



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“Las políticas públicas y la soberanía alimentaria de México. TLCAN y PROCAMPO (1993-2008)”**

**TESIS**

**Que para obtener el título de:**

**Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública**

**Especialidad en Ciencia Política**

**Presenta:**

**HURI GABRIELA GÓMEZ VELASCO**

**Asesora:**

**DRA. GENOVEVA ROLDÁN DÁVILA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.**

**MAYO DE 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Dedicado a mis padres, abuelos y a la  
esperanza de construir un mejor porvenir.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres que, día a día, su amor y esfuerzo me alentaron a luchar por mis sueños y metas. Cada consejo que me han dado, tengan por seguro, que son palabra viva.

A la Dra. Genoveva Roldán Dávila, por su gran profesionalismo y calidez humana. Su confianza y asesoría me impulsaron a seguir adelante para finalizar una etapa de mi carrera universitaria.

A cada uno de los sinodales, por el tiempo y las observaciones que han venido a nutrirme y a fortalecer el tema. Sus valiosas contribuciones me invitan a continuar investigando y a mejorar mi visión sobre la ciencia política.

A mis amigos que a través de sus palabras, risas y apoyo moral, me empujaron a seguir adelante.

A todos, nuevamente, sepan que mis palabras no alcanzarían a expresar mi total gratitud.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>6</b>
1. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BAJO EL ENFOQUE DEL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO .....	6
2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA EL ANALISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	15
3. EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FUNDAMENTAR EL ANÁLISIS .....	16
4. ELEMENTOS EJES DE ANÁLISIS .....	20
4.1. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AGRÍCOLA .....	20
4.2. ¿POR QUÉ HABLAR DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA? .....	23
4.3. INTERACCIÓN DE LOS EJES DE ANÁLISIS .....	33
<b>CAPÍTULO II POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ ...</b>	<b>37</b>
2.1. POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS .....	38
2.2. POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE CANADÁ .....	46
<b>CAPÍTULO III LA POLÍTICA AGRÍCOLA MEXICANA BAJO UN NUEVO MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICO. TLCAN Y PROCAMPO</b>	
3.1. EL CAMBIO DE PARADIGMA POLÍTICO-ECONÓMICO .....	51
3.2. AJUSTES Y REAJUSTES DEL SECTOR AGRÍCOLA .....	62
3.3. EL CAMPO MEXICANO FRENTE AL TLCAN .....	77
3.4. PROCAMPO ¿POLÍTICA A FAVOR DE QUIÉN? .....	88
3.5. QUINCE AÑOS DE TLCAN Y PROCAMPO .....	94
<b>CAPÍTULO IV HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA AGRÍCOLA CON VISIÓN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA .....</b>	<b>106</b>
4.1. SOBERANÍA ALIMENTARIA EN MÉXICO .....	107
4.2. CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOBERANÍA ALIMENTARIA REAL .....	121
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>126</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>130</b>

## INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de nuestra investigación es conocer y analizar las políticas públicas que el Estado mexicano implementó en el sector agrícola a partir de la apertura y liberalización económica. Lo que posteriormente nos permitirá hacer un diagnóstico de los efectos de dichas políticas públicas sobre la actividad primaria durante el periodo de 1994 a 2008, para contrastarlo con la propuesta de soberanía alimentaria.

El periodo de estudio de nuestra investigación será a partir del año de 1993 cuando comienza la consolidación de la apertura económica hasta 2008, que fue el plazo de quince años establecidos en cuanto al sector agrícola para cumplir lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En la historia se puede apreciar un elemento constante, la intervención del Estado en la economía agrícola, que determinó el diseño de las políticas públicas rurales, así como el futuro del campo. De la década de los años treinta hasta principios de los ochentas se percibió un paternalismo el cual se caracterizó por el impulso del sector, a partir de combatir las irregularidades del mercado nacional frente al exterior y su industrialización; sin embargo, políticamente hablando, el sector agrícola y campesino estaba sometido bajo el control férreo del gobierno, manipulándolos mediante apoyo y subsidios a cambio de su lealtad política.

A mediados y finales de los años ochenta en el sector agrícola se comenzó a ver una reducción del aparato estatal, colocándose como eje central las necesidades de la economía global, priorizando el desarrollo y consolidación de agroindustrias pertenecientes a los grandes productores (nacionales o extranjeros) y desplazando a los pequeños y medianos productores que no tenían la capacidad económica y de producción para responder a la demanda del mercado. El resultado para estos últimos fue la pobreza y marginación.

A pesar de los resultados que las políticas económicas estaban provocando en los estratos de la sociedad, se continuó con el proyecto de liberalización, en el que se

percibieron dos tipos de políticas públicas, la primera, la cual hizo modificaciones a largo plazo, es decir, reformó el artículo 27 Constitucional en 1992. Lo que significó la compra y renta de los suelos ejidales por parte de los mismos integrantes; así mismo, se finalizó con las acciones del reparto agrario. Estas transformaciones estaban enfocadas en cumplir con los criterios y las fuerzas del mercado, para con ello, supuestamente, incentivar la producción y orientar la asignación de los recursos.

Por otro lado, el segundo tipo de acciones estuvieron encaminadas a consolidar las primeras, ya que éstas se modularon según los planes de desarrollo que la administración de Carlos Salinas de Gortari proyectó. Su visión estuvo adoctrinada por los ideales de modernidad basados en los cambios institucionales de la esfera política, económica y social a partir de los preceptos del libre comercio y la minimización del Estado en la participación en el ámbito económico. Ante ese planteamiento, se creó PROCAMPO como un programa coyuntural. Esta medida fue diseñada para cumplir, eficaz y eficientemente, con los objetivos del tratado comercial:

El contexto bajo el cual surgió el Programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario [...] (surgió como un) mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores, en sustitución del esquema basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores.<sup>1</sup>

Nuestro campo ha venido presentado un cúmulo de irregularidades e incongruencias, en donde las políticas públicas que se han implementado para el desarrollo del sector han sido base de las medidas que establece el TLCAN y organismos financieros internacionales, desplazando en un segundo plano las

---

<sup>1</sup> ASERCA, *¿En qué consiste PROCAMPO? ¿Cómo surgió y cuáles son sus características generales de operación?*, [en línea], 2012, dirección URL: <http://2006-2012.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/Antecedentes.aspx> [Consulta 29 de enero de 2014].

necesidades alimentarias y de producción a nivel nacional. Y aunque no ha sido el causante inicial de tantos problemas, sí llegó a agudizarlos.

Es importante advertir que PROCAMPO y el TLCAN en ninguna de sus líneas programáticas consideran a la soberanía alimentaria. Son un programa y un acuerdo comercial de gran envergadura que determinan la dinámica de los productores con la tierra, así como de toda la cadena de producción, sin contemplar las necesidades del país en cuanto al abasto alimentario. Pero, contrariamente a lo anterior, estos dos factores han determinado en sobremanera el diseño de las políticas sectoriales. De tal forma que, como ya lo mencionamos en líneas anteriores, la consecuencia ha sido la formulación de políticas asistencialistas.

La soberanía alimentaria tiene una visión a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de dar un viraje en la dinámica que se le ha dado al sector agrícola, campesino y a las relaciones comerciales con las distintas naciones. La agudización de la pobreza a partir de las crisis alimentarias nos demuestran que han quedado rebasadas algunas “pequeñeces” que el mercado creía que eran posible autorregularse.

El concepto establece la necesidad de terminar con la supeditación del Estado a los requerimientos del mercado y la liberalización comercial las cuales han acarreado una profunda dependencia alimentaria. Finalizar con esta realidad significa seguir una lógica coherente en donde se establezca la capacidad de autosuficiencia alimentaria como condición necesaria, la cual consiste en que los alimentos estén al alcance de la población, sobre todo de aquella que en la actualidad no tiene acceso. Sin embargo, para que este término se cumpla es importante conservar un sector agrícola eficiente, participativo e incentivado (económica y tecnológicamente). Por último, pero no por ello menos importante, en el ámbito político debe existir el empoderamiento de las distintas organizaciones campesinas dentro del quehacer político para lograr un ambiente de exigencia a su inclusión y reconocimiento.



Así, la hipótesis de nuestra investigación sostiene que el Estado mexicano se ha centrado en diseñar políticas públicas agrícolas según las exigencias del TLCAN, ejemplo de ello es PROCAMPO, que se creó para ajustar al sector primario a las demandas del mercado internacional, afectando de manera decisiva la capacidad de producir alimentos para las necesidades alimentarias de la población y, con ello, la soberanía alimentaria del país, al provocar dependencia sobre las importaciones de alimentos básicos para la población.

La metodología utilizada en ésta investigación es fundamentalmente cualitativa a través de la revisión bibliográfica y hemerográfica de materiales relativos al tema. Lo anterior, sin descuidar los aspectos cuantitativos que son fundamentales para la comprensión de ésta temática hemos acudido a la información que proporciona: el Banco Mundial (BM), el Conejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De esta forma, para el ahondamiento del planteamiento y justificación del problema, nuestra investigación comienza en su capítulo primero con el marco teórico basado en el análisis de políticas públicas a través del enfoque del institucionalismo histórico, el cual estudia “[...] las configuraciones organizacionales, [...] (que) ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, [...] de este modo [...] (se) hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública”.<sup>2</sup> Este enfoque nos ayudará a comprender, de igual forma, que las políticas públicas han tenido un diseño muy propio según el momento histórico en el que se traten. Así mismo, se presentan las principales categorías analíticas que permiten una mayor y mejor comprensión del tema.

---

<sup>2</sup> Paul Pierson, Theda Skocpol, *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*, [en línea], Revista Uruguaya de Ciencia Política, Núm. 1, p. 7, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2008, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/2973/297322673001.pdf> , [Consulta: 6 de abril de 2016].

