimiento y el desarrollo y el otro es el efecto que estos últimos tienen a su vez sobre la estructura y el funcionamiento de la organización territorial (Lira y Quiroga, 2009: 9).

Lira y Quiroga (2009) consideraron la caracterización de la estructura económica regional como un proceso fundamental tanto para la elaboración de un diagnóstico de la situación real de las políticas territoriales, como para el proceso mismo de la formulación de las



políticas. Su técnica consiste en una matriz o cuadro de doble entrada “SECRE” formado por la unión de las palabras SEC-tor y RE-gión.

En la matriz SECRE los datos referidos a los sectores se agrupan en las filas y los datos correspondientes a las regiones en las columnas (sectores=filas / regiones=columnas).

La matriz original queda como se observa a continuación:

Cuadro 8. Matriz SECRE

<i>SEC</i> \ <i>REG</i>	R_1	R_2	....	R_j	R_m	$\sum_j SEC$
S_1	V_{11}	V_{12}	....	V_{1j}	V_{1m}	$V_{1.j}$
S_2	V_{21}	V_{22}	....	V_{2j}	V_{2m}	$V_{2.j}$
S_3	V_{31}	V_{32}	....	V_{3j}	V_{3m}	$V_{3.j}$
....
S_i	V_{i1}	V_{i2}	....	V_{ij}	V_{im}	$V_{i.j}$
S_n	V_{n1}	V_{n2}	....	V_{nj}	V_{nm}	$V_{n.j}$
$\sum_i REG$	$V_{i.1}$	$V_{i.2}$	....	$V_{i.j}$	$V_{i.m}$	$V_{s.r}$

Fuente: Tomado de Boisier (1980: 33).

Donde:

S_i = Sector (o rama de actividad).

R_j = Región (o entidad geográfica en general).

V = Variable de análisis.

V_{ij} = Valor de la variable V correspondiente al sector “ i ” y región “ j ”.

$V_{s.j} = \sum_j V_{ij}$ = Valor de V correspondiente al total sectorial (sector “ i ”).

$V_{i.r} = \sum_i V_{ij}$ = Valor de V correspondiente al total regional (región “ j ”).

$V_{s.r} = \sum_i \sum_j V_{ij}$ = Valor de V correspondiente al total global (suma sectorial y suma regional).

Otra manera de representar la matriz SECRE es intentar captar la variación por año en cuyo caso se toma un año base y se comparan sus valores contra otro momento en el tiempo.



Cuadro 9. Matriz Sector Región (SECRE)

(Año (t) (0))

Sector	Región			Total Sector
	01	03	n	
01	$\frac{V_{11}(t)}{V_{11}(0)} = r_{V11}$	$\frac{V_{13}(t)}{V_{13}(0)} = r_{V13}$	$\frac{V_{1n}(t)}{V_{1n}(0)} = r_{V1n}$	$\frac{\sum_j V_{1j}(t)}{\sum_j V_{1j}(0)} = r_{V1j}$
I	$\frac{V_{i1}(t)}{V_{i1}(0)} = r_{Vi1}$	$\frac{V_{i3}(t)}{V_{i3}(0)} = r_{Vi3}$	$\frac{V_{in}(t)}{V_{in}(0)} = r_{Vin}$	$\frac{\sum_j V_{ij}(t)}{\sum_j V_{ij}(0)} = r_{Si}$
Total Región	$\frac{\sum_i V_{i1}(t)}{\sum_i V_{i1}(0)} = r_{i.1}$	$\frac{\sum_i V_{i3}(t)}{\sum_i V_{i3}(0)} = r_{i.3}$	$\frac{\sum_i V_{in}(t)}{\sum_i V_{in}(0)} = r_{i.n}$	$\frac{\sum_i \sum_j V_{ij}(t)}{\sum_i \sum_j V_{ij}(0)} = r_{SR}$

Fuente: Tomado de Lira y Quiroga (2009: 21).

Para facilitar el uso de las técnicas de análisis regional, los autores recomiendan dividir los indicadores en dos categorías según el eje de análisis:

- 1) La región en su contexto.
- 2) Actividades en el territorio.

En ambos se ha distinguido la descripción del comportamiento de estática comparativa. De la matriz SECRE se deducirán una serie de matrices, efectos y coeficientes que se enlistan a continuación en el siguiente cuadro. Se describe a grandes rasgos en que consiste cada una de las divisiones de los mismos. Posteriormente al momento de calcularlos se especificará en qué consisten cada uno y que nos revela sobre la región.



Cuadro 10. Matriz Sector Región (SECRE)

1. Región en su contexto. Comportamiento de la región en términos relativos (especialización).
a) Estructura económica regional. <i>Actividades clave, presencia de ventajas comparativas, encadenamientos y agentes relacionados.</i> (i) Matrices de porcentajes (ii) Cociente de localización (Qij) (iii) Coeficiente de especialización (Qr)
b) Dinámica (comportamiento intertemporal de las regiones) y Competitividad. (i) Base Económica y Multiplicadores ⁷ (Xij) y (Mi) (ii) Cuociente de variación (rVij) (iii) Coeficiente de reestructuración (CRr) (iv) Análisis shift and share (ETj, EDj, EEj) <ul style="list-style-type: none">• Efecto (regional) total (ETj)• Efecto diferencial (EDj)• Efecto estructural (EEj) (v) Análisis shift and share con modificación de estructuras (Elj, EMj, ERMj) <ul style="list-style-type: none">• Efecto estructural inverso (Elj)• Efecto estructural modificado (EMj)• Efecto regional modificado (ERMj)
2. Las actividades y su distribución en el territorio.
a) Distribución de actividades en el territorio. <i>Concentración absoluta y relativa y similitud de comportamientos entre sectores.</i> (i) Matrices de porcentajes (ii) Coeficiente de concentración espacial (Qs) (iii) Coeficiente de asociación geográfica (CAik)
b) Dinámica de localización. <i>Revela la presencia de nuevos factores de localización.</i> (i) Coeficiente de redistribución (CRs)

Fuente: Elaboración propia con base en Lira y Quiroga (2009: 21).



5.2. Universo y muestra de estudio

La muestra ha sido seleccionada en dos momentos. En primer lugar se consideró una primera muestra de 106 de los cultivos con mayor valor de producción en Michoacán para el año 2015, de acuerdo con datos del SIAP (2016). En un segundo momento pudo ser constatado que de entre estos existían 35 cultivos estratégicos, puesto que además de ser aquellos que presentaron mayor valor de producción, tiene un peso relativo importante tanto en volumen como superficie cosechada.

Hubo que descartar dos cultivos: *agave* y *blueberry*, en la medida que no presentaron datos para el año 2003. De cualquier forma este inconveniente no afecta en gran medida a la muestra, dado que los 33 cultivos seleccionados representan el 95% del total del valor de producción de todos los cultivos en Michoacán.

La metodología se aplicó a las 10 regiones en las cuales el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (PLADIEM), basado en el Decreto de Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo, divide al estado. Las regiones son las siguientes: Región I Lerma-Chapala, Región I Lerma-Chapala, Región II Bajío, Región III Cuitzeo, Región IV Oriente, Región V Tepalcatepec, Región VI Meseta Purépecha, Región VII Pátzcuaro, Región VIII Tierra Caliente, Región IX Sierra Costa, Región X Infiernillo.

5.3. Alcances y limitaciones de la investigación

Se está evaluando los factores que inciden en la producción agrícola, considerando política pública de fomento a la superficie, el mercado, la vocación productiva, y la dinámica sectorial. El acceso a la información es el primer y más importante limitante, porque escapa del control del investigador. Existe la posibilidad de que la información no exista. La crisis del sistema político en Michoacán es un factor importante a considerar. Las recomendaciones que se puedan hacer dependerán de antemano de suponer la capacidad y estabilidad del sistema político del que se presume tiene la fortaleza para gestionar los problemas de lo público.



Capítulo VI

Análisis de resultados

Como se indica en el capítulo anterior, los indicadores se han agrupado en dos categorías:

1) El primero es la “región”, esta expresa una unidad espacial, para términos de este trabajo en los primeros indicadores se tomará un análisis tanto del valor de las diez regiones en que se divide Michoacán como de sus 113 municipios.

2) El segundo, es el “sector”, que refleja la actividad que se desarrolla en la unidad espacial. En este caso el dato que constituye la información básica para el análisis es el valor de la producción agrícola de los 33 cultivos, combinando el valor tanto de cultivos cíclicos como perennes, de riego y de temporal.

6.1. Indicadores

Tal como lo recomiendan los autores de las técnicas, se ha distinguido la descripción estática del comportamiento de estática comparativa. A continuación se procederá a explicar los resultados de cada uno de los indicadores.

6.2. Región en su contexto

En este apartado se agrupan los indicadores utilizados para “analizar el comportamiento de la región o localidad en términos relativos, lo que permite identificar su especialización” (Lira y Quiroga, 2009: 22). En la página siguiente el cuadro 13 presenta la Matriz SECRE (Vij) que muestra el valor de producción de cada uno de los cultivos “j” correspondientes a las regiones “i” para el año 2015. Enseguida se muestra la matriz de porcentajes, que contiene la participación de los sectores dentro de cada una de las regiones. Esta matriz pertenece al subapartado de las técnicas utilizadas para el análisis de la estructura económica regional como veremos a continuación.



Cuadro 11. Matriz SECRE (Vij): Valor de producción absoluto por cultivo y por región, 2003

2003		CEREALES						FORRAJES				FRUTALES										HORTALIZAS										INDUS TRIA LES	TUBERCU LOS	LEGUMB RES SECAS	
Región	Sector	Arroz	Maiz	Trigo	Alfalfa	Avena	Pastos	Sorgo	Sorgo	Aguacate	Durazno	Fram	Fresa	Guayaba	Limón	Mango	Melón	Papaya	Plátano	Hortalizas			Chile	Col	Elote	Jicama	Pepino	Tomate	Tomate	Caña de	Papa	Frijol	Total		
		Palay	Grano	Grano	Verde	Forrajera		Forrajero	Grano			buesa								(pomelo)	mora	brócoli	cita	cebolla	(repollo)			(jitomate)	Verde	Azúcar					
I. Lerma-Chapala		0	449,294	79,118	31,210	3,449	3,452	0	176,072	33,633	15,450	20,317	367,308	232	254	85	0	0	0	0	24,526	51,741	20,413	263,897	56,775	19,838	13,957	683	20,256	398,671	25,956	760	329,522	14,841	2,421,708
II. Bajío		0	401,558	150,876	55,878	6,262	1,169	0	510,129	0	917	0	22,591	381	0	0	160	0	0	0	0	0	8,439	63,269	136,951	1,843	6,820	0	2,510	466,203	54,389	0	0	5,760	1,896,106
III. Cuitzeo		0	334,030	16,123	136,775	25,598	8,134	0	49,323	5,340	23,536	0	96	1,184	0	0	0	0	0	0	66	100	7,942	6,756	5,802	2,883	1,920	875	2,148	5,067	10,451	0	0	9,516	653,662
IV. Oriente		0	368,676	6,819	4,315	84,716	24,052	1,888	7,183	30,397	21,401	0	34,606	279,043	222	1,959	6,800	504	3,905	0	6,025	612	14,435	4,115	864	3,444	150	850	12,720	14,157	43,895	0	7,800	8,434	993,967
V. Tepalcatepec	31,322	102,556	0	0	1,700	45,646	26,176	90,456	1,232,762	60,724	11,085	0	7,524	478,092	44,754	10,480	43,394	43,584	21,136	489,305	0	573	0	1,386	0	1,070	8,815	47,772	46,635	2,735	219,773	9,555	1,179	3,080,187	
VI. Meseta Purépecha	473	84,284	782	0	21,098	3,049	18	14,955	2,529,920	48,147	0	0	2,748	0	3,678	0	0	1,168	0	16,215	120	1,416	0	3,460	420	756	65,012	0	5,507	1,144	79,673	2,660	553	2,887,255	
VII. Pátzcuaro	0	68,712	1,073	1,351	28,107	482	0	30	274,980	8,758	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,540	700	496	0	237	140	0	0	0	462	471	915	0	589	390,043	
VIII. Tierra Caliente	3,468	133,129	59	0	6,543	2,161	150,534	23,033	506,769	3,952	0	0	2,288	3,762	15,245	139,638	868	120	0	3,440	0	608	0	27,429	0	0	288	226	5,664	459	140,201	3,959	4,683	1,178,521	
IX. Sierra Costa	0	95,421	0	25	0	87,223	2,945	12,085	0	0	0	0	242	14,886	67,696	5,779	26,331	43,015	0	0	0	125	0	26,336	0	0	0	128	2,488	7,281	0	0	1,272	393,280	
X. Infiernillo	25,203	79,019	55	0	4,973	6,678	8,125	25,282	255,781	12,237	0	0	16,125	67,034	106,317	6,144	21,056	4,999	23,439	3,940	0	401	160	471	0	0	1,215	49,126	27,679	888	18,898	0	6,420	771,665	
Total	60,466	2,116,679	254,904	229,554	182,446	182,046	189,685	908,548	4,869,583	195,120	31,402	424,601	309,767	564,249	239,734	169,001	92,154	96,792	44,575	546,057	53,273	54,848	338,198	259,710	28,567	24,673	77,738	134,886	972,533	147,667	480,220	353,495	53,247	14,666,416	

Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2016).