El capítulo segundo trata sobre la situación agrícola de los países miembros del TLCAN: Estados Unidos y Canadá. Dentro del análisis hacemos una breve semblanza de las políticas públicas agrícolas y los objetivos de los gobiernos sobre su sector. En cada uno analizamos las principales medidas e instrumentos que han diseñado para hacer frente a las necesidades que les plantean sus productores, consumidores y mercado internacional. También observaremos cómo es que estos dos países están lejos de aplicar políticas desincentivantes que perjudiquen económicamente tanto a su agricultura como a su economía en general. Esto contrasta enormemente con lo que se le ha demandado aplicar a México.

El capítulo tercero aborda la situación de nuestro país a partir de la entrada del neoliberalismo, explicando cómo es que ha actuado el gobierno frente a las exigencias del paradigma económico. Nuestra línea ha sido el demostrar que las políticas públicas en el ámbito agrícola quedaron supeditas a las necesidades del mercado internacional, promoviendo con ello mecanismos que no aplican para todos los productores, ni a todas las zonas agrícolas. Así mismo, el capítulo trata de responder a la interrogante de cuáles han sido los efectos ocasionados por el TLCAN y, el principal programa de la política agrícola, PROCAMPO. Buscando atisbar si alguno de éstos ha buscado, más allá de sus normas, el fortalecimiento o construcción de una soberanía alimentaria.

Por último, en el capítulo cuarto, se aborda de lleno el concepto de soberanía alimentaria en México, la manera en que fue emprendida por algunos movimientos sociales y campesinos, además de la introducción de una ley secundaria que guarda entre sus definiciones a la soberanía alimentaria. Dentro del mismo capítulo hacemos un apartado con consideraciones sobre la necesidad de introducir este concepto como eje principal para diseñar políticas públicas integrales que logren penetrar en los problemas estructurales que se han acumulado y que han ocasionado graves crisis sociales y económicas para el sector, así como de todos aquellos que dependen, de manera directa o indirecta, de la producción agrícola.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### 1. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BAJO EL ENFOQUE DEL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

En el presente capítulo abordaremos el análisis de políticas públicas. Se busca dar una interpretación de la política (como parte de las relaciones de poder) y del Estado desde la hechura de las políticas y las instituciones involucradas. Asimismo se perciben como parte fundamental las estructuras y procesos institucionales que dan sustento legítimo a la democracia.

De tal manera, que se reflexiona en la reconstrucción de la toma de decisiones, visualizando la diversidad de actores participantes, así como otros elementos que ayudarán a afianzar la política, entre los que se hallan los distintos recursos con los que cuentan los sujetos sociales, políticos y económicos. Lo anterior, permitirá contar con las herramientas para definir la política, los programas y los acuerdos políticos.<sup>3</sup>

Para entender qué es lo que se propone el análisis de políticas públicas, es importante partir de una definición de Política Pública, que a pesar de no existir una idea universal, se puede decir que consiste en:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone originaron el problema

---

<sup>3</sup> Joan Subirats, "Introducción", *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 13.

colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).<sup>4</sup>

A partir de lo que significa una política pública, su análisis, además de ser considerado como un enfoque de aproximación en lo que respecta a la toma de decisiones político-administrativas, busca tomar en cuenta las circunstancias de la coyuntura histórica en la que se presenta el problema al cual se le desea dar solución. Ante esto, Meny y Thoening, interesados en el estudio de las políticas públicas, sostenían que al hablar de la acción pública, imprescindiblemente se tocaba el tema de Estado, las instituciones y la política<sup>5</sup> como entidades que confluyen y dejan entrever la diversidad de actores que median en la problemática colectiva, así como en la forma en que estos se relacionan como grupos de interés a través del ejercicio del poder.

Con respecto a lo anterior, Joan Subirats, retomando a Meny y Thoening, señala que el análisis de políticas públicas, se puede abordar a partir de distintas perspectivas teóricas sobre el Estado. Nuestro autor, advierte la presencia de tres modelos teóricos:<sup>6</sup>

- a) El primer modelo se ubica desde la perspectiva pluralista, que concibe al Estado como una ventanilla que únicamente atenderá toda suerte de demandas sociales. A partir de esta idea, inclinan el análisis de políticas públicas a la escuela de pensamiento denominada como *public choice* y la teoría de la racionalidad limitada.
- b) Por otra parte, encontramos la idea de que el Estado es un instrumento al servicio de una clase social, que según Meny y Thoening, puede ser visto a través del enfoque neomarxista, o bien por medio del enfoque *neomanagerial*, donde éste ente está definido por grupos específicos.
- c) Por último, el tercer modelo hace un análisis más amplio en el que pone énfasis en cómo están distribuidas las parcelas de poder entre los actores y

---

<sup>4</sup> Joan Subirats, *Op. Cit.* P. 38.

<sup>5</sup> Ives Meny, Jean-Claude Thoening, "Introducción general" en *Las políticas públicas*, (Trad. Salvador del Carrii) Barcelona, Ariel, 1992, p. 18.

<sup>6</sup> Joan Subirats, *Op. Cit.*, p. 20-21

la relación que hay entre los sujetos participantes. Así mismo, examina de qué manera se organizan los diferentes grupos sectoriales, que pueden ser vistos desde el enfoque neocorporativista, o bien, desde las organizaciones y las reglas institucionales, esto a partir del enfoque neoinstitucionalista.

Para efectos de nuestro análisis de políticas públicas, hemos decidido enfocar nuestro estudio a partir la perspectiva que proporciona el neoinstitucionalismo, que a grandes rasgos estima que: “[...] los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento”.<sup>7</sup> Lo anterior nos explica que hay un ambiente que modifica las estructuras institucionales, desde su marco legal, hasta la estructura funcional de éstas.

Rodolfo Vergara, también nos menciona que las transformaciones institucionales no son abruptas, ya que necesitan de un proceso de adaptación a las nuevas formas de interrelacionarse con los individuos; sin embargo, se puede presentar la situación de organizaciones que cambien sus prácticas institucionales, y pone como ejemplo las organizaciones estatales, que a partir de la puesta en marcha de reformas políticas y administrativas, tienen que evolucionar hacia una dirección determinada.<sup>8</sup>

Para entender lo anterior, March y Olsen, conocidos por sus trabajos en materia neoinstitucional, señalan que para concebir cómo se dirigen las acciones políticas, es importante tomar en cuenta diversas consideraciones, entre las que destacan dos: la primera es que las instituciones son modificadas por los cambios en los procesos históricos; y la segunda, referida a que el ejercicio del poder no está circunscrito sólo en la negociación entre los actores, sino que se encuentra en la elaboración de evaluaciones de la política y el poder.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política”, ver en March y Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, (Trad. Jorge Ferreiro Santana), México, FCE, 1997, p. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 28-29.

<sup>9</sup> James G. March, Johan P. Olsen, “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, *Gestión y Política Pública*, Núm. 1, Vol. VI, México, CIDE, mayo-junio, 1997, p. 43.

Lo anteriormente dicho, nos permite comprender que el análisis de políticas públicas requiere de un esfuerzo por englobar en la investigación los diversos elementos que convergen de manera general, como son: los actores económicos, sociales, las instituciones y los recursos, ante un problema de índole colectivo; además de la coyuntura histórica en la que se resuelve el análisis de política.

Al interior de la perspectiva neoinstitucionalista, existen tres escuelas de pensamiento que proponen respectivos enfoques sobre cómo acercarse al conocimiento de las instituciones:<sup>10</sup>

1. Las reglas institucionales como normas sociales: en donde el neoinstitucionalismo estaba auxiliado por la sociología. Estas reglas explican que las instituciones son esencialmente culturales, es decir proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales.
2. Las reglas institucionales como normas contractuales voluntarias: basadas en el campo de la economía, en donde el objetivo de las reglas institucionales es permitir una cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva.
3. Las reglas institucionales como estructuras estatales: desde la visión de la historia, las instituciones se asocian a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores.

En esta investigación recuperamos las sugerencias analíticas que proporciona el institucionalismo histórico, el cual se basa en las transformaciones institucionales de índole político, social y económico a partir de momentos históricos como: “[...] las transiciones a la democracia, el surgimiento y la caída de regímenes autoritarios, la intersección entre la política doméstica y la internacional, los orígenes y desarrollo de los estados de bienestar, las raíces y desarrollo de los

---

<sup>10</sup> Joan Subirats, *Op. Cit.*, pp. 95-96.

regímenes económicos, y las causas y consecuencias de los movimientos sociales y revoluciones”.<sup>11</sup>

El institucionalismo histórico, según Theda Skocpol y Paul Pierson, examina los diferentes procesos que se suscitan en la historia, entendiendo a esta disciplina como algo más que una ilustración de los hechos. Por lo tanto este enfoque le da otras cualidades y características más allá de las descriptivas, ya que toma en cuenta los procesos, contextos y las secuencias de cada momento. En pocas palabras, las razones que llevaron a tomar unas decisiones y no otras.<sup>12</sup>

Esto lo podemos percibir de manera clara con las transformaciones institucionales y la concepción de lo público en relación con la política, que no siempre ha tenido la misma acepción. El entendimiento y evolución de las políticas públicas se volvieron complejas debido a que el análisis surgido de éstas tomaría en consideración factores internos como son las decisiones y soluciones, y también, responderían a factores exógenos como los fenómenos sociales.

Yehezkel Dror sostiene que para hacer un examen de la situación es necesario vislumbrar los diversos componentes, entre los cuales encontramos uno de suma importancia, que es el siguiente:

(tener)“mayor finura respecto a los fenómenos sociales, por ejemplo, reconocer la “irracionalidad”, considerar como variables principales las ideologías, los fenómenos de masa, las variables de sicología profunda y fenómenos no racionales similares, e igualmente la conducta social y la formación legítima de metas [...]”.<sup>13</sup>

De tal manera que los factores políticos, económicos, sociales, ideológicos, entre otros muchos más, son los que provocan nuevos mecanismo de acción y la reconfiguración de nuevos actores para intervenir en la toma de decisiones. El

---

<sup>11</sup> Paul Pierson, Theda Skocpol, *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 12-17.

<sup>13</sup> Yehezkel Dror, “Prolegómenos para las ciencias de políticas” en Luis F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las políticas Públicas: Antologías de Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra ed, 2000, p. 132.

reconocimiento y análisis de estas articulaciones nos llevará a identificar si determinada acción se ejecutará o no.

Esta perspectiva institucionalista señala que la historia “es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos históricos”.<sup>14</sup> Recuperar este enfoque nos permitirá entender, en capítulos más adelante, cuáles fueron los principales elementos que se tomaron en cuenta para la estructuración de una determinada política pública. Así mismo, nos abrirá la puerta para comprender de qué manera se interrelacionaron los actores e instituciones políticas.

Diversas políticas públicas han sido impulsadas en cada uno de los periodos de nuestra historia las cuales se han correspondido con los diversos regímenes políticos que se han suscitado en la nación. Un ejemplo ha sido el “Estado benefactor”, que se fomenta en la posguerra cuando se impulsaron políticas públicas basadas en una creciente presencia estatal en la economía y sociedad. En este punto, Omar Guerrero, arguye que durante este tiempo las políticas públicas adoptaron principios básicos de la ciencia de la policía,<sup>15</sup> ya que “se pretendía acrecentar el poder del Estado hasta donde fuera posible y dar felicidad a la sociedad” por medio de la vigilancia y acción del aparato estatal para “proveer de lo básico de la vida a los pobladores, darles comodidades y, de ser posible, hacerlos participar de ciertos lujos”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Guillermo Farfán Mendoza, “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, [en línea], POLIS, Núm. 1, p. 92, México, Universidad Autónoma de México, Dirección URL: <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/polis/include/getdoc.php?id=368&article=366&mode=pdf>, [Consulta: 9 de abril de 2016].

<sup>15</sup> El término “Policía”, empleado por el Dr. Omar Guerrero, está relacionado con la forma de ejercer las relaciones de dominación. Según nuestro autor el concepto tuvo un periodo de existencia entre los siglos XVI y XVIII, en países como Alemania, España y Francia. En su *Introducción a la Administración Pública*, Omar Guerrero explica que “la organización del Estado supone cuatro ramas, cada cual bajo la responsabilidad de un funcionario: justicia, ejército, tesorería y policía”. Asimismo, agrega más adelante que “[...] la policía es una forma racional de la acción del Estado que administra el poder político sobre los hombres”. Ver en Omar Guerrero, “La ciencia de la policía” en *Introducción a la administración pública*, México, UNAM, 1985, p. 30-33.

<sup>16</sup> Omar Guerrero, *Políticas públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía*, [en línea], Teoría y praxis administrativa, Núm. 11, p. 43, Nuevo León, 1989, Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPresurreccionCP.pdf>, [consulta: 3 de abril de 2014].



En esta etapa encontramos una concatenación de los diversos actores, con reformas institucionales que determinaban sus diferentes parcelas de poder y que respondían a transformaciones estructurales, políticas y sociales que resultaban de la profunda crisis por la que había atravesado el capitalismo.

En la década de los setenta del siglo XX, el “Estado benefactor” fue criticado sobre la forma en que intervenía en la economía y la creación de programas sociales que provocaban un déficit fiscal. Los “treintas gloriosos” habían encontrado sus límites, entre otros aspectos. A partir de ello, el Estado transformó su papel en los nuevos proyectos de desarrollo y en las visiones de crecimiento económico que a partir de entonces se instrumentarían, para recuperar la ideología del mercado como agente regulador. Así que el Estado comenzó a minimizar su intervención directa en el ámbito económico, generando las reformas institucionales que promueven nuevas reglas de juego entre los actores más destacados: el capital, sindicatos, organizaciones sociales, partidos y empresas estatales, entre otros; permitiendo y garantizando mayor libertad de actuación a las libres fuerzas del mercado.

Florencia Osuna considera que la reconfiguración Estatal, a partir de las necesidades de la economía, empezó a exacerbar aún más la “artificialidad” de lo político en el marco del sistema capitalista. Lo cual significó que la intervención política fue una especie de autoprotección “capaz de incidir en los modos en que procede la integración social”,<sup>17</sup> es decir, que a pesar de los esfuerzos por mantener a la población fuera de los desequilibrios y contradicciones del mercado, la hechura de las políticas públicas continuaron para garantizar la permanencia de las instituciones del sistema económico y político, a través de la creación de leyes y regulaciones.

---

<sup>17</sup> Daniela Soldano, Luciano Osuna Andenacci, ver en Florencia Osuna, *Las formas de la intervención política en La Gran transformación de Karl Polanyi*, [en línea], Revista Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en ciencias sociales, Núm. 7, p. 6, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2011, dirección URL: <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/artic114.pdf>, [consulta: 20 de abril de 2015].

Es importante destacar que dentro del análisis de políticas públicas se puede definir de manera aproximada el tipo de política que ha seguido el Estado mexicano para la formulación de posibles soluciones a los problemas públicos, en esta Tesis resulta de particular interés las relacionadas con el sector agrícola.

Uno de los precursores de la ciencia de las políticas o mejor dicho del estudio de las políticas públicas has sido Theodore Lowi, quien ha sido recuperado por diversos estudiosos de la materia, uno de ellos, David Sancho, quien nos explica que Lowi construyó un análisis para identificar qué y cuántos tipos de políticas públicas existían y, sobre todo, cuáles eran los factores que intervenían en su diseño:

“[...] Lowi plantea una tipología de políticas públicas en la que interrelacionan actores, procesos decisorios y centros institucionales (los cuales Lowi los denominará como): políticas distributivas, redistributivas, regulativas y constitutivas”.<sup>18</sup>

En el análisis que hace Lowi, sobre los tipos de políticas públicas, establece una diversidad de elementos que se relacionan e interactúan entre sí para su diseño y puesta en marcha. En este sentido, la estructura está compuesta por múltiples variables, las cuales, según el autor, establecerán a la política. De ahí la afirmación de que las políticas determinan la política (*policies determine politics*),<sup>19</sup> ya que en ellas intervienen factores tales como los sistemas, la ideología, la conducta individual, las conductas del medio, los intereses, entre otros. Es así como surge un esquema en el que se explica la forma de interacción de cada uno de estos elementos.

---

<sup>18</sup> David Sancho, “Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional”, ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra. Estudios de Gestión Pública, 2003.

<sup>19</sup> Theodore J. Lowi, Four systems of policy, politics and choice, [en línea], Public Administration Review, No. 4, p. 299, Washington, D.C., ASPA, 1972, dirección URL: [http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi\\_1972PAR.pdf](http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf), [consulta: 28 de abril de 2015].

David Sancho, basado en el estudio de Lowi, explica la tipología de las políticas públicas y su impacto sobre los individuos:

**CUADRO 3**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

	<b>POLÍTICAS CON EFECTOS DIRECTOS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS INDIVIDUOS</b>	<b>POLÍTICAS CON EFECTOS INDIRECTOS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS INDIVIDUOS</b>
<b>POLÍTICAS QUE IMPONEN OBLIGACIONES</b>	<b>Políticas regulativas:</b> son aquellas formuladas por una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos, individual o colectivamente, mediante el uso de acciones punitivas negativas o positivas.	<b>Políticas redistributivas:</b> transfieren recursos de un grupo de individuos, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo los costes correspondientes.
<b>POLÍTICAS QUE ESTABLECEN PODERES O PRIVILEGIOS</b>	<b>Políticas distributivas:</b> no imponen obligaciones, pero si establecen privilegios en base a conductas individualizadas.	<b>Políticas constitutivas:</b> son las que establecen las reglas de la distribución de poderes en un entorno social, generando el procedimiento para la adopción de las decisiones públicas.

**FUENTE.** David Sancho, “Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional”.

Uno de los elementos preponderantes para la comprensión de las políticas públicas tiene que ver con la relación estrecha entre la política y la acción pública.

Rescatando lo que Lowi señalaba en cuanto a que las políticas van a determinar a la política, en nuestro caso consideramos que la política (con su ideología y sus grupos de poder) es quien determina el diseño de las políticas, específicamente en el sector agrícola. Pedro Medellín,<sup>20</sup> en un análisis sobre regímenes políticos y políticas públicas, explica que dependerá del sistema político y el grado de institucionalidad para afirmar si la política determina a las políticas o viceversa. Analizar las políticas públicas desde una variable como lo es el sistema político

<sup>20</sup> Pedro Medellín Torres, “Introducción”, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 1-56.

nos permite entender “[...] la capacidad estructural que tienen los Estados y los gobiernos para producir los cambios que las sociedades les reclaman”.<sup>21</sup>

## **2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para comprender más sobre el análisis de políticas públicas es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos claves, que permitirán identificar una serie de elementos que de manera separada sólo podrían explicar una parte del espectro, pero que si se le da una relación coherente, se apreciará de manera detallada en su conjunto. Para ello utilizaremos el esquema de Subirats:

- a.** El primer elemento que el autor señala es que la política pública es una solución a un problema público. Donde de manera política se le ha dado legitimidad por las autoridades públicas-administrativas y de índole privada.
- b.** Después de reconocer el problema que aqueja a la sociedad, se debe identificar los grupos o individuos que se les denominará población objetivo, en este sentido, la política pública implementará filtros que permitirá que las conductas de los diferentes actores inmiscuidos sean canalizadas y sus demandas sean escuchadas, sin que esto ponga en jaque una posible solución.
- c.** Búsqueda de una solución viable, cuya elaboración esté basada en la coherencia, “que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí”<sup>22</sup>, esto quiere decir que dentro de todas las estructuras institucionales que participan en la solución del problema, busquen un fin común.
- d.** La diversidad de decisiones y actividades, es un elemento preponderante dentro del análisis, debido principalmente, a las diferentes voces e intereses existentes dentro del problema, mientras unos considerarán que éste puede

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>22</sup> Joan Subirats, *Op. Cit.* Pp. 40-42.

tener una solución de origen legal, para otros resultará que el meollo es de origen estructural.