Cuadro 12. Matrices de porcentajes año 2003 (Pij) $Pij=100*[Vij/\sum iVij]$

2003		CEREALES						FORRAJES				FRUTALES										HORTALIZAS										INDUS TRIA LES	TUBERCU LOS	LEGUMB RES SECAS	
Región	Sector	Arroz	Maiz	Trigo	Alfalfa	Avena	Pastos	Sorgo	Sorgo	Aguacate	Durazno	Fram	Fresa	Guayaba	Limón	Mango	Melón	Papaya	Plátano	Hortalizas			Chile	Col	Elote	Jicama	Pepino	Tomate	Tomate	Caña de	Papa	Frijol	Total		
		Palay	Grano	Grano	Verde	Forrajera		Forrajero	Grano			buesa								(pomelo)	mora	brócoli	cita	cebolla	(repollo)		(jitomate)	Verde	Azúcar						
I. Lerma-Chapala		0.00%	21.23%	31.04%	13.60%	1.89%	1.90%	0.00%	19.38%	0.69%	7.92%	64.70%	86.51%	0.07%	0.04%	0.04%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.49%	97.12%	37.22%	78.03%	21.86%	69.44%	56.57%	0.88%	15.02%	40.99%	17.58%	0.17%	93.22%	27.87%	809.45%
II. Bajío		0.00%	18.97%	59.19%	24.34%	3.43%	0.64%	0.00%	56.15%	0.00%	0.47%	0.00%	5.32%	0.12%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	15.39%	18.71%	52.73%	6.45%	27.64%	0.00%	1.88%	47.94%	36.83%	0.00%	0.00%	10.82%	387.10%
III. Cuitzeo		0.00%	15.78%	6.33%	59.58%	14.03%	4.47%	0.00%	5.43%	0.11%	12.06%	0.00%	0.02%	0.38%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.19%	14.48%	2.00%	2.23%	10.09%	7.78%	1.13%	1.59%	0.52%	7.08%	0.00%	0.00%	17.87%	183.16%
IV. Oriente		0.00%	17.42%	2.68%	1.88%	46.43%	13.21%	1.00%	0.79%	0.62%	10.97%	0.00%	8.15%	90.08%	0.04%	0.82%	4.02%	0.55%	4.03%	0.00%	1.10%	1.15%	26.32%	1.22%	0.33%	12.06%	0.61%	1.09%	9.43%	1.46%	29.73%	0.00%	2.21%	15.84%	305.22%
V. Tepalcatepec	51.80%	4.85%	0.00%	0.00%	0.93%	25.07%	13.80%	9.96%	25.32%	31.12%	35.30%	0.00%	2.43%	84.73%	18.67%	6.20%	47.09%	45.03%	47.42%	89.61%	0.00%	1.05%	0.00%	0.53%	0.00%	4.34%	11.34%	35.42%	4.80%	1.85%	47.75%	2.70%	2.21%	651.30%	
VI. Meseta Purépecha	0.78%	3.98%	0.31%	0.00%	11.56%	1.67%	0.01%	1.65%	51.95%	24.68%	0.00%	0.00%	0.89%	0.00%	1.53%	0.00%	0.00%	1.21%	0.00%	2.97%	0.23%	2.58%	0.00%	1.33%	1.47%	3.07%	83.63%	0.00%	0.57%	0.77%	17.31%	0.75%	1.04%	215.94%	
VII. Pátzcuaro	0.00%	3.25%	0.42%	0.59%	15.41%	0.26%	0.00%	0.00%	5.65%	4.49%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.47%	1.31%	0.90%	0.00%	0.09%	0.49%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.32%	0.20%	0.00%	1.11%	35.00%	
VIII. Tierra Caliente	5.74%	6.29%	0.02%	0.00%	3.59%	1.19%	79.36%	2.54%	10.41%	2.03%	0.00%	0.00%	0.74%	0.67%	6.36%	82.63%	0.94%	0.12%	0.00%	0.63%	0.00%	1.11%	0.00%	10.56%	0.00%	0.00%	0.37%	0.17%	0.58%	0.31%	30.46%	1.12%	8.79%	256.71%	
IX. Sierra Costa	0.00%	4.51%	0.00%	0.01%	0.00%	47.91%	1.55%	1.33%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%	2.64%	28.24%	3.42%	28.57%	44.44%	0.00%	0.00%	0.00%	0.23%	0.00%	10.14%	0.00%	0.00%	0.00%	0.09%	0.26%	4.93%	0.00%	0.00%	2.39%	180.74%	
X. Infiernillo	41.68%	3.73%	0.02%	0.00%	2.73%	3.67%	4.28%	2.78%	5.25%	6.27%	0.00%	0.00%	5.21%	11.88%	44.35%	3.64%	22.85%	5.17%	52.58%	0.72%	0.00%	0.73%	0.05%	0.18%	0.00%	0.00%	1.56%	36.42%	2.85%	0.60%	4.11%	0.00%	12.06%	275.36%	
Total		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	3300.00%	

Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2016).



a) Estructura económica regional.

Esta subcategoría apunta a las interrogantes sobre las actividades que lideran el proceso económico regional, eventual presencia de ventajas comparativas, encadenamientos y agentes relacionados.

La matrices de porcentajes remiten a la una noción de especialización regional asociada al tamaño de las actividades regionales, específicamente la “la especialización absoluta o intrarregional, de acuerdo a la cual se dice que una región está especializada simplemente en el o los sectores de mayor tamaño dentro de la región” (Boisier, 1980: 36).

Así, del primer indicador tenemos los siguientes resultados para el año 2003 y 2015: Para el año 2003 la región Lerma-Chapala presentó una especialización absoluta en cultivos como brócoli (97.12%), papa (93.22%), fresa (86.51%), cebolla (78.03%), col (repollo) (69.44%), frambuesa (64.70%) y elote 56.57%, de los que se puede apreciar fácilmente un coeficiente mayor al 50%. En el año 2015 persistió la especialización absoluta de la región en los mismos cultivos, únicamente cambió su magnitud, en ese año la papa presentó el mayor porcentaje (91.73%), seguida de los frutales, frambuesa (84.80%) y fresa (84.45%), y por último las hortalizas como el brócoli (81.09%), la col o repollo (78.51%), la cebolla (73.94%) y el elote (62.27%).

La región Bajío presenta en el año 2003 una especialización absoluta en cultivos como el trigo grano (59.19%), sorgo grano (56.15%), chile verde (52.73%) y tomate rojo o jitomate (47.94%), con los mayores porcentajes de actividad en la región. En 2015 fue el chile verde (74.04%) el cultivo con mayor especialización intrarregional, el trigo grano (50.92%) y el sorgo el grano (44.48%) mantuvieron valores importantes, superiores al 40%. Finalmente la alfalfa verde (30.10%) también destaca por su magnitud.

En 2003 en la región Cuitzeo el único cultivo que mostró un porcentaje mayor al 50% fue la Alfalfa Verde (59.58%), del resto de cultivos solamente el maíz grano (17.87%) y el



frijol (15.78%) superaron el 15%. En 2015 la alfalfa verde se mantuvo con el mayor porcentaje (51.64%), seguido del durazno (23.19%). Del resto ninguno superó el 15%. En el caso de la región Oriente se aprecia que en el año de inicio existe una especialización absoluta en la guayaba con un porcentaje de 90.08%. Del resto de cultivos destacan la avena forrajera (46.43%), el tomate verde (29.73%) y la calabacita (26.32%). Para el último año la guayaba (77.67%) mantuvo su posición aunque en un porcentaje menor, seguida de la avena forrajera 58.39%, el tomate verde (31.19%) y el frijol (28.51%).

En la región de Tepalcatepec se caracteriza por un alto porcentaje en varios cultivos, En el año 2003 presentaba una especialización absoluta en la zarzamora (89.61%), seguido de cerca por el limón (84.73%) y un porcentaje menor el arroz palay (51.80%). Llaman la atención los porcentajes que alcanzan la caña de azúcar (47.75%), la toronja o pomelo (47.42%), la papaya (47.09%) y el plátano (45.03%) con indicadores superiores al 40%. En 2015 esta región mostró una especialización intrarregional destacable en el limón (89.08%). También importante el porcentaje en zarzamora (65.14%), toronja o pomelo (53.41%) y caña de azúcar (46.73%), y en menor grado en arroz palay (37.63%) y papaya (37.32%).

En lo que respecta a la región de la Meseta Purépecha, los cultivos que poseen un mayor grado de especialización absoluta en 2003 son: la jícama (83.63%) y el aguacate (51.95%). Es importante destacar que de los demás cultivos únicamente el durazno (24.68%) logra una posición cercana al 25%. En 2015 persiste la especialización absoluta en jícama (79.85%) y aguacate (39.53%). Ninguno de los demás cultivos alcanzó un valor mayor a 15%.

La región de Pátzcuaro, llama indudablemente la atención ya que de sus cultivos analizados en 2003 ninguno cuenta con un porcentaje cercano al 50%, considerando tal situación podemos señalar que el cultivo con el porcentaje más alto es la avena forrajera (15.41%). En 2015 ninguno de sus valores superó el 15%, los mayores fueron la avena forrajera (13.31%) y el aguacate (12.43%).



En el caso de la región de Tierra Caliente, los únicos dos cultivos que en 2003 contaron con porcentajes por encima del 50% son: el melón (82.63%) y el sorgo forrajero (79.36%). Vale la pena señalar a la caña azúcar de azúcar, pues a pesar de que su porcentaje es inferior al 50% (30.45%) este es considerable.

Para el año 2015 los cultivos de la región de Tierra Caliente con valores superiores al 50% fueron el melón (87.24%) y el sorgo forrajero (60.00%). La caña de azúcar persistió con un valor más o menos considerable del 27.97%.

En el año 2003 dentro de la región de Sierra Costa no existe ningún cultivo con un porcentaje de especialización absoluta mayor o igual al 50%, sin embargo los dos cultivos más cercanos a este rango son el pasto (47.90%) y el plátano (44.44%). En 2015 el plátano presentó destacable porcentaje (80.28%), seguido de los pastos (41.32%) y la papaya (32.58%).

La última de las regiones, la de Infiernillo se caracterizó por tener en 2003 una especialización absoluta en toronja o pomelo (52.58%). Resaltan también los porcentajes de especialización intrarregional del mango (44.35%) y el arroz palay (41.68%), superiores al 40% y el pepino (36.42%), cercano a este porcentaje. Para el año 2015 la mayor especialización absoluta la presentaron el arroz palay (62.37%) y el mango (50.80%) con cantidades mayores a 50%. Destacables también fueron la toronja o pomelo (46.59%) y la papaya (28.40%).

b) Cociente de localización.

$$Q_{ij} = [(V_{ij}/\sum_i V_{ij})/(\sum_j V_{ij}/\sum_i \sum_j V_{ij})]$$

Este cociente indica la relación entre la participación del sector [cultivo] “i” en la región “j” y la participación del mismo sector en el total (que se toma como esquema de comparación] y por lo tanto, se utiliza como medida de la “especialización relativa o interregional” (Lira y Quiroga, 2009: 22)



El cociente de localización, denominado Q_{ij} y asociado a un valor mayor a uno, es una medida de la participación que una determinada actividad o sector “i” (cultivos) representa en una región “j” comparada con la participación de la misma actividad con el total del esquema que se toma como referencia, . (Boisier, 1980: 37; Lira y Quiroga, 2009: 22).

De acuerdo con Méndez y Yizhou (2007: 54) los valores o rangos que este cociente puede asumir se pueden comportar de la siguiente manera:

$Q_{ij} = 1$ Cuando el tamaño relativo del sector i en la región j es idéntico al tamaño relativo del mismo sector en todo el país o en el patrón tomado como referencia. (No hay especialización en esta actividad).

$Q_{ij} < 1$ Cuando el tamaño relativo del sector i en la región j es menor al tamaño relativo del mismo sector en todo el país o en el patrón tomado como referencia. (Tampoco hay especialización en esta actividad).

$Q_{ij} > 1$ Cuando el tamaño relativo del sector i en la región j es mayor al tamaño relativo del mismo sector en todo el país o en el patrón tomado como referencia. En este caso se trata de una especialización regional en esta actividad.

Para el año 2003 la región Lerma-Chapala presentó cociente destacable mayor a 5 en cultivos como brócoli (5.8821), papa (5.6455) y fresa (5.2390). En el año 2015 la especialización regional fue mayor a cuatro en cultivos como la papa (4.8982, frambuesa (4.5280), fresa (4.5096), brócoli (4.3300) y col o repollo (4.1923).

La región Bajío presenta en el año 2003 la mayor especialización regional en cultivos como trigo grano (4.5783), sorgo grano (4.3430) y chile verde (4.0788). En 2015 fue el chile verde (8.8944) el cultivo con mayor especialización interregional. El trigo grano (6.1163) y el sorgo grano (5.3433) mantuvieron valores importantes, superiores a cuatro unidades. Finalmente la alfalfa verde (3.6162) también destaca por su magnitud.

En 2003 en la región Cuitzeo el cultivo que mostró un cociente de dos cifras fue la alfalfa verde (13.3688). Del resto de cultivos el frijol (4.0098) y el maíz grano (3.5408) mantienen



cocientes importantes. En 2015 la alfalfa verde se mantuvo con el mayor cociente de 14.6979, mientras que el durazno (6.5996), el maíz grano (3.9859) y el sorgo grano (3.8156) presentan especializaciones considerables.

En el caso de la región Oriente se aprecia que en el año de inició existe una especialización relativa en la guayaba con un indicador de 13.2917. Del resto de cultivos destacan la avena forrajera (6.8513) y el tomate verde (4.3861).

Para el último año la guayaba (14.1263) mantuvo su posición e incluso incrementó, seguida de la avena forrajera (10.6201), el tomate verde (5.6716) y el frijol (5.1852).

En 2003 la región de Tepalcatepec se caracteriza por un alto cociente en cultivos como la zarzamora (4.2667), el limón (4.0345) y el arroz palay (2.4665). En 2015 esta región mostró una especialización interregional destacable en el limón (4.2437), la zarzamora (3.1034) y la toronja o pomelo (2.5443).

En lo que respecta a la región de la Meseta Purépecha, los cultivos que poseen un alto grado de especialización relativa en 2003 son: la jícama (4.2481) y el aguacate (2.6391). Es importante destacar que de los demás cultivos únicamente el durazno (1.2534) superar la unidad. En 2015 persiste la especialización relativa en jícama (4.3811) y aguacate (2.1691). Ninguno otro cultivo alcanzo un valor mayor a uno.

La región Pátzcuaro, en 2003 cuenta con valores mayores a uno en avena forrajera (5.7928), aguacate (2.1234), durazno (1.6878) y maíz grano (1.2206). En 2015 la avena forrajera (2.2299), el aguacate (2.0830) y el durazno (1.3288) demostraron especialización interregional.

En el caso de la región de Tierra Caliente el melón (10.2826), el sorgo forrajero (9.8761), y la caña de azúcar (3.7912) fueron los cultivos que en 2003 contaron con cocientes por encima de la unidad. En 2015 vale la pena señalar al melón, pues representa 9.6511 y



al sorgo forrajero con 6.6374, finalmente la caña de azúcar presento un indicador destacable de 3.0943.

En el año 2003 dentro de la región de Sierra Costa los cultivos con un cociente de localización muy importante, de dos cifras fueron pastos (17.8679), plátano (16.5732), papaya (10.6556) y mango (10.5306). En 2015 el plátano (39.0138), los pastos (20.0817) y la papaya (15.8346) mantuvieron valores de dos cifras.

La última de las regiones, la de Infiernillo se caracterizó por tener en 2003 una especialización relativa muy considerable en toronja o pomelo (9.9940), mango (8.4288), arroz palay (7.9222) y pepino (6.9221). Para el año 2015 la mayor especialización relativa la presentaron el arroz palay (8.1476), el mango (6.6363) y la toronja o pomelo (6.0866). A continuación se presentan los cocientes:



Cuadro 13. Cociente de localización, 2003

Región	Sector	CEREALES			FORRAJES				FRUTALES											HORTALIZAS							INDUS TRIA LES	TUBERCU LOS	LEGUMB RES SECAS						
		Arroz Palay	Maíz Grano	Trigo Grano	Alfalfa Verde	Avena Forrajera	Pastos	Sorgo Forrajero	Sorgo Grano	Aguacate	Durazno	Fram buesa	Fresa	Guayaba	Limón	Mango	Melón	Papaya	Plátano	Toronja (pomelo)	Zarza mora	Brócoli	Calaba cita	Cebolla	Chile Verde	Col (repollo)				Elote	Jicama	Pepino	Tomate Rojo (jitomate)	Tomate Verde	Caña de Azúcar	Papa	Frijol
I. Lerma-Chapala		0.0000	1.2855	1.8797	0.8234	0.1145	0.1148	0.0000	1.1737	0.0418	0.4796	3.9184	5.2390	0.0045	0.0027	0.0021	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.2720	5.8821	2.2540	4.7257	1.3240	4.2056	3.4258	0.0532	0.9095	2.4826	1.0645	0.0100	5.6455	1.6880	
II. Bajío		0.0000	1.4674	4.5783	1.8829	0.2655	0.0497	0.0000	4.3430	0.0000	0.0364	0.0000	0.4115	0.0095	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1.1902	1.4470	4.0788	0.4991	2.1382	0.0000	0.1440	3.7079	2.8490	0.0000	0.0000	0.8367	
III. Cuitzeo		0.0000	3.5408	1.4192	13.3688	3.1480	1.0025	0.0000	1.2181	0.0246	2.7063	0.0000	0.0051	0.0858	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0027	0.0421	3.2469	0.4482	0.5013	2.2640	1.7460	0.2525	0.3573	0.1169	1.5879	0.0000	0.0000	4.0098		
IV. Oriente		0.0000	2.5700	0.3947	0.2774	6.8513	1.9495	0.1468	0.0000	0.1167	0.0921	1.6183	0.0000	1.2026	13.2917	0.0059	0.1206	0.5937	0.0907	0.5953	0.0000	0.1628	0.1695	3.8833	0.1795	0.0491	1.7788	0.0897	0.1613	1.3914	0.2148	4.3861	0.0000	0.3256	2.3371
V. Tepalcatepec		2.4665	0.2307	0.0000	0.0000	0.0444	1.1939	0.6571	0.4741	0.1167	1.2054	1.4818	1.6808	0.0000	0.1157	4.0345	0.8889	0.2953	2.2421	2.1441	2.2578	4.2667	0.0000	0.0498	0.0000	0.0254	0.0000	0.2064	0.5399	1.6864	0.2283	0.0882	2.2738	0.1287	0.1054
VI. Meseta Purépecha		0.0397	0.2023	0.0156	0.0000	0.5874	0.0851	0.0005	0.0836	2.6391	1.2534	0.0000	0.0000	0.0451	0.0000	0.0779	0.0000	0.0000	0.0613	0.0000	0.1508	0.0114	0.1311	0.0000	0.0677	0.0747	0.1557	4.2481	0.0000	0.0288	0.0394	0.8794	0.0382	0.0528	
VII. Pátzcuaro		0.0000	1.2206	0.1583	0.2212	5.7928	0.0996	0.0000	0.0012	2.1234	1.6878	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.1749	0.4941	0.3400	0.0000	0.0342	0.1843	0.0000	0.0000	0.0179	0.1199	0.0748	0.0000	0.4157		
VIII. Tierra Caliente		0.7138	0.7827	0.0029	0.0000	0.4463	0.1477	9.8761	0.3155	1.2951	0.2520	0.0000	0.0000	0.0919	0.0830	0.7914	10.2826	0.1172	0.0154	0.0000	0.0784	0.0000	0.1378	0.0000	1.3143	0.0000	0.0461	0.0208	0.0725	0.0386	3.7912	0.1394	1.0944		
IX. Sierra Costa		0.0000	1.6812	0.0000	0.0041	0.0000	17.8679	0.5790	0.4961	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0291	0.9838	10.5306	1.2753	10.6556	16.5732	0.0000	0.0000	0.0000	0.0849	0.0000	3.7817	0.0000	0.0000	0.0353	0.0954	1.8387	0.0000	0.0000	0.8910		
X. Infiernillo		7.9222	0.7095	0.0041	0.0000	0.5181	0.6972	0.8141	0.5289	0.9983	1.1920	0.0000	0.0000	0.9894	2.2580	8.4288	0.6910	4.3428	0.9817	9.9940	0.1371	0.0000	0.1390	0.0090	0.0345	0.0000	0.0000	0.2971	6.9221	0.5406	0.1143	0.7804	0.0000	2.2917	

Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2016).