- e. Para la formulación de un programa de intervención, Subirats, arguye que los diferentes actores necesitan de acciones y decisiones bien delimitadas, es decir, que exista una idea clara sobre cuál es el problema que ellos consideran.
- f. Los actores políticos, al ser sujetos de carácter público y que su función está dirigida a generar un bienestar común a partir del acuerdo de los distintos intereses, tienen la capacidad para darle legitimidad a las decisiones y acciones que se tomen en cuenta, y de esta manera sean fundamentadas a partir de un marco legal.
- g. Aunado a lo anterior, la existencia de actos formales dirigirán el comportamiento de los grupos o individuos que originan el problema, esto a partir de reglas claras.
- h. Por último, el autor explica que es necesaria la obligatoriedad de las decisiones y acciones político-administrativas.

Abonando a la comprensión de los elementos de análisis, se debe decir que es indispensable visualizar las coyunturas políticas y económicas por las que atraviesan los distintos procesos, para la formulación de un análisis de política y de cómo los diferentes actores intervienen.

### **3. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FUNDAMENTAR EL ANÁLISIS**

En el análisis de políticas públicas es importante señalar cuál es el proceso de su diseño, el ciclo de las políticas públicas, ayuda a reforzar el análisis. Según Wayne Parsons,<sup>23</sup> este tipo de análisis permite ver dos elementos: el análisis *en* y el

---

<sup>23</sup> Wayne Parson, *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, 2007, p. 105.



o iniciar en un punto de las etapas. Para que esto se logre conformar es necesario que se integren otros elementos implícitos en el ciclo de las políticas públicas. La primera pregunta que surge es cómo lograr que un problema sea tomada en cuenta para su solución.

En las políticas públicas se puede percibir una clara diferencia entre acto y omisión, Omar Guerrero<sup>24</sup> nos explica que no es necesario que la solución del problema se refleje en acción; se considera parte del proceso la inacción como respuesta. La cuestión entonces se inclina a cómo es que se selecciona la acción o la inacción.

Como respuesta a la pregunta, José Luis Méndez<sup>25</sup> argumenta que existen tres tipos de niveles en la acción gubernamental y son: una política pública activa, una semiactiva y una pasiva.<sup>26</sup> Cada una corresponderá según la legitimidad de la decisión por parte de los actores políticos y sociales, además, del presupuesto con el que se cuente para abordar el problema; un ejemplo de ello es cuando “[...] en una política, el problema, objetivo general y estrategia pueden ser claros y bien conocidos, pero muchas de las acciones previstas pueden no ejecutarse (probablemente por falta de legitimidad<sup>27</sup> y/o de recursos adecuados)”.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Omar Guerrero Orozco, *Políticas públicas para la reforma del Estado moderno*, [en línea], Política y Administración, Núm. 84, pp. 43-62, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Marzo de 1992, Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPreformaEstado.pdf>, [consulta: 30 de abril de 2015].

<sup>25</sup> José L. Méndez, *Las políticas públicas como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas*, [en línea], Revista Foro Internacional, Núm. 33, p. 88-94, México, El Colegio de México, dirección URL: [http://www.eap.df.gob.mx/gird2014/images/La\\_Pol%C3%ADtica\\_como\\_Variable\\_Dependiente\\_Jos%C3%A9\\_Luis\\_M%C3%A9ndez.pdf](http://www.eap.df.gob.mx/gird2014/images/La_Pol%C3%ADtica_como_Variable_Dependiente_Jos%C3%A9_Luis_M%C3%A9ndez.pdf), [consulta: 5 de noviembre de 2014].

<sup>26</sup> La aportación de utilizar estas categorías se debe a los estudios realizados por Mario Ojeda bajo la óptica de las relaciones internacionales de México con otros países del globo. Él fue quien usó los términos <<activo>> y <<pasivo>> para el estudio de la política exterior. Ver en Mario Ojeda, *et al. Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México, 2009, 398 pp.

<sup>27</sup> En esta parte, me atrevería a opinar sin base en literatura alguna, que el deber ser, plasmada en la teoría dista mucho de la realidad. Toda acción de gobierno debe contener niveles de legitimidad que permita ver la confianza de los ciudadanos hacia las decisiones de sus representantes; sin embargo, existen casos en donde las acciones del gobierno pueden no ser legítimas para un numeroso sector de la población, mientras que para un grupúsculo ésta representa la mejor opción. Esta no es una condición *sine qua non* para que se pueda poner en marcha una política pública.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 89.

La legitimidad de una política pública depende de los actores que se encuentran inmersos en el juego de la decisión política. Los diferentes grupos específicos que se perciben en la vida política moderna son: las clases sociales, las asociaciones civiles, los grupos parlamentarios, los grupos informales, las organizaciones complejas, partidos políticos, y los grupos de interés.<sup>29</sup> Cada uno de estos grupos genera una presión para que tengan prioridad sus demandas.

Toda política pública, antes de ser percibida como problema, debe ser inscrita en la agenda; Manuel Canto la define como “el conjunto de controversias que demandan la intervención de la autoridad para su solución”.<sup>30</sup> Los problemas que se van presentando en la agenda gubernamental permiten entender que no es un asunto aislado, en su mayoría, un problema es consecuencia de otros problemas más. Como se exponía en el párrafo anterior, en la agenda se busca influir para que se tome en cuenta un problema y se le dé prioridad, sin embargo, no todos ellos son prioridades y no todas las prioridades son problemas de índole público. En esta parte se perciben las relaciones de poder, a través del forcejeo argumentativo y el poder político se puede determinar en qué nivel se sitúa el problema en la agenda.

Las posibles soluciones que buscan dar respuesta a los problemas definidos en la agenda pueden ser expuestas en diferentes espacios, esto es para el conocimiento de los afectados y la participación político-ciudadana. Estos espacios son los siguientes:<sup>31</sup>

**Forums:** son lugares en donde se discuten los asuntos públicos.

**Arenas:** Espacios en donde se toman o instrumentan las decisiones legislativas y administrativas. Aquí, los líderes van a influir en otros para la instrumentación de las políticas.

---

<sup>29</sup> Omar Guerrero, *Op. Cit.* P. 56.

<sup>30</sup> Manuel Canto Chac, “Introducción a las políticas públicas” en Castro Soto, Oscar, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia, 2002, p. 70.

<sup>31</sup> Bruno Revesz, “¿Qué significa pensar la lectura como un asunto de política pública?” en Reunión de Expertos para la formulación de una Agenda de Políticas Públicas de Lectura. 13 al 15 de septiembre. 2004. Cartagena de Indias, Colombia) p. 40.



**Cortes:** lugares en donde las decisiones y las conductas van a ser juzgadas o evaluadas con el objeto de resolver un conflicto. Las cortes serán utilizadas por los líderes para fortalecer las normas, las conductas éticas y las leyes.

A manera de conclusión de este apartado, podemos decir que con el análisis de políticas públicas se puede reconocer un problema colectivo a través del reconocimiento de los distintos elementos que lo componen, por ejemplo, las demandas de un determinado grupo de la sociedad, propicia que los diferentes actores públicos y privados que están alrededor de éste interactúen, hasta las instituciones gubernamentales, que haciendo un diagnóstico, utilizan los recursos indispensables para ejecutar una solución-acción.

La anterior explicación nos permitirá precisar, en el capítulo tercero, cómo las instituciones se modificaron de tal manera que implementaron políticas públicas acordes al contexto político-económico que representaba la liberalización del sector agrícola ante el Tratado de Libre Comercio.

#### **4. ELEMENTOS EJES DE ANALISIS**

Antes de pasar a nuestro capítulo siguiente, consideramos pertinente precisar las principales categorías analíticas que retomaremos en los capítulos posteriores: política agrícola y soberanía alimentaria. Esto es con el objetivo de fundamentar posteriormente la interacción de nuestros ejes de análisis, que plantearán un nuevo camino para que las políticas públicas futuras del sector agrícola se construyan a partir de un marco soberano.

##### **4.1. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AGRÍCOLA**

Según Abel Wilhem, define a la política agrícola como:

“[...] el conjunto de medidas y disposiciones por el cual el Estado u otras instituciones del poder político ejercen influencia sobre la agricultura”.<sup>32</sup>

La política agrícola es una estrategia sectorial marcada por objetivos y metas, entre los que se encuentra principalmente el plantear una ruta con visión de futuro. Dentro de los planteamientos que hace la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación,<sup>33</sup> se dice que esta estrategia se puede deber a diversos factores que traen efectos negativos al sector y que a través de las medidas diseñadas en el plan se puedan encontrar las soluciones debidas.

Para la FAO la formulación de la estrategia va a depender de “una situación de crisis agrícola o por otros problemas que llevan [...] a realizar cambios fundamentales [...]”.<sup>34</sup> Las modificaciones provocarán efectos positivos para algunos grupos del sector, sin embargo, para otros el efecto podría resultar inverso. Y es que la política agrícola funge como táctica para poder sortear las contradicciones políticas y económicas con las que se sustentan las decisiones.