Cuadro 14. Cociente de localización, 2015

Región	Sector	CEREALES			FORRAJES				FRUTALES											HORTALIZAS							INDUS TRIA LES	TUBERCU LOS	LEGUMB RES SECAS					
		Arroz Palay	Maíz Grano	Trigo Grano	Alfalfa Verde	Avena Forrajera	Pastos	Sorgo Forrajero	Sorgo Grano	Aguacate	Durazno	Fram buesa	Fresa	Guayaba	Limón	Mango	Melón	Papaya	Plátano	Toronja (pomelo)	Zarza mora	Brócoli	Calaba cita	Cebolla	Chile Verde	Col (repollo)				Elote	Jicama	Pepino	Tomate Rojo (jitomate)	Tomate Verde	Caña de Azúcar	Papa	Frijol
I. Lerma-Chapala		0.0000	1.3975	2.0091	0.8344	0.2383	0.1156	0.1428	1.1636	0.1651	0.0887	4.5280	4.5096	0.0216	0.0042	0.0007	0.0116	0.0000	0.0000	0.0000	0.4811	4.3300	2.2676	3.9485	0.8822	4.1923	3.3249	0.0000	2.0009	2.3547	1.7403	0.0000	4.8982	1.6859
II. Bajío		0.0000	2.7035	6.1163	3.6162	0.5245	0.0000	0.0000	5.3433	0.0000	0.0000	0.8503	0.0000	0.0000	0.0000	0.0439	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.9381	2.0992	1.7568	8.8944	0.7943	2.2387	0.0000	0.9471	2.2828	2.9106	0.0000	0.2178	1.5816	
III. Cuitzeo		0.0000	3.9859	2.4372	14.6979	2.0632	0.2340	0.0000	3.8156	0.2975	6.5996	0.0000	0.0082	0.0957	0.0000	0.0000	0.0141	0.0000	0.0000	0.0000	0.2198	3.4973	2.4401	0.4228	1.9948	0.4308	0.5497	0.6879	0.7388	0.9541	0.0000	0.0000	1.0229	
IV. Oriente		0.0000	3.4847	0.4108	0.0000	10.6201	2.4855	0.8196	0.3754	0.2273	3.9705	0.0175	4.4507	14.1263	0.0033	0.4058	0.7725	0.0000	0.1367	0.0000	0.0474	0.3865	3.6138	0.5088	0.1657	0.6587	0.2777	0.4509	2.1443	0.4283	5.6716	0.0000	0.0000	5.1852
V. Tepalcatepec		1.7927	0.1942	0.0000	0.0000	0.0331	0.8720	0.9455	0.5511	0.8639	0.8327	0.6893	0.0000	0.0234	4.2437	0.9783	0.0152	1.7778	0.7251	2.5443	3.1034	0.0000	0.0000	0.0000	0.0826	0.0000	0.3492	0.0593	0.6954	0.5601	0.0887	2.2259	0.0864	0.0026
VI. Meseta Purépecha		0.0000	0.1936	0.0209	0.0000	0.4912	0.1387	0.0163	0.0017	2.1691	0.6399	0.0000	0.2815	0.7462	0.0000	0.2986	0.0000	0.0000	0.0407	0.0000	0.2893	0.4503	0.0796	0.0000	0.0085	0.2332	0.1041	4.3811	0.0000	0.0430	0.0244	0.6736	0.2548	0.0449
VII. Pátzcuaro		0.0000	0.3504	0.0424	0.4414	2.2298	0.0173	0.0000	0.0000	2.0830	1.3288	0.1072	0.1396	0.0167	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8796	0.0000	0.0698	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0078	0.0127	0.0000	0.0000	0.3483
VIII. Tierra Caliente		0.0000	0.4231	0.0000	0.0000	0.2227	2.1318	6.6374	0.5336	1.4980	0.8155	0.0000	0.0000	0.1675	0.0172	0.6321	9.6511	0.1880	0.0613	0.0000	1.0333	0.0000	0.6207	0.0000	0.2616	0.0000	0.5663	0.2905	0.1480	0.8172	0.1576	3.0943	0.0000	1.0194
IX. Sierra Costa		0.0000	1.5605	0.0000	0.0000	20.0817	2.2232	0.2494	0.0576	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.1651	7.4172	1.2467	15.8346	39.0138	0.0000	0.0000	0.0000	0.0526	0.0000	0.9236	0.0000	0.8311	0.0000	0.1285	1.3330	1.2769	0.0000	0.0000	2.4260	
X. Infiernillo		8.1476	0.1863	0.0008	0.0000	0.0733	0.2376	1.0595	0.1728	1.4182	1.1596	0.0000	0.0000	0.7694	1.3490	6.6393	0.6522	3.7100	0.3204	6.0866	0.7475	0.0000	0.0413	0.0080	0.1160	0.0000	0.0000	1.5511	3.1666	1.2057	0.2885	1.7019	0.0000	0.7836

Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2016).



c) Coeficiente de especialización.

$$Q_r = 1/2 * \sum_i \{ABS[(V_{ij}/\sum_i V_{ij}) - (\sum_j V_{ij}/\sum_i \sum_j V_{ij})]\}$$

De acuerdo con Sergio Boisier, el coeficiente de especialización como medida de especialización regional es definido como “una medida de la diferencia existente entre la estructura de actividades de una región y una cierta estructura de actividades que se usa como patrón de comparación, generalmente el país” (Boisier, 1980: 47).

Este coeficiente parte del supuesto de que la distribución de referencia es diversificada en términos relativos y se mueve en un rango de 0 a 1, en la medida en que sus valores se acercan a cero es más parecida la estructura de la región a la del país; mientras más se alejan de cero es más lejano su parecido (Méndez y Yizhou (2007: 54).

adro 15. Coeficiente de especialización: 2003, 2015

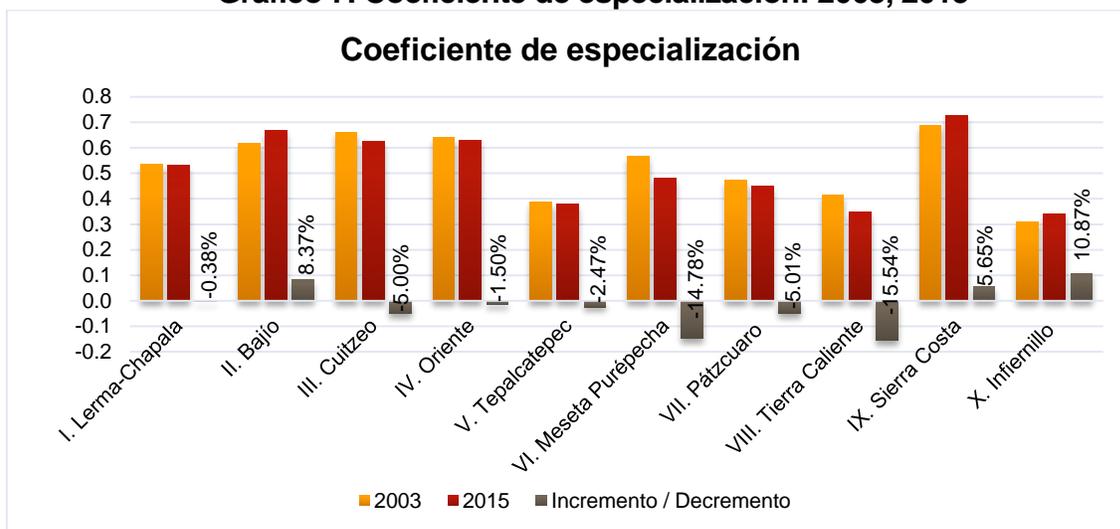
Región	2003	2015	Incremento Decremento
I. Lerma-Chapala	0.5340	0.5320	-0.38%
II. Bajío	0.6162	0.6678	8.37%
III. Cuitzeo	0.6595	0.6265	-5.00%
IV. Oriente	0.6397	0.6301	-1.50%
V. Tepalcatepec	0.3883	0.3788	-2.47%
VI. Meseta Purépecha	0.5648	0.4813	-14.78%
VII. Pátzcuaro	0.4736	0.4499	-5.01%
VIII. Tierra Caliente	0.4132	0.3490	-15.54%
IX. Sierra Costa	0.6878	0.7266	5.65%
X. Infiernillo	0.3084	0.3419	10.87%

Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2016).



En otras palabras este coeficiente permite percibir el parecido de la estructura económica de la región o municipio con la del estado de Michoacán. Entre más cercanos a uno sean los valores indican forzosamente una alta especialización, por el contrario, mientras los valores sean más cercanos a cero el grado de especialización en la región será menor. Esto es importante en la medida de que el coeficiente de especialización nos indica que el grado de diversificación de Considerando que 1 es el grado más alto, vemos que las regiones más diversificadas son, es decir, estas regiones son las que tienen su economía más diversificada, o lo que es lo mismo, estas son las regiones menos especializados.

Gráfico 7. Coeficiente de especialización: 2003, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2016)



Capítulo VII

Propuesta

Proponer una política pública es ante todo un deporte extremo. Una política sirve para estar preparado, del mismo modo que la preparación sirve al paracaidista para prevenir un error en su caída. Así lo definió Martin Landau cuando escribió que “del mismo modo, precisamente, que una teoría sirve para reducir el valor de la sorpresa en su dominio empírico, una política sirve para ordenar el dominio de su tarea.” (Landau, 1992: 278).

La propuesta que se desarrolla a continuación camina sobre dos piernas: el análisis del sector agrícola mediante las vocaciones productivas territoriales nos permite trabajar en el contenido de la política pública, por otra parte el diseño y estudio de la política pública, nos permite estructurar los resultados del análisis de manera lógica. De tal forma que el problema público que se pretende atender corresponda con una propuesta de soluciones pertinentes y coherentes. Por su parte, la pertinencia de la propuesta de política se fundamenta en algunos puntos básicos.

Como se ha descrito, en Michoacán el incremento de la producción agrícola ha sido una recomendación constante y necesaria para generar procesos de crecimientos sostenido de los ingresos del sector rural. Si se desea incidir de forma positiva en el incremento sostenido del ingreso de los productores agrícolas se requiere la mejor formulación posible de las políticas orientadas a incrementar la producción agrícola.



De la prolongada ausencia de la identificación de las vocaciones productivas territoriales deriva la necesidad de la definición de las mismas. Ante los efectos de los procesos globales y locales del sistema agroalimentario, tener un claro conocimiento de las vocaciones productivas agrícolas de un determinado territorio permite contar con información para guiar y reforzar las políticas públicas del sector agrícola y refuncionalizarlo, de manera que se convierta en una alternativa real de ingreso para la población que en él se ocupa.

7.1. Propuesta de política pública

Como se puede apreciar en el Capítulo 4 y en el anexo 4, para Aguilar (2010:29) una política pública se considera como tal sobre la base de dos elementos:

- 1) Una acción que se define como intencional porque se propone lograr objetivos que se juzgan como valiosos para la sociedad o porque tiene como propósito resolver un problema en beneficio o interés público, es decir una acción íntegramente pública y con un carácter político.
- 2) Una acción causal porque se juzga adecuada y eficaz para lograr dichos objetivos o resolver el problema público, es decir una acción con un carácter técnico o racional.

Sobre la base de estos dos momentos, momento técnico, racional o instrumental y momento político y público se construye la presente propuesta de política pública. Esta no es una investigación sobre la democracia, ni pretende serlo. Existe un tercer elemento previo en el que partiremos del supuesto de su cumplimiento, se refiere a considerar la acción pública como tal por emanar de un ente o proceso legítimamente “público”, tanto de acciones decididas en conjunto por el gobierno y los sectores sociales como por emanar de autoridades públicas constituidas legítimamente.

Se advierte que de no ser decisiones que se toman de manera pública significarían la derrota de la idea del estado como punto de convergencia y de solución de los conflictos sociales, lo que se ha denominado “privatización de lo público”. (Bobbio, 1985: 17-18).



Una política para ser pública debe ser estatal y no gubernamental o cooptada por el patrocinio privado, entendiendo lo estatal en un significado amplio que comprende los diversos sectores de la sociedad, el gobierno, las leyes e instituciones, incluyendo ONGs y organismos internacionales. Hasta aquí se advierte que el origen y el efecto de la política pública son igualmente importantes para su contenido.

Los lineamientos utilizados para el contenido de la política pública propuesta se basan en la Normatividad para la evaluación de los Programas Federales (2007) recomendados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y las recomendaciones desarrolladas en la “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas” propuestas por Osuna y Márquez (2004) de la Universidad de Barcelona.

Cuadro 16. Variables que explican el diseño de una propuesta de política pública.

<p>I. RACIONALIDAD. Relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados con los objetivos establecidos.</p>	<p>II. COHERENCIA. Adecuación de la jerarquía de objetivos y de la estrategia diseñada.</p>
<p>a) Relevancia. Análisis del diagnóstico b) Pertinencia. Calidad en la definición de los objetivos.</p>	<p>a) Coherencia interna. Articulación de los objetivos con la estrategia y su adecuación con los problemas. b) Coherencia externa. Compatibilidad de los objetivos y de la estrategia del programa con otras políticas y programas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Osuna y Márquez, (2004), Guía para la Evaluación de Políticas Públicas” Universidad de Barcelona.

Estos lineamientos permiten dividir la política pública en dos elementos El primero es la racionalidad de la política, lo que Aguilar señalaba como el componente técnico, racional o instrumental. El componente racional exige eficacia y aún eficiencia para alcanzar sus objetivos con recursos limitados (humanos, materiales, financieros, etc.), pero también “es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas (Osuna y Márquez, 2004: 31).



La parte racional-instrumental nos indica que una política pública exitosa debe necesariamente ser relevante para ser considerada como la respuesta a un problema verdadero y establecer objetivos pertinentes con ese mismo problema que le da razón de ser a la política. Osuna y Márquez dividen el momento técnico-racional en relevancia y pertinencia, el primero se refiere al análisis del diagnóstico, el segundo a la calidad en la definición de los objetivos (ibíd.).

Si sumamos un panorama que corre el riesgo de duplicar o fragmentar las acciones públicas de gobierno con lo que dificulta alcanzar los objetivos sociales deseables, se entiende por qué “hoy se dé más importancia a evaluar la coherencia entre los programas que integran una política (la coherencia o la consistencia de la política) que a evaluar el desempeño de los programas particulares” (Aguilar, 2010: 56). Precisamente este es el segundo elemento del proceso de formulación de la política pública, Osuna y Márquez lo dividen en coherencia interna y externa, el primero no es otra cosa que la articulación del problema, la estrategia para enfrentarlo y los objetivos que se persiguen, el segundo su concurrencia con otros programas y políticas (Osuna y Márquez, 2004: 31).

La coherencia interna es un elemento que por un lado al interior de la política establece la conexión interna lógica entre el problema público y las acciones que se pretenden emprender para alcanzar los objetivos establecido. La coherencia externa por otro lado analiza si existe coordinación entre programas paralelos a la política en cuestión y de esta con la estrategia diseñada a nivel nacional. Los programas son acciones de una estrategia general llamada políticas públicas. Por lo tanto la coherencia horizontal, vertical e intersectorial es fundamental.

Finalmente la política es en parte ciencia y en parte es un ejercicio de discusión donde “los argumentos pos-decisión (...) son parte integrante de la elaboración y desarrollo de las políticas. Los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política llegan a integrarse en ella y no pueden separarse de su sustancia primigenia (Majone, 1978: 166-167).



De manera que depende fuertemente del ejercicio de debate y argumentación entre los actores de las instituciones formales e informales y de los distintos grupos de indiferentes, detractores o promotores de la misma que participan en el diseño de la intervención pública.

En suma se plantea que la calidad del diseño de una propuesta de política pública depende tanto del diagnóstico del problema del área cuya problemática se pretende resolver como de una propuesta bien estructurada que a su vez requiere de coherencia entre los problemas, las acciones y los objetivos. En este caso comprender a fondo las particularidades de diagnóstico del sector agrícola se aborda fundamentalmente a través del mercado, la vocación productiva y la dinámica sectorial.



Referencias Bibliográficas

Libros

- AGUILAR, L. F. (comp.) (2010). *Política pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública – Siglo XXI editores. México, D. F. Primera edición.
- AYALA, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México, Editorial Esfinge, S. de R. L. de C. V.
- BARDACH, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. Primera edición, México, D. F. Centro De Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Miguel Ángel Porrúa.
- BOISIER, S. (1980). *Técnicas de análisis regional con información limitada*. Santiago de Chile: Cuadernos del ILPES, No. 27. ILPES/CEPAL.
- CABRERO, E. (coord.). (2007). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: Ed. Porrúa-CIDE, A. C.
- _____, (coord.). (2007). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Ed. Porrúa-CIDE A. C.
- CALVA, J. L. (coord.). (2002). *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad (Tomo I)*. México: UNAM-IIE.
- CENSO Agropecuario (2007). *El recurso tierra en las unidades de producción: Censo Agropecuario 2007*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Universidad de Guadalajara. México: INEGI, c2012. vii, 47 p. : il.



COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Productividad y brechas estructurales en México*. Unidad de Desarrollo Económico de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ciudad de México, México

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2013). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe: 2014*. CEPAL, FAO, IICA - San José, Costa Rica.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2015). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*. CEPAL, FAO, IICA - San José, Costa Rica.

FAIGUENBAUM, S., Ortega, C., y Soto F. (Coord.), (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. FAO – Santiago, Chile.

FERREIRA, H. D. (2005). *Construir Regiones*. México: Integración Editorial, S. A. de C. V.

GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. (2015). *Índice de desempeño de los programas públicos federales INDEP 2015*. Primera edición, ©GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C.

GÓMEZ, L. (2007). *Análisis Integral del Gasto Público Agropecuario en México*. SAGARPA-FAO. México, 2007.

GUILLÉN, A. (2010). *México hacia el siglo xxi, Crisis y modelo económico alternativo*. México. Plaza y Valdés Editores UAM-I.

INSTITUTO Latinoamericano de Planificación Económica Y Social (2004). Metodología del marco lógico, Boletín del ILPES No. 15, Santiago de Chile: ILPES



- KALECKI, M. (1956). *Teoría de la dinámica económica: ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LAHERA, E. (2004). *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile: Serie políticas sociales no. 95. CEPAL-ONU
- LINDBLOOM, C. E. (1991). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Publicas, Madrid, España.
- LIRA, L. y Quiroga, B. (2009). *Técnicas de análisis regional*. Santiago de Chile: Serie Manuales No. 59. ILPES/CEPAL.
- LUSTIG, N. (2002). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: COLMEX-FCE.
- MALTHUS, T. R. (1997). *Primer ensayo sobre la población*. Ediciones Altaya, S.A. Barcelona, España.
- MÉNDEZ, E., y Zhou, Y. (2007). *Técnicas de análisis regional aplicadas en tres regiones del oriente de China*. Universidad Central Marta Abreu de las Villas, Cuba.
- MÉNDEZ, J. S. (2008). *Problemas económicos de México*. México: Ed. Mc Graw Hill Interamericana de México, S.A. de C.V.
- MUÑANTE, D. (2004). *Apuntes sobre curso "Taller y evaluación de Proyectos de Inversión"*, Chapingo, México: UACH, División de ciencias económico-administrativas.
- NAVARRO, J. C. L. (2011). *Epistemología y metodología*. Grupo Editorial Patria, S. A. de C. V. México, D. F.
- NORTH, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.
- OSUNA, J., y Márquez, C. (2004). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.



- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a lo teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, Sede Académica de México.
- PLAN Estatal de Desarrollo 2008-2012 (2008). Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia, Michoacán. Miércoles 9 de Julio del 2008
- PLAN Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008 (2003). Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia, Michoacán. Miércoles 12 de Febrero del 2003.
- PLAN Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001). Diario oficial de la Federación (DOF). México, D. F. (Segunda Sección). Miércoles 30 de mayo de 2001.
- PLAN Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2007). Diario oficial de la Federación (DOF). México, D. F. (Cuarta Sección). Jueves 31 de mayo de 2007.
- PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2012). Diario oficial de la Federación (DOF). México, D. F. (Segunda Sección). Lunes 20 de mayo de 2013
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007). Informe sobre desarrollo humano Michoacán, México: ONU.
- RICARDO, D. (1993). *Principios de Economía Política y Tributación. Tomo I*. FCE. Santa Fé de Bogotá, D. C.
- ROJAS, R. (2003). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Ed. Plaza y Valdés.
- ROLL, E. (1999). *Historia de las Doctrinas Económicas*. FCE. México, D.F.
- ROTH, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D. C: Ediciones Aurora.
- SAMUELSON, P., y William, N. (2010). *Economía*. México: Ed. McGraw-Hill Interamericana de México, S.A. de C.V.



- SCHEJTMAN, A., y Berdegué, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- STIGLITZ, J. E. (2000). *La economía del Sector Público*. Barcelona: Ed. Antonio Bosch, S. A.
- TISDELL, C., y Hartley, K. (2008). *Microeconomic Policy*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, UK.
- TORRES, F (coord.), (2009). “Técnicas para el análisis regional: desarrollo y aplicaciones”. Primera edición. Edit. Trillas, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, D. F. Primera edición.
- TORRES, Z., y Navarro, J. C. L. (2007). *Conceptos y principios fundamentales de epistemología y metodología*. Morelia, México, UMSNH-ININEE.
- VAZQUEZ J. M., y Martínez, M. A. (2011). Elasticidades de oferta y demanda de los principales productos agropecuarios de México. SAGARPA - INIFAP-CIRPAS. Zacatepec, México.
- WORLD Economic Forum (2016). *The Global Risks Report 2016* [Reporte de Riesgos Globales 2016]. 11th Edition. World Economic Forum. Cologny/Geneva Switzerland.

Capítulos de libros

- AGUILAR, Luis F. (1992a). “Estudio Introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 15-74
- _____, (1992b). “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 15-92
- _____, (2012). “Introducción” en *Política Pública*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Grupo Editorial Siglo Veintiuno Pp. 17-60



- BUCHANAN, J. y Tullock, G. (1991). "Comportamiento económico y comportamiento político", en *Lecturas de Economía Política*, F. Cabrillo (Comp.), Málaga, España. Minerva Ediciones.
- ELMORE, R. F. (1993). "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas" en *La Implementación de las Políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 251-280
- ETZIONI, A. (1992). "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 265-282
- HINDRIKS, J., y Gareth, D. M. (2004). "Theories of the Public Sector" en *Intermediate Public Economics*. London: MIT Press. Cambridge Massachusetts. Pp. 29-48
- LANDAU, M. (1992). "El ámbito propio del análisis de políticas" en *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 275-280
- LASWELL, H. (1992a). "La orientación hacia las políticas" en *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 79-103
- _____, (1992b). "La concepción emergente de las ciencias de políticas" en *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), México: Ed. Porrúa. Pp. 105-117
- MARTÍNEZ, R. (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias", en Acuña, Carlos, Roberto Martínez y Fabian Repetto. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, República Argentina. Pp. 13-46
- BOBBIO, N. (1985). "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos", en *Crisis de la Democracia*, Norberto Bobbio, Giuliano Pontara y Salvatore Veca. Editorial Ariel, S. A. Barcelona. Primera edición.



- PRZEWORSKI, A. (2007). “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Compilador: Carlos H. Acuña Pp. 143-168
- VILLARREAL G. y Diana R. (2010). “Efectos regionales del cambio de modelo de desarrollo económico de México, 1980-2006”, en *Crecimiento y desarrollo económico de México*, José Flores Salgado (coord.), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Núm. 1 de Pensar el futuro de México, Collection Conmemorativa de las Revoluciones Centenarias, 2010. México, D. F. Pp. 163-198.