Más adelante, dentro del mismo documento, la FAO advierte que muchos de estos cambios se deben a una reestructuración de orden económico y en el que el sector agrícola busca ser productivo respecto a los retos que se presentan tanto a nivel nacional como del exterior. Para ello es necesario contar con el apoyo de los agricultores, ya que ellos tendrán el impacto inmediato. En este sentido, una política agrícola, así como la de cualquier otro sector, debe estar planteada no sólo a partir de los mecanismos que intervendrán para su diseño, sino de otros elementos como:

- Definir la población objetivo;
- ¿Por quién está diseñada?;

---

<sup>32</sup> Ver en Juan Pablo Torralba, “La estructura de la política agraria”, *Curso Nacional sobre Metodología de Investigación en Comercialización agropecuaria*, Paraguay, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A, 1980, p. 28.

<sup>33</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO, por sus siglas en inglés).

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, *Política de desarrollo agrícola: Conceptos y principios* (Cap. 2), [en línea], Estrategia y marco de las políticas públicas, p. 15, Roma, FAO, 2004, Dirección URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5673s/y5673s00.pdf>, [Consulta: 25 de noviembre de 2014].

- Definir las potencialidades del sector
- Y las ventajas comparativas.

A los anteriores puntos, que permitirán diseñar los posibles escenarios para la afinación de la política agrícola, es importante agregar otro elemento de suma importancia, y es el indicar cuáles son los objetivos nacionales, ya que además de buscar que la estrategia impulse el incremento de la productividad, ésta debe traer aparejado el objetivo de reducir la pobreza del sector.<sup>35</sup>

El diseño de las políticas agrícolas se va a plantear a partir de tres ejes fundamentales: **1)** el desarrollo de instituciones adecuadas, **2)** desarrollar y refinar las reglas del juego para la economía de mercado y **3)** asegurar un marco legal. Estos tres ejes asegurarán los siguientes tipos de políticas agrícolas:<sup>36</sup>

**A) Políticas de precios:** estarán determinadas por las políticas macroeconómicas, en este punto los precios de los productos agrícolas corresponderán a los precios que establezca la oferta y demanda del mercado internacional.

**B) Políticas de recursos:** se encargarán de incluir medidas para que los agricultores tengan acceso a los recursos naturales básicos para la producción, así como los derechos que adquieren los propietarios de las tierras productivas para el uso de cultivos.

---

<sup>35</sup> FAO explica, dentro de su documento sobre las estrategias y marco de las políticas agrícolas, que la agricultura debe ser uno de los ejes centrales de la política económica de los países, ya que en ella se encuentran diversos elementos de los recursos naturales que se ponen en juego como son: el agua, la tierra, los bosques, etc., y que sujetar nuestros recursos no renovables a las reglas imprecisas del libre mercado y aplicar políticas de cero intervención del Estado en la salvaguarda de estos puede tener efectos nocivos tanto para la economía y la población que vive a través de ella; sin contar con el aumento en los precios de los alimentos. A lo anteriormente dicho se viene a sumar otro componente preponderante el cual es denominado como **flujo irreversible de recursos**, que consiste en la salida de trabajadores campesinos y que es muy costoso y difícil su regreso a la actividad, según las razones explicadas por la Organización, puede deberse a cuestiones de índole social, cultural y económica, el cual se traduce en el fenómeno de emigración de mano de obra campesina a otros países. *Ib*, pp. 18-19.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 23.

**C) Políticas de acceso:** este punto es sumamente importante ya que se establecen los mecanismos para tener acceso a los insumos agrícolas, tecnología y mercados de producción.

Como ya lo mencionamos en párrafos anteriores, este análisis de los elementos primordiales que requiere una política agrícola, nos dará la oportunidad de que en el capítulo cuarto se plantee la necesidad de una acción pública que piense en las necesidades nacionales y que el acceso a los recursos sea de manera democrática.

#### **4.2. ¿POR QUÉ HABLAR DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA?**

Además de la definición del concepto, los elementos a tratar en este apartado serán: cuándo surge, cuáles son los factores que la estimulan y sobre todo, cuáles han sido las decisiones políticas para la generación de políticas públicas democráticas para el sector agrícola menos favorecido. Dentro de este apartado, también es importante cuestionar ¿por qué hablar de soberanía y no de seguridad alimentaria? Y ¿cuál es el principal objetivo de cada una de ellas? Aunque pareciera ser lo mismo, y suelen ser utilizados como sinónimos, tienen importantes diferencias, sin embargo, debemos advertir que a pesar de ellas son complementarias.

Marta Soler y Marta Rivera explican que el antecedente de la seguridad alimentaria es de los años setenta, y se le define como: “[...] todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos

inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida digna”.<sup>37</sup>

Este concepto está más relacionado con la capacidad de acceso y cantidad de los alimentos. Según nuestras autoras, surgió como una herramienta que solamente ha sido paliativo a los procesos de la globalización alimentaria, elemento que “[...] (ha) favorecido el incremento de la inseguridad alimentaria desde el ámbito del riesgo, haciendo necesaria la creación de nuevas herramientas que hacen gestionar y disminuir dicho riesgo”.<sup>38</sup> Esto nos deja percibir que está encaminado a lograr que los consumidores tengan acceso a los alimentos inocuos, sin poner atención en cómo y dónde se produce. Bajo ésta acepción, sólo se concibe el derecho del consumidor sin prever la necesidad de una cadena productiva primaria que traiga beneficios para los trabajadores del campo, las familias que habitan en ella y la población en general.

Por otro lado, tenemos el concepto de soberanía alimentaria que es más integral y con el que se construye una alternativa a las políticas agroalimentarias dominantes. Se dio a conocer en la Cumbre Mundial sobre la alimentación en 1996 celebrada en Roma por la organización *Vía Campesina*. En el evento participaron “[...] activamente representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) y de organizaciones no gubernamentales (ONG). (Con lo cual se) ha contribuido a sensibilizar a la opinión pública, proporcionando un marco para introducir los importantes cambios en las políticas y los programas que son necesarios a fin de lograr alimentos para todos.”<sup>39</sup>.

Posteriormente, fue retomada por una serie de organizaciones civiles, quienes han continuado impulsando, más allá de una definición, un proyecto que nos invita a analizar el replanteamiento del papel del Estado en la agricultura, sobre todo en el diseño de una política agrícola *ad hoc* a las necesidades de la sociedad (tanto de

---

<sup>37</sup> Marta G. Rivera Ferre, Marta Soler Montiel, "El enfoque de la soberanía alimentaria: más allá de a seguridad alimentaria", [en línea], p.2, Dirección URL: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/892.pdf>, [consulta: 30 de junio de 2014].

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996.

los consumidores como de los productores). Definieron el concepto en el Forum de ONG/OSC para la soberanía alimentaria que se realizó en Roma en el 2002 como:

“[...] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, pesqueras y alimentarias de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias. Esto incluye el derecho de los pueblos a producir los alimentos y a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada”<sup>40</sup>.

A diferencia del concepto de seguridad alimentaria, el de la soberanía tiene un mayor alcance ya que no sólo prevé la producción de alimentos y su acceso a ellos, también tiene la preocupación por la cadena de producción que ésta conlleva, buscando traer beneficios a cada uno de los actores que participan en el proceso en su conjunto. La soberanía alimentaria, al igual que el concepto de soberanía nacional, sienta las bases para la autonomía de un país sobre sus políticas nacionales. Apuesta por la participación de los campesinos y campesinas en la esfera pública de toma de decisiones relacionadas con el sector agropecuario, liderada por la ciudadanía, es decir, la soberanía no surge de las esferas del poder, sino de la misma sociedad.

Una pregunta importante que debemos hacernos es: ¿Por qué elevar el concepto de soberanía alimentaria como un derecho? La definición aborda el acceso a la alimentación como un derecho innegable que debe ser expuesto, justificado y normado dentro de un marco jurídico que lo ampare, en donde se establezca que el Estado debe ir más allá de una acción gerencial y actuar frente a este derecho para que sea otorgado y ejercido por la ciudadanía en general, sin distinción alguna.

Sin embargo, surge una cuestión, cómo ejercer de manera libre este derecho si el Estado no garantiza primero la producción de alimentos a través de su sector

---

<sup>40</sup> Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria celebrada en Roma en 2002, dirección URL: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/316-declaracion-politica-foro-de-los-ongs-cumbre-fao>, [Consulta: 3 de marzo de 2014].

agroalimentario, sobre todo si es entendido “como una alternativa a las estrategias desarrolladas por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)”.<sup>41</sup> Víctor Quintana Silveyra explica que la soberanía alimentaria contiene tres derechos fundamentales que se encuentran relacionados:<sup>42</sup>

- a) El derecho de la población a acceder a alimentos sanos, nutritivos, culturalmente apropiados y suficientes en calidad y cantidad para llevar una vida sana, digna y autónoma;
- b) Derecho de los pueblos a determinar sus políticas sustentables y apropiadas de producción, abasto y consumo, y, por último,
- c) Derecho de los actores de los modos de producción autóctonos, es decir, los de los campesinos, los indígenas, los pescadores, que pueden llamarse también, las agriculturas familiares a ser respetados como actores o productores principales de esta soberanía alimentaria

En el artículo titulado *La ruta de la soberanía alimentaria para entender todo su significado*, se explica que el concepto va más allá de una afirmación pública y una definición al aire, se trata de una declaratoria política que estipula que la agricultura no se trata de una mercancía y en cambio es necesario un proyecto nacional que vele por servicios públicos de calidad para la agricultura y los alimentos para la población.<sup>43</sup>

A pesar de que la soberanía alimentaria pareciera ser más una opción para las situaciones de crisis que se están presentando en nuestros tiempos, diversas

---

<sup>41</sup> Haydeé Carrasco, “Soberanía alimentaria” en *Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*, Lima, Soluciones Prácticas ITDG, 2008, p. 15.

<sup>42</sup> Víctor Quintana Silveyra, “Crisis y soberanía alimentaria”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Economía del Sector Agropecuario, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chih, 2011, p. 21.