Artículos de revistas especializadas

- AYALA, J. (200). Instituciones y Desarrollo Económico de México. Revista Comercio Exterior Febrero 2000. Vol. 50 Núm. 2. Pp. 95-106
- CALVA, J. L. (1999). “El papel de la agricultura en el desarrollo económico de México: retrospectiva y prospectiva”, en *Problemas del desarrollo*, Vol. 30, Núm. 118, México, IIEc-UNAM, julio-septiembre.
- CORTÉS, C. (2009). “El enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales”, en *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Tercer Número, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- GARCÍA, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM ISSN 0188-4611, Núm. 71, México, D. F., Pp. 102-121
- RAMOS, P., y Sánchez, P. (2013). Las técnicas de análisis regional: una mirada metodológica como punto de partida para el emprendimiento de procesos de planificación territorial efectivos. El caso de Cuba. *DELOS, Desarrollo Local*



Sostenible. Grupo Eumed.net, Universidad de Málaga y Red Académica Iberoamericana Local Global. Indexada en IN-Recs; LATINDEX; DICE; QNECA; ISOC; RePEc y DIALNET Vol 6. N° 18 Octubre 2013.

RODRÍGUEZ-POSE, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, Volume 47, Issue 7. Department of Geography and Environment, London School of Economics. London, UK. Pp. 1034-1047

SÁNCHEZ, J. E. (2014). “La política agrícola en México, impactos y retos”, en *Revista Mexicana de Agronegocios*, vol. XVIII, núm. 35, julio-diciembre. Sociedad Mexicana de Administración Agropecuaria A.C. Torreón, México. Pp. 946-956

Documentos en línea

CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx [consultado 02/04/2016]

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (2016). Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de Febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 27/01/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf [consultado 19/05/2016]

DIRECCIÓN de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021. Disponible en: <http://laip.michoacan.gob.mx/programasSociales/programas.jsp?dependencia=9> # consultado [02/06/2016]



GOBIERNO del Estado de Guanajuato (2013). Capítulo 4. Presupuesto Basado en Resultados. Exposición de motivos del Paquete Fiscal del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2014. Disponible en:

<http://200.33.114.23/OpenData/public/uploads/PBR/PresupuestoBasadoResultados.pdf>
[consultado 11/05/2016]

GOBIERNO de la República [Gov.] (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Disponible en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/pnd.pdf> [consultado 14/05/2016]

HINKELAMMERT, F. J. (1991). *¿Capitalismo sin alternativas? sobre la sociedad que sostiene que no hay alternativa para ella*. Disponible en <http://www.pensamientocritico.info/index.php/articulos-1/franz-hinkelammert1/capitalismo-sin-alternativas-sobre-la-sociedad-que-sostiene-que-no-hay-alternativa-para-ella> [consultado 17/05/2016]

INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía en Informática, (2015). “Michoacán de Ocampo”, *México en cifras- Información nacional, por entidad federativa y municipios*. México, en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> [consultado 06/07/15]

LEY de Desarrollo Rural Sustentable. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 7 de diciembre de 2001. Texto vigente, última reforma publicada DOF 12-01-2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf> [consultado 27/06/2016].

LEY General de Contabilidad Gubernamental. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 31 de diciembre de 2008. Texto vigente, última reforma publicada DOF 27-04-2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_270416.pdf [consultado 17/05/2016].



ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (2010).

“La volatilidad de precios en los mercados agrícolas, Evidencia, efectos en la seguridad alimentaria y respuestas normativa” en *Perspectivas Económicas y Sociales* – Informes de Política No. 12, Roma, Italia, en: <http://www.fao.org/docrep/013/am053sam053s00.pdf>

PLAN de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 (2016). Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en: <http://pladiem.michoacan.gob.mx/docs/pladiemDoc.pdf> [consultado 06/01/2017]

RUÍZ, M. (16 de enero de 2014). *De Procampo a Proagro Productivo*. El Financiero, en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/de-procampo-a-proagro-productivo.html> [consultado 06/08/2015]

SECRETARÍA de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (2015). Programas de Apoyo 2015, en:

http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2014/Documents/ROP%202014_2/Programa%20de%20Concurrencia%20con%20las%20Entidades%20Federativas_2.pdf [consultado 21-06-2015]

http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2014/Documents/ROP%202014_2/Programa%20de%20Concurrencia%20con%20las%20Entidades%20Federativas_2.pdf [consultado 21-06-2015]

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, (2016). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/PbR_SED_2016.pdf [consultado 017-05-2016]



SISTEMA de Información Agropecuaria de Consulta (2016). Estadísticas Agropecuarias. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera SIAP-SAGARPA. México, D.F.

STIGLITZ, J. E., (2015). "Inequality and Economic Growth," para ser publicado en *Rethinking Capitalism*, Mariana Mazzucato and Michael Jacobs (eds.), Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell, en:

<http://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/Inequality%20and%20Economic%20Growth.pdf> [consultado 21-12-2015]



Anexos o apéndices

Anexo1. Superficie sembrada y cosechada en Michoacán.

Michoacán de Ocampo. Resumen De Cultivos. Año Agrícola y Perennes.					
Riego + Temporal					
Año	Superficie Sembrada (Ha.)	Superficie Cosechada (Ha.)	Año	Superficie Sembrada (Ha.)	Superficie Cosechada (Ha.)
1980	977,105	887,817	1998	1,078,742.57	992,384.57
1981	1,044,328	952,256	1999	1,152,699.44	1,066,613.41
1982	1,013,800	768,403	2000	1,079,223.43	1,011,342.22
1983	975,732	911,728	2001	1,080,124.61	1,021,549.53
1984	945,069	889,269	2002	1,067,904.72	1,001,046.95
1985	1,041,397	955,067	2003	1,088,730.87	1,030,156.19
1986	961,366	794,733	2004	1,074,279.18	988,829.82
1987	980,549	905,624	2005	1,068,698.70	993,703.43
1988	984,376	919,287	2006	990,263.34	936,393.85
1989	908,959	841,185	2007	1,065,272.00	1,020,524.66
1990	978,213	915,538	2008	1,065,773.00	1,024,335.99
1991	1,043,180	971,729	2009	1,088,796.01	900,397.05
1992	950,726	826,809	2010	1,086,149.84	1,030,082.56
1993	885,138	826,107	2011	1,081,740.03	1,014,949.67
1994	955,142	912,344	2012	1,099,183.43	1,052,574.96
1995	1,047,390	1,022,398	2013	1,110,671.61	1,023,490.10
1996	1,040,507	1,010,780	2014	1,153,536.28	1,096,937.49
1997	1,314,847.00	1,176,658.00			

Fuente: Elaboración propia con base en SIACON (2014)



Anexo2. Egresos SEDRUA Michoacán

Año	Egresos SEDRU Michoacán 2003-2015 (pesos reales)
2003	\$375,113,572.40
2004	\$360,999,633.70
2005	\$385,714,216.87
2006	\$405,755,429.31
2007	\$411,831,395.74
2008	\$340,040,230.00
2009	\$707,388,251.35
2010	\$823,452,860.48
2011	\$883,555,879.54
2012	\$1,017,159,259.77
2013	\$510,806,084.59
2014	\$1,360,026,171.93
2015	\$628,522,580.00

Anexo 3. Valor de producción, superficie sembrada y superficie cosechada a nivel nacional.

Ubicación	Valor Producción (Miles de Pesos)	Lugar a nivel nacional	Sup. Sembrada (Ha)	Lugar a nivel nacional	Sup. Cosechada (Ha)	Lugar a nivel nacional
Michoacán	46782105.97	1	1152215.94	8	1039777.6	8
Jalisco	40576104.71	2	1569812.69	1	1479029.68	1
Sinaloa	39825748.05	3	1269627.3	6	1199321.14	7
Chihuahua	33045927.45	4	1101134.77	9	1019942.44	9
Veracruz	30378522.38	5	1504815.77	2	1436386.06	2



Ubicación	Valor Producción (Miles de Pesos)	Lugar a nivel nacional	Sup. Sembrada (Ha)	Lugar a nivel nacional	Sup. Cosechada (Ha)	Lugar a nivel nacional
Sonora	30101357.88	6	634601.6	17	617475.75	17
México	19642411.99	7	859601.02	13	850079.1	12
Guanajuato	19037558.92	8	986178.32	10	950273.52	10
Chiapas	16256638.56	9	1445690.48	3	1362989.13	3
Tamaulipas	15406772.64	10	1399126.91	4	1334291.85	4
Baja California	15278697.53	11	217823.82	25	191558.17	25
Puebla	14843561.94	12	980980.76	11	914230.8	11
Oaxaca	14060189.56	13	1384571.57	5	1276774.74	5
Zacatecas	13469249.84	14	1240507.12	7	1206912.98	6
San Luis Potosí	13346037	15	837967.51	14	700937.48	16
Guerrero	11726208.15	16	890979	12	792291.25	13
Hidalgo	7879477.5	17	573410.9	18	545305.18	18
Durango	7850101.94	18	731754.02	16	708820.51	15
Nayarit	7158478.1	19	383846.64	19	341470.74	20
Coahuila	6224412.12	20	266319.49	22	247643.81	22
Tabasco	5582266.3	21	256827.63	23	234381.67	24
Morelos	5198509.73	22	133001.65	30	128058.05	29
Baja California Sur	4238967.71	23	42964.25	31	40740	31
Colima	4165309.01	24	158951.43	27	153317.03	27
Nuevo León	3782813.04	25	352146.11	20	344416.53	19
Querétaro	3450356.83	26	163078.46	26	160458.46	26
Yucatán	3423189.64	27	755414.13	15	739649.49	14
Campeche	3407075.93	28	314812.03	21	292051.03	21
Tlaxcala	2765748.85	29	239059.66	24	238843.66	23



Ubicación	Valor Producción (Miles de Pesos)	Lugar a nivel nacional	Sup. Sembrada (Ha)	Lugar a nivel nacional	Sup. Cosechada (Ha)	Lugar a nivel nacional
Aguascalientes	2385681.08	30	144021.9	28	135336.9	28
Quintana Roo	1668200.98	31	139454.94	29	101639.94	30
Distrito Federal	1180206.55	32	17547.25	32	17374.9	32
	444,137,887.86		22,148,245.07		22,148,245.07	

Anexo 4. Definiciones de política pública

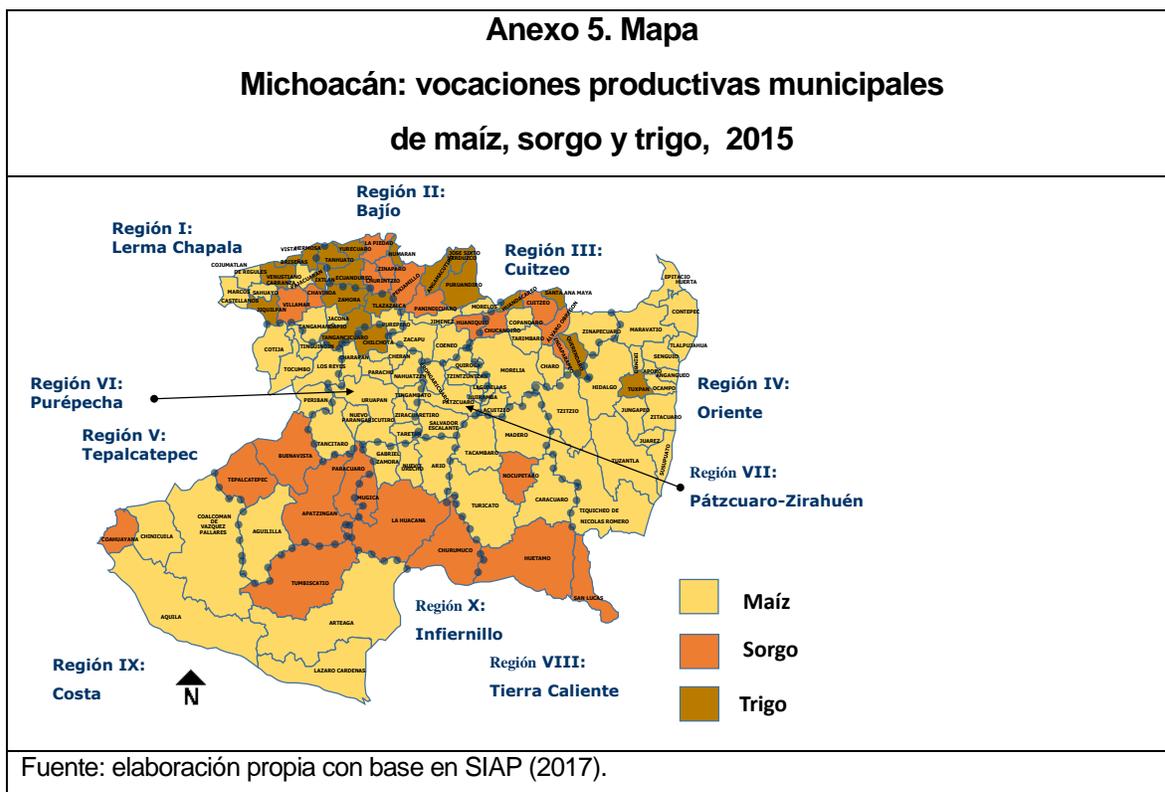
Laswell (1992a)	Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. (Pp. 102)
Laswell, Harold, (1992b)	Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento <i>del y en el (knowledge of and in)</i> proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. El conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas. (Pp. 105)
Meny y Thoening (1992)	El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios? (Pp. 7). Política pública es el programa de acción de una autoridad pública. Este programa y las actividades que implica componen la unidad de base de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental. (Pp. 9) Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. (Pp. 89)
Roth, (2002)	Considero que una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 1999a: 14).



(Lahera, 2004: 8)	Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
Parsons (2007).	Las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como “lo público y sus problemas”. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Heidenheimer <i>et al.</i> , 1990: 3) o, en las palabras de Dye, estudian “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976: 1).
Aguilar, (2010)	Por PP se entiende: 1] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3] un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4] un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5] un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.(Pp.29)
(Méndez, 2010: 121)	Situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión semipública, subcontratación, etc.) (Citado por Aguilar, 2010: 121).
Merino y Cejudo (2010a).	En suma, las políticas públicas son, al mismo tiempo, decisiones racionales, elección de valores, estrategias discursivas, entramados legales, productos institucionales, razones políticas y un largo etcétera. México: FCE, CIDE. (2010a: 23).
Merino y Cejudo (2010b).	Entendidas como decisiones tomadas desde una posición de poder, que buscan el mayor provecho posible para el espacio público, a partir de una selección deliberada de temas y alternativas de acción, las políticas públicas se vinculan siempre y de manera inevitable a una posición ética. (2010b: 29).
Franco (2013:88).	Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.



Merino, (2013)	Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación o económica que ha sido reconocida como problema público. (Pp. 17).
Vallès, Josep M. (2015).	Denominamos política pública a un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones que tienen como objetivo resolver un problema colectivo en un área determinada de conflicto o de tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas –lo cual les confiere la capacidad de obligar–, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados. (Pp. 391)



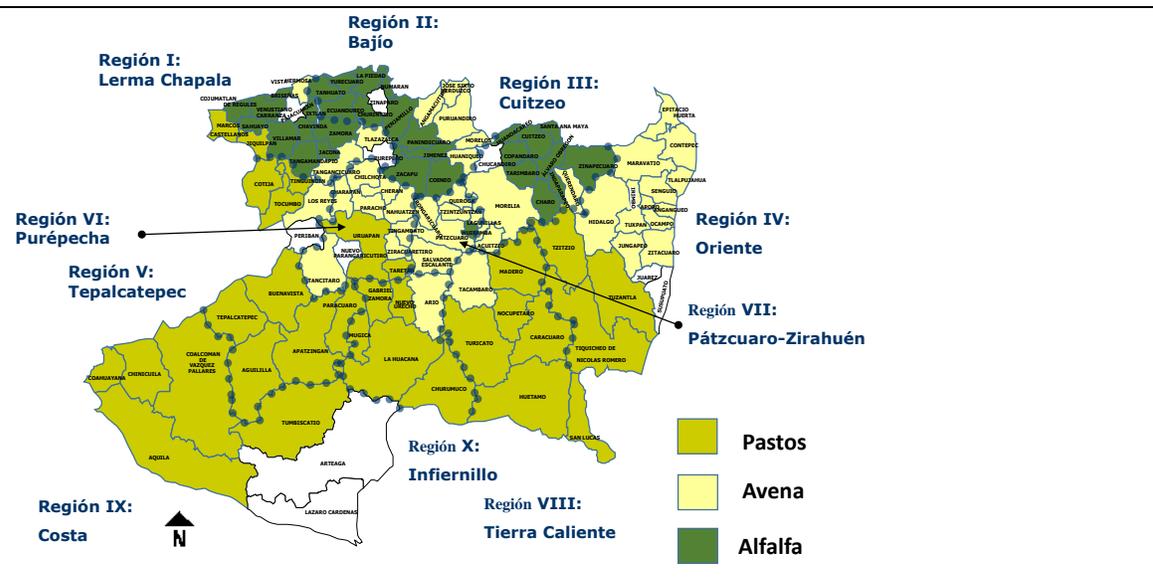


Anexo 6. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de caña de azúcar, arroz y frijol, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

Anexo 7. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de pastos, avena forrajera y alfalfa, 2015

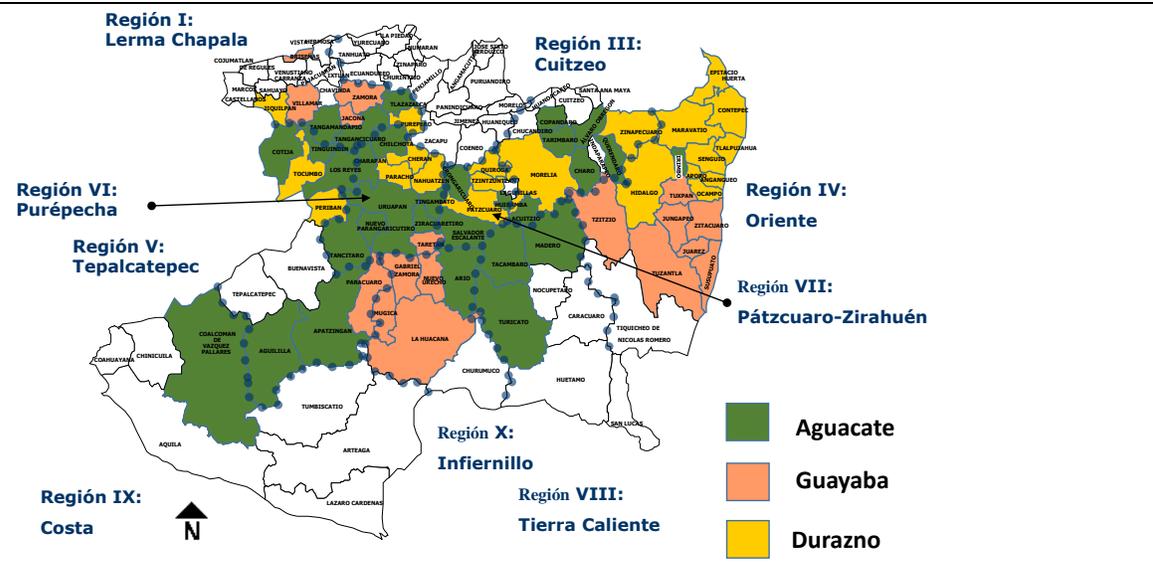


Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).



Anexo 8. Mapa

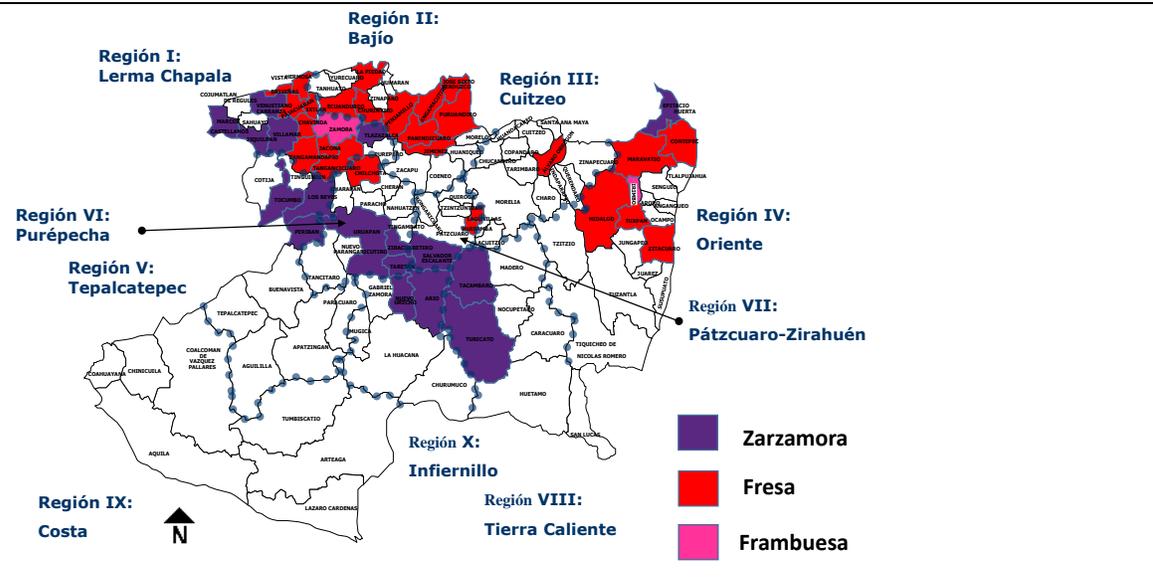
Michoacán: vocaciones productivas municipales de aguacate, guayaba y durazno, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

Anexo 9. Mapa

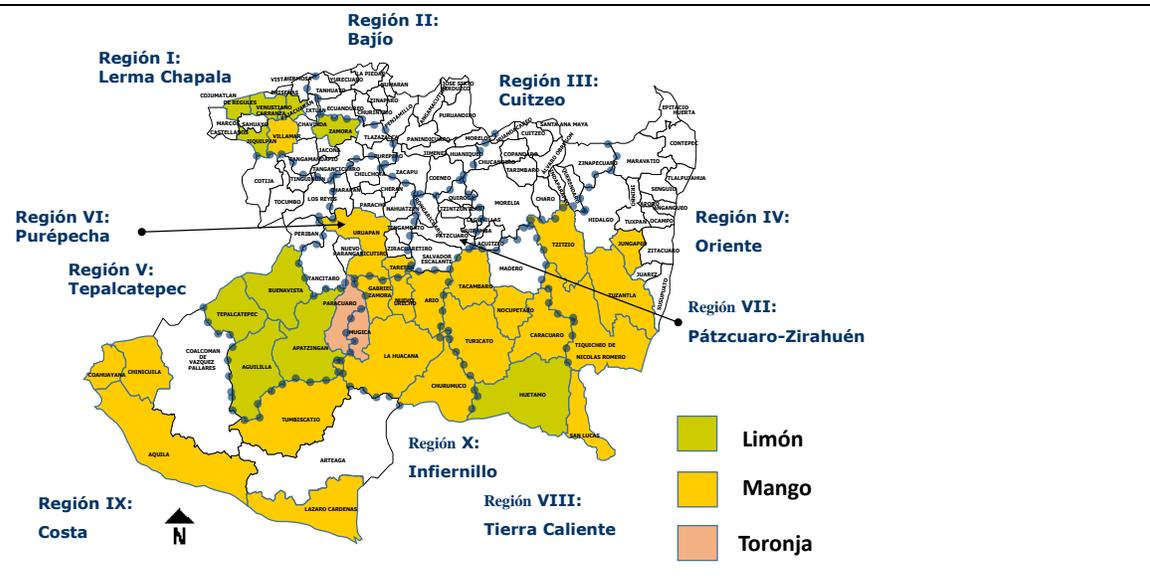
Michoacán: vocaciones productivas municipales de zarzamora, fresa, frambuesa, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