<sup>43</sup> s/a, “La ruta de la soberanía alimentaria para entender todo su significado”, [en línea], Barcelona, *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Cultura*, Dirección URL: <https://revistasoberaniaalimentaria.files.wordpress.com/2012/07/separata.pdf>, [consulta: 30 de junio de 2014].

investigaciones siguen apuntalando la seguridad alimentaria como una propuesta de mayor relevancia. Aunque la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria están relacionadas la una con la otra, tienen sus diferencias claras. Haydée Carrasco nos dice que “[...] la seguridad alimentaria es más un concepto técnico mientras que la soberanía alimentaria es esencialmente un concepto político”,<sup>44</sup> ya que se pretende que la misma sociedad del sector rural y todos aquellos relacionados a él tengan la capacidad de intervenir y participar. En el siguiente cuadro comparativo desmenuzamos las diferencias entre las dos concepciones y los elementos que integran a cada una:

**CUADRO 5**

<b>SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>SOBERANÍA ALIMENTARIA</b>
Problema de naturaleza principalmente técnica.	Problema de naturaleza eminentemente política.
Requiere políticas públicas adecuadas.	Requiere cambios estructurales a través de políticas nacionales e internacionales adecuadas.
No cuestiona el modelo de desarrollo neoliberal.	Identifica al modelo neoliberal como agravante de la pobreza.
Proviene de la FAO y de Organismos internacionales.	Proviene de la sociedad civil y los movimientos sociales.
Se reconoce como problema global.	Se reconoce como problema global.
El Estado como subsidiario y regulador (aunque recientemente se le reconoce como garante de derechos).	El Estado como garante y proveedor de derechos.
Requiere alimentación saludable e inocua.	Requiere alimentación saludable e inocua.
Promueve apertura de los mercados.	Cuestiona la apertura de los mercados, si esta conlleva la falta de protección a los productores y al mercado interno.

**FUENTE:** Información obtenida del libro: *Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Ver en Carrasco, Haydée; Tejada, Sergio.

<sup>44</sup> Hayde Carrasco, *Op. Cit.* p. 29.



Hablamos de Soberanía y no de seguridad alimentaria por una sencilla razón, creemos que sobre la base de la soberanía alimentaria, apoyada en la idea de soberanía nacional, los productores (pequeños y familiares) y consumidores, quienes son los que sufren los embates de las crisis alimentarias o de precios, son quienes deberían definir las políticas públicas agroalimentarias, que favorezcan la producción a nivel local, con precios accesibles.

La soberanía alimentaria considera que se debe recuperar un margen de maniobra frente a las grandes desigualdades, producto de las contradicciones de la modernidad, o más bien, del neoliberalismo, y replantear la necesidad de generar condiciones para la producción agrícola que alimente a la población, ya que el principal problema a vislumbrarse es la poca capacidad de compra, debido al incremento en los precios de los alimentos y la cantidad existente en el mercado.

Asimismo, guarda en su definición una idea democratizadora que busca, a través de la soberanía del Estado-Nación, definir sus políticas agrícolas. Y ha sido tomada por los movimientos sociales como un estandarte, con el que pueden expresar sus principales reclamos y aportar soluciones alternas para el problema que afecta a toda la población, pero que tiene una mayor expresión de aquellos que han quedado marginados de las políticas agroalimentarias neoliberales.

El concepto hace uso de la definición que se hace de la soberanía de un Estado-Nación<sup>45</sup> sobre la capacidad de éste en incidir en su territorio, política y economía. En este tenor, la soberanía alimentaria establece que el Estado al tener potestad tiene la obligación de garantizar la alimentación, a través de los productores nacionales, para una producción agroalimentaria suficiente y necesaria para la población.

---

<sup>45</sup> John Locke argumentaba que la expresión de la soberanía radicaba en la nación y todo poder emanaba de ella. Este atributo se hallaba expresado como parte esencial de las Actas constitutivas de los países. Sin embargo, el proceso de globalización vino a aminorar la capacidad del estado por mantener su soberanía, con la apertura económica y comercial se desdibujó las fronteras entre lo económico y lo político, provocando el debilitamiento del Estado, generando la des-democratización y des-nacionalización. Ver en Haydeé Carrasco, *Op. Cit.* P. 13.

El problema que han vislumbrado distintas organizaciones es que para atacar un problema global, es necesario una solución con esa misma escala, y en este punto es donde se centra la lucha, ya que las principales críticas se inclinan en decir que los tratados comerciales a nivel internacional han ejecutado políticas agroalimentarias inequitativas, desiguales e injustas, que sólo velan por el valor de las mercancías, deshumanizando el proceso de modernización.

Con la soberanía alimentaria, es importante mencionarlo, no se trata solamente de generar seguridad y autosuficiencia alimentaria<sup>46</sup>, sino de crear un plan integral que logre transformar los efectos distorsionantes del mercado y diseñe un modelo con visión de largo alcance (donde se logre trastocar las esferas políticas, económicas y sociales).

Como ya se señaló, es una categoría más compleja y abarcadora, ya que al impulsarla dentro de un proyecto nacional, ésta puede garantizar el acceso y la disponibilidad de los alimentos para la población, siempre y cuando el Estado genere las condiciones adecuadas para que el sector agroalimentario nacional prospere y tenga la capacidad de cubrir con esas demandas.

Cuáles son los objetivos generales y específicos del concepto de soberanía alimentaria. Debemos dejar claro que la definición es de amplio espectro, es decir, que abarca un gran número de esferas, desde el ser entendido como un derecho, como una vía que responda a los mecanismo de producción, distribución y acceso de los alimentos, hasta la creación de medidas para reducir la brecha de pobreza y desnutrición, ya que democratizará los medios de producción, permitiendo que el mismo pueblo defina sus propias políticas, respetando la diversidad que tienen cada uno de ellos.

---

<sup>46</sup>La autosuficiencia alimentaria es una condición necesaria para cualquier país, y ésta consiste en que los alimentos estén al alcance de toda la población. Para que esta condición se cumpla es necesario conservar un sector agrícola eficiente, participativo e incentivado (económica y tecnológicamente), y como punto final, pero no por ello menos importante, en el ámbito político, el gobierno debe generar un ambiente de inclusión de todos los actores involucrados. Mientras que la seguridad alimentaria, está centrada en satisfacer las necesidades alimentarias, sin que sean producidas en el país, ejemplo de ello es la importación de granos de consumo.

El concepto de soberanía alimentaria busca crear un sistema integral en el que todas las estructuras participen para la obtención de efectos y acciones innovadoras. Vincent Garcés nos menciona los siguientes efectos y requisitos que se deben cumplir dentro de la soberanía alimentaria, los cuales enumeraremos a continuación:<sup>47</sup>

- Favorece la soberanía económica, política y cultural de los pueblos.
- Reconoce una agricultura con campesinos, indígenas y comunidades pesqueras vinculadas al territorio.
- Aprecia las ventajas económicas, sociales, ambientales y culturales de la agricultura en pequeña escala.
- Genera reconocimiento de la multietnicidad de las naciones y las identidades de los pueblos originarios.
- Contiene la obligación ineludible de los Estados de garantizar el acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas principalmente para los sectores más vulnerables.
- Exige la puesta en marcha de procesos de reforma agraria adaptados a las condiciones de cada país y de cada región que permitan a los campesinos e indígenas el acceso equitativo a la tierra, el agua y los bosques, así como a los medios de producción, financiamiento, capacitación y gestión necesario. Y aunada a éstos, se debe acompañar de una política pública encaminada a combatir la pobreza, para ello es necesario que la política agrícola impuse fuentes de trabajo e ingresos en el sector primario.

¿Cuál es el principal problema que pone en riesgo el acceso a los alimentos? Como ya se había mencionado en las líneas anteriores, el principal causante de la inseguridad alimentaria es la intervención de las grandes empresas agroalimentarias en los procesos de producción y de distribución, circunscribiendo con ello políticas encaminadas a reproducir las desigualdades entre aquellos que

---

<sup>47</sup> Vicent Garcés, La Soberanía Alimentaria en tiempos de Globalización. Universidad Politécnica de Valencia. Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional (CERAI). España, Febrero, 2003.

pueden adquirir los alimentos y quienes tienen que vivir subsidiados para continuar inmersos en la espiral de pobreza. A esta última situación se le suma un sinnúmero de problemas de salud que a la larga se vuelven de índole pública ya que afecta a la mayor parte de la población.

¿Cuál es la acción del gobierno para minar esta problemática? Debido a que la seguridad alimentaria es más un concepto determinado por el mercado, el papel del Estado queda muy corto y se limita a solicitar la “auto inspección de las compañías que comercializan los productos” sin que exista una verdadera vigilancia sobre las prácticas antidemocráticas que éstas ejercen. Cuando el Estado se desdibuja para cederle el paso completo a la autorregulación de un mercado sin límites ni mucho menos responsabilidad, se agudiza el empobrecimiento de las capas sociales, sobre todo de aquellas que han quedado rezagadas, que no tienen acceso a los recursos indispensables para su sostenimiento.

Después de mucho tiempo donde la agricultura, que sostuvo el crecimiento económico durante la etapa hacia la industrialización, los países que adoptaron el capitalismo tardíamente, no lograron insertar a la población campesina al tren de la modernidad, debido a la imposición de reglas inequitativas y prácticas desleales que, el Estado, en vez de rechazar convalidó a través de la aceptación de tratados comerciales y la adaptación de modificaciones constitucionales que fueran *ad hoc*, dejando en claro su lugar como países periféricos. El capitalismo expresó en su momento que iniciado el proceso de industrialización la mano de obra campesina sería absorbida por las industrias, sin embargo, se creó un rezago que se debe principalmente a que un gran número de campesinos desposeídos o que contaban con tierras pero no con capacidad de producción fueron desplazados y formados en las filas del desempleo y pobreza.

Esto se debe primordialmente a que en el proceso de capitalización de la agricultura, se repartió tierras a los campesinos, convirtiéndolos en propietarios,

pero sin usufructo.<sup>48</sup> A esto hay que sumarle la nula participación de los campesinos en las decisiones políticas para la formulación de un plan o política campesina y agrícola. Esta problemática sobre la situación de inseguridad alimentaria se debe a múltiples factores que no sólo afectan a la población que consume, también a los productores que han quedado relegados de la práctica agrícola, dejando a las agroindustrias la vía libre para que definan qué, cómo y dónde producir, limitando la capacidad y las ventajas de cada país.

### 4.3. INTERACCIÓN DE LOS EJES DE ANÁLISIS

En los puntos anteriores se presentaron reflexiones teóricas sobre el análisis de políticas públicas a partir del institucionalismo histórico que nos permitió comprender que las acciones públicas han tenido una diferente forma de abordar diversos problemas, según el momento histórico del que hablemos. Sumado a lo anterior, analizamos de manera rápida las ideas que sustentan los conceptos de: política agrícola y soberanía alimentaria, los cuales serán retomados en nuestro capítulo final.

Celso Furtado, en su *Teoría y política del desarrollo económico*, afirma que “la agricultura constituye la base de la organización social y política”<sup>49</sup>, esto implica que no sólo es una actividad económica de la cual se puedan obtener recursos, sino que se desarrollan diversos tipos de relaciones, tales como las familiares y socio-culturales, entre otras.

Volviendo a algunas de las ideas anteriores, la soberanía es un concepto que busca crear conciencia política sobre las necesidades a las que se enfrenta el sector agrícola de México respecto a los retos a nivel nacional e internacional (a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio), y sobre todo, tomar acciones que reviertan las incongruencias del mercado y el alto índice de pobres en el sector.

---

<sup>48</sup>Cita obtenida en David Álvarez Saldaña, “Los caminos del capitalismo en el campo” en *Crítica de la teoría política en México*, México, Editorial El Caballito, 2001, segunda edición, pp. 248-256.

<sup>49</sup> Celso Furtado, “Agricultura y subdesarrollo” en *Teoría y Política del desarrollo económico*, 6ta ed. Siglo XXI editores, México, 1976, p. 191.

Las políticas públicas y, particularmente, las políticas agrícolas al tratarse de decisiones y estrategias encaminadas a dar solución a las problemáticas de ese sector, deben tener como sustento una teoría que busque democratizar la toma de decisiones a partir de la participación de los sujetos interesados y afectados. De tal manera que resulta fundamental explorar alternativas en las que se tomara en cuenta el concepto de Soberanía alimentaria, como eje para la creación de políticas públicas agrícolas capaces de sustentar al sector, haciéndolo más efectivo y que devenga en el fortalecimiento de la economía de los campesinos y de la sociedad en su conjunto.

Existen condiciones estructurales que han determinado las políticas públicas agrícolas. El modelo económico capitalista, basado en la producción en masa y en la explotación de la mano de obra sin una retribución de la riqueza de manera equitativa. En su etapa actual en el sistema político a pesar de denominarse como democrático, subsisten viejas prácticas y estructuras institucionales que continúan tomando decisiones de manera vertical y autoritaria, pasando por encima de los campesinos-ciudadanos. Esto ha producido que la espiral de pobreza crezca aún más, haciendo que las nuevas generaciones tengan nulo interés en el campo, visión que ha sido heredada por gobiernos que creen que el sector agrícola campesino sólo ha sido un lastre para la modernidad.<sup>50</sup>

Las políticas agrícolas de nuestro país se han marcado por un sesgo dirigido hacia los grandes intereses de las agroindustrias nacionales o internacionales que, apegadas a las reglas del libre mercado, han dirigido su producción a la demanda externa. Aunado a ello, el gobierno ha contribuido enormemente en el crecimiento de la brecha entre pobres y ricos del sector, ya que a través de programas o subvenciones se le ha proporcionado apoyos a la producción de grandes

---

<sup>50</sup> Celso Furtado, argumenta en su teoría que el desarrollo de las estructuras subdesarrolladas implica una reconfiguración de las relaciones de la esfera social, sin embargo, el subdesarrollo al no erradicarse desde el origen, se impulsarán nuevas estructuras con capacidad para desarrollarse. En esta afirmación, el autor continúa explicando que genera una incongruencia propia del desarrollo, ya que en los esfuerzos por modernizar, pone en vulnerabilidad a otros grupos de la misma sociedad que no puede adaptarse a las demandas, *Ibíd.*

productores, mientras que a los campesinos de autoconsumo se les apoya con escasos recursos para su supervivencia.

En este sentido, como ya lo habíamos mencionado en las primeras líneas de este punto, impulsar a la soberanía alimentaria como eje de acción para las futuras políticas públicas del sector agrícola, traerá consigo acciones más consolidadas y con soluciones estructurales, no paliativas como hasta ahora se ha visto. La construcción de este nuevo conocimiento de políticas agrícolas basadas en la soberanía alimentaria, creará una visión de futuro democrático para toda la cadena de producción y del consumo alimenticio de los ciudadanos.

Blanca Rubio argumenta que el concepto de soberanía alimentaria emerge principalmente en los países de Latinoamérica a partir de la alternancia en el poder por parte de gobiernos que apuntan a la consolidación de proyectos nacionales encaminados a la creación de un nuevo enfoque agroalimentario<sup>51</sup>. La razón por la que se inician estas nuevas alternativas se debe principalmente a dos problemas: el primero es la crisis alimentaria a nivel mundial que trajo como consecuencia la elevación de los precios en alimentos y materias primas; y segundo, el declive de Estados Unidos como país hegemónico con la crisis económica en 2008. Sin embargo, estos dos factores no son las causas principales.

La razón primera de este proyecto se trata de una resistencia al modelo neoliberal donde las agroindustrias que sólo velan por las ganancias que se obtienen de la venta y especulación de los precios de los alimentos; sin importarles las graves consecuencias que hacen sobre la población. Y por otro lado, se trata de retomar a las organizaciones sociales y campesinas que reclaman la soberanía alimentaria como un proyecto de mejoramiento sectorial y nacional. Además de reclamar que “los alimentos no sean considerados como una mercancía más en los circuitos del mercado internacional, sometidos a la especulación sin límites, y dejen de ser

---

<sup>51</sup> Blanca Rubio, *Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina*, [en línea], Revista Mundo Siglo XXI, Núm. 26, pp. 105-118, México, CIECAS-IPN, 2011, dirección URL: <http://www.mundosisigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v07/26/09.pdf>, [consulta: 5 de febrero de 2014].

utilizados como arma política y de guerra contra las poblaciones de los países empobrecidos”.<sup>52</sup>

Países latinoamericanos con proyectos nacionales han buscado consolidar algunos mecanismos que permitan su independencia de instituciones financieras internacionales. Según Blanca Rubio, estas acciones buscan “constituir un importante contrapoder hacia la dependencia financiera del capital privado internacional y una mayor autonomía política respecto al G-8, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”.<sup>53</sup>

En palabras de Miguel A. Altieri y Víctor Manuel Toledo, el trabajo de diversas organizaciones civiles por implementar la soberanía alimentaria como eje de las políticas agrícolas, no sólo busca un cambio en el sistema de producción, sino llevar a un plano de “empoderamiento local, regional y nacional de organizaciones movimientos campesinos”<sup>54</sup> para influir en el diseño de las políticas públicas.

Una vez dada una comprensión conceptual de las diferentes categorías que iremos rescatando durante nuestra investigación, pasaremos al siguiente capítulo en el que abordaremos la forma en que los dos países integrantes del Tratado de Libre Comercio, Estados Unidos y Canadá, han implementado su política agrícola y bajo qué coyunturas se han transformado las políticas públicas hacia el sector agrícola.

---

<sup>52</sup> Janet Flores Pérez; Brenda P. Vázquez Ortiz; Ma. Luisa Quintero Soto, *¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región Este de África. Problema básico en salud y calidad de vida*, [en línea], Revista Digital Universitaria, Núm. 8, p. 5, México, UNAM, 1 de agosto de 2012, Dirección URL: <http://www.revista.unam.mx/vol.13/num8/art71/index.html>, [Consultada: 2 de agosto de 2014].

<sup>53</sup> Blanca Rubio, “El nuevo modelo de soberanía alimentaria en América Latina”, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2011, Dirección URL: <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT27-Blanca-Rubio.pdf>, [Consulta: 2 abril de 2014].

<sup>54</sup> Miguel A. Alteri, Víctor Manuel Toledo, *La revolución agroecológica de América Latina*, [en línea], El Otro Derecho, núm. 42, p. 163, Bogotá, CLACSO, Diciembre de 2010, Dirección URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130711054327/5.pdf>, [Consulta: 27 de enero de 2014].



## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

El objetivo del presente capítulo busca identificar los principales instrumentos diseñados que integran la política agrícola de Estados Unidos y Canadá. Si bien, nuestro estudio no es un análisis comparativo, consideramos de importancia señalar qué papel han jugado los Estados miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el desarrollo y crecimiento de su agricultura.

Lo anterior nos ayudará a comprender el desarrollo del capítulo tercero que trata sobre el sector agrícola mexicano, su política sectorial y el contexto de liberalización económica. De esta forma se explicará nuestra hipótesis de que el estado mexicano se ha centrado en diseñar políticas públicas agrícolas según las exigencias del TLCAN, ejemplo de ello es PROCAMPO, que se creó para ajustar al sector primario a las demandas del mercado internacional, afectando de manera decisiva la capacidad de producir alimentos para las necesidades alimentarias de la población y, con ello, la soberanía alimentaria del país, al provocar dependencia sobre las importaciones de alimentos básicos para la población.