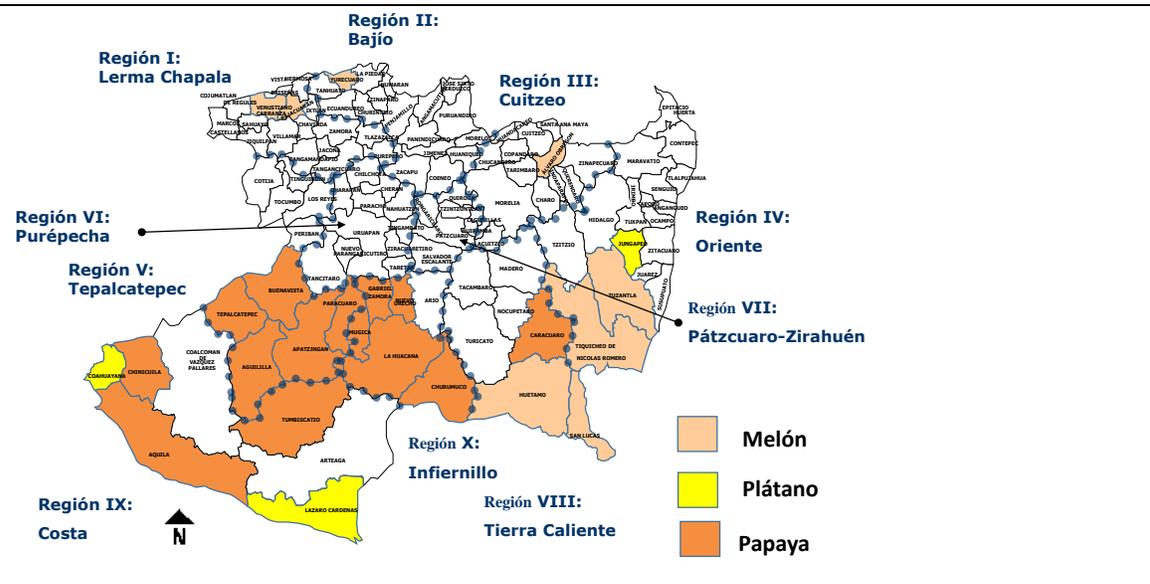


Anexo 10. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de limón, mango y toronja, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

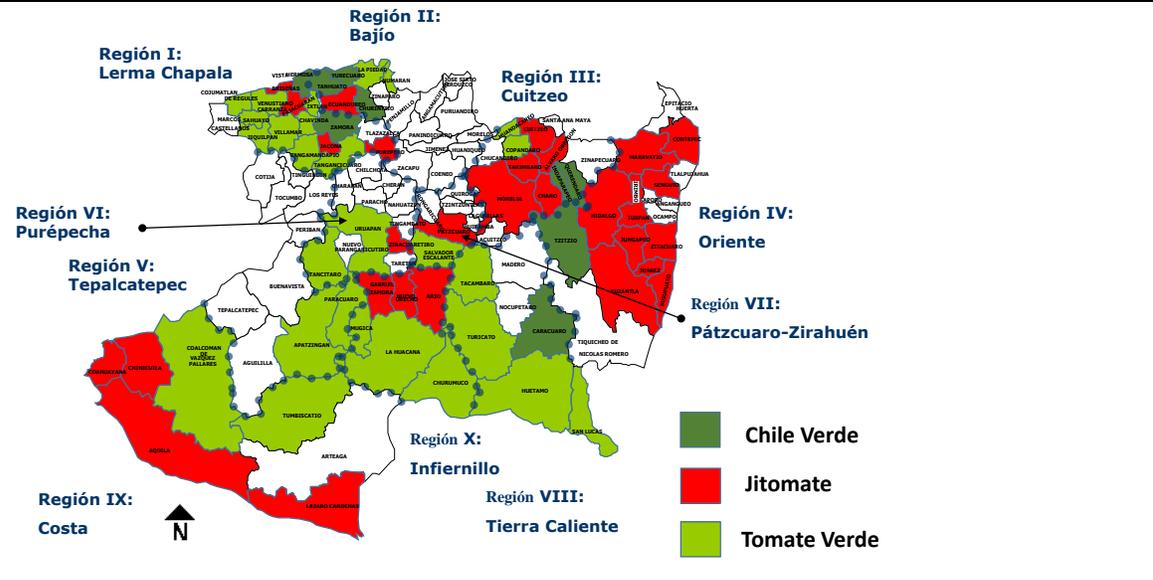
Anexo 11. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de melón, plátano y papaya, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

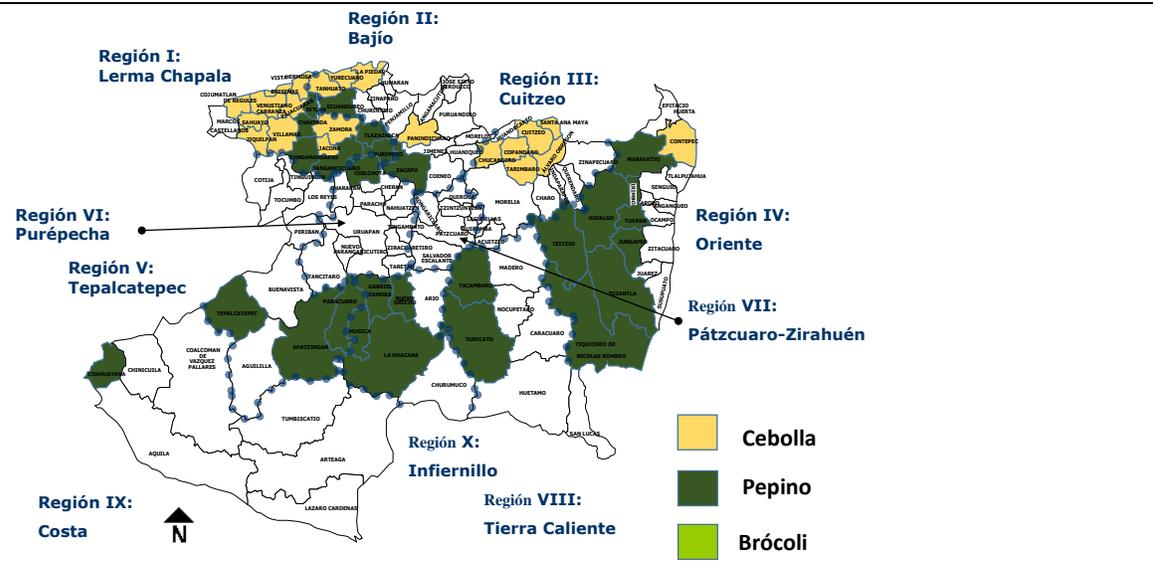


Anexo 12. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de chile verde, jitomate y tomate verde, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

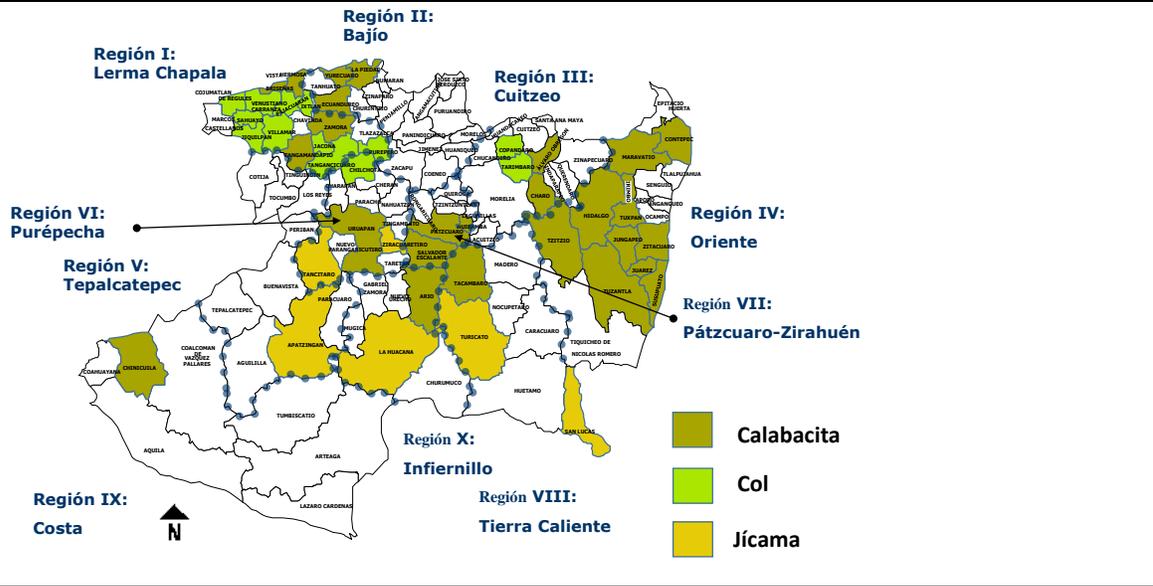
Anexo 13. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de cebolla, pepino y brócoli, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

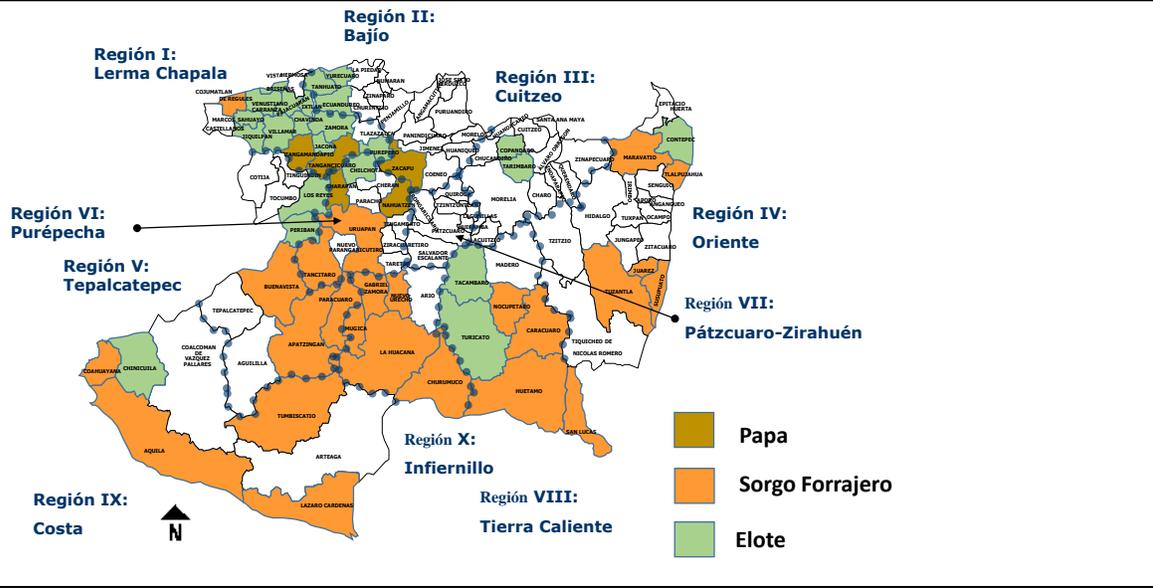


Anexo 14. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de calabacita, col y jícama, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).

Anexo 15. Mapa Michoacán: vocaciones productivas municipales de papa, sorgo forrajero y elote, 2015



Fuente: elaboración propia con base en SIAP (2017).