El tratado ha agudizado la situación de desigualdad entre productores pequeños y agroempresarios, dañando con ello el futuro de la agricultura y el futuro con visión hacia la construcción de una soberanía alimentaria. Cuestión que países como Canadá y Estados Unidos no están dispuestos a vulnerar ya que esto resultaría en pobreza, hambre y problemas políticos de índole estructural.

Durante el periodo de 1940-1970, a nivel mundial, se presenció un crecimiento económico provocado por el proceso de posguerra que fue nombrado como la “Edad de Oro del Capitalismo”. Esta reconversión política entre los países que intervinieron durante la segunda guerra mundial permitió que se colocara Estados Unidos como nueva nación hegemónica que desplazó a Inglaterra.

Además de encontrarse estos procesos políticos, ideológicamente se estaban instaurando nuevos modelos de pensamiento sobre teoría económica y política para abordar los problemas que se habían vivido en esas épocas convulsas.

## 2.1. POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS

Desde la década de los años treinta, las políticas agrícolas de los Estados Unidos de América han sido estructurales, ya que se tomaron medidas para paliar los problemas económicos y el estancamiento del mercado interno. La base de la legislación agrícola se diseñó a través de una idea de sustento y desarrollo económico de la agricultura y de los granjeros, así como de todos aquellos que resultaban beneficiados directa o indirectamente.

El entonces presidente de los Estados Unidos, Franklin Roosevelt, con el apoyo del Congreso, impulsó el Acta Agrícola de 1930, también conocida como Farm Bill, cuyo objetivo se centraba en: “[...] sostener los precios, otorgar créditos, evitar la erosión de los suelos y ayudar a los exportadores frente a la crisis internacional”,<sup>55</sup> posteriormente se continuarían haciendo revisiones cada cinco años.

Los programas federales se iniciaron en la década de los treinta, en un intento por aliviar la crisis asociada con la Gran Depresión en las áreas rurales [...] y se perfeccionaron en el periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial para facilitar los ajustes agrícolas en las reconstrucciones de la posguerra.<sup>56</sup>

Durante el periodo de los años treinta, debido a la crisis económica imperante, se implementó un proyecto denominado como Revolución Verde, el cual fue introducido en la política agrícola de los Estados Unidos. El discurso de los promotores se enfocaba en la innovación tecnológica de producción, el control de

---

<sup>55</sup> María Cecilia Pérez Llana, *La nueva ley agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC*, [en línea], Revista del CEI, Núm. 12, p. 118, Argentina, CEI, 2008, Dirección URL: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/revista12.pdf>, [Consulta: 15 de febrero de 2014].

<sup>56</sup> Donald K. Freebairn, *La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos*, [en línea], Revista de Estudios Agrarios, Núm. 7, p. 111, México, Procuraduría Agraria, 1997, Dirección URL: [http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/ley\\_agr.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/ley_agr.pdf), [Consulta: 15 de febrero de 2014].

plagas y los avances de la tecnología que harían más eficiente el proyecto de modernización agrícola. La transformación no sería sólo de la nación Americana, sino de otros países con índices de desarrollo alto, y en los países subdesarrollados que estaban en el proceso de industrialización aplicaron estas nuevas técnicas para acelerar la agricultura, y así cubriera con las demandas de alimentos y materias primas.

Además de la producción de este nuevo conocimiento que se colocó en manos de los agrónomos; éstos se encargarían del desarrollo del sector ya que: “[...] iba a civilizar al sujeto de pies descalzos, al bárbaro que se encontraba en íntimo contacto con la naturaleza, pero sometido a ella. La revolución verde intentaría [...] dominar la naturaleza con todo lo que el progreso podría traer”.<sup>57</sup> En este sentido, funcionarían como nuevos sujetos sociales dentro de la economía agrícola

La adquisición de insumos, a través de la mejora de las semillas; el uso de fertilizantes y abonos químicos, además de la innovación tecnológica para una agricultura industrializada, tuvieron como resultado dos tendencias, por un lado el sector se estaba diversificando a partir de las preferencias del mercado; sin embargo, esto provocó la reducción de la mano de obra campesina en la agricultura, y por otro lado, para darle cabida a los productores altamente especializados.

La estructura de las relaciones entre los actores, para el impulso de las políticas agrícolas, se ha basado en una estrategia de vinculación entre los agricultores, el Congreso y el Departamento de Agricultura. En la página del Departamento de Agricultura, se establece que la Ley Agrícola de Estados Unidos está integrada por 15 capítulos, los cuales se enlazan de manera estructural para hacer de su economía agrícola una industria capaz de competir con otros países de agriculturas desarrolladas, así como configurar las relaciones comerciales con países en desarrollo.

---

<sup>57</sup>Eliane Ceccon, “La revolución verde tragedia en dos actos”, [en línea], Revista Ciencias, Núm. 91, p. 24, México, UNAM, 2008, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/644/64411463004.pdf>, [Consulta: 16 de febrero de 2014].

El desarrollo, crecimiento y consolidación del sector agrícola estadounidense se ha basado en políticas agrícolas concretas y adaptables a las situaciones económicas que se viven a nivel nacional e internacional. Aunque han existido diversas modificaciones, la visión estratégica del sector se ha sustentado como parte de la seguridad nacional.

Enrique Gavaldón y Javier Ceceñas nos dicen que las políticas públicas estadounidenses en este sector se tipifican en dos: política agrícola interna y de comercio exterior<sup>58</sup>. Esta diferenciación en las reglas del juego permiten un margen de maniobra para impulsar acciones en los momentos en que los mercados internacionales de producción de alimentos eleven sus precios para que esto no afecte de manera tajante sobre los productores estadounidense y a toda la cadena de producción que se encuentra anexa a la agricultura, ya que desde las crisis de 1929-1933, la intervención estatal ha puesto énfasis en programas que sustenten los precios y el control de la producción, de tal manera que no se vean afectado los ingresos de los agricultores.<sup>59</sup>

Las políticas agrícolas estadounidenses se han impulsado en estrecha relación con el desarrollo del mercado mundial, es decir, las variaciones y ajustes que se le han realizado a las Leyes agrícolas son para que estén emparejadas al contexto de la economía mundial y, de esta forma, poder hacer frente a las incongruencias. Por ejemplo, en la década de los setentas, Estados Unidos fungió como un gran exportador de alimentos a los países que estaban transitando por coyunturas bélicas o en transiciones del subdesarrollo al desarrollo.

También existieron otros momentos como el surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1980, como bloque hegemónico en la exportación

---

<sup>58</sup> Enrique Gavaldón Enciso; Javier Ceceñas Esquivel, *La política agrícola de Estados Unidos*, [en línea], Comercio Exterior, Núm. 12, p. 1206, México, Secretaría de Economía, 1990, Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/169/11/RCE11.pdf>, [consulta:16 de febrero de 2014].

<sup>59</sup> Según Enrique Enciso y Javier Ceceñas, cuando el país tiene excedentes agrícolas que generen desestabilización en los precios la medida que se implementa es a través de programas de ayuda alimentaria cuyo objetivo es el de la donación de alimentos; sin embargo, estas acciones realizadas por el gobierno de Estados Unidos buscan establecer “[...] condiciones geopolíticas que interesan a Washington” ver en: *Ibidem*, p. 1214.

de productos agrícolas, que formó una competencia con el mercado agropecuario estadounidense y provocó un excedente en la producción agrícola incapaz de colocarse en el mercado externo. Esta situación llevó a replantear las medidas de control en la Ley Agrícola y, por ende, las características en la política agrícola, ya que el marco general de la Ley Agrícola de 1949 permaneció hasta 1996.<sup>60</sup>

El objetivo de la política agrícola, a grandes rasgos, se ha forjado para ser una unidad de producción en masa, por lo que los pequeños productores se han sumado a las unidades más grandes, para incentivar el desarrollo de la economía agrícola. Los apoyos que reciben los productores se basan en cuatro instrumentos de la política agrícola.<sup>61</sup>

- 1) **Regulación:** La regulación de la política agrícola se sustenta en un sistema económico fuerte, capaz de enfrentar coyunturas internacionales que puedan afectar al sector; sobre todo de aquellas prácticas desleales del libre mercado que provocan especulación en los precios de los productos agro-alimentarios.
- 2) **Créditos:** el apoyo crediticio con el que se le ha apoyado a los productores durante un gran periodo ha sido a través de fuentes de créditos particulares, cooperativas o públicas. Aunado a ello, el Sistema Federal de Crédito Agrícola tiene tres tipos de bancos los cuales cubren préstamos hipotecarios y de avío para la adquisición de semillas y fertilizantes.
- 3) **Mecanismos compensatorios:** este tipo de instrumento utilizado por el gobierno ha sido con el objetivo de distribuir de manera equitativa los ingresos entre los productores agrícolas. Entre los programas que se utilizan para la eficacia de este mecanismo se encuentran: **a)** la limitación de la superficie de producción y así evitar la sobreproducción con el fin de regular la baja en los precios debido a la gran oferta en el mercado; **b)** el pago por deficiencia, el cual tiene por objeto que a los agricultores les sea

---

<sup>60</sup> Donald K. Freebairn, *Op. Cit.*, p. 112

<sup>61</sup> SAGARPA, "Ficha Técnica N°9. Instrumentos de Política Agrícola de Estados Unidos", [en línea], México, Dirección URL: <http://www.infoserca.gob.mx/fichas/ficha09-PolAgricultasEEUU.PDF>, [consulta: 21 de enero de 2015].

entregado un apoyo directo a sus ingresos, el cual consiste en el establecimiento de un precio tope por cosecha; en caso de que este precio en el mercado esté por debajo de lo establecido, el gobierno les otorga un pago compensatorio para cubrir la diferencia; y **c)** las órdenes de mercado, se limita el volumen de la producción de la cosecha para que aumenten los precios que reciben los productores por la venta de su producto.

- 4) Conservación de los recursos naturales:** la importancia que le han puesto al medio natural en el que se desenvuelve este sector ha llevado a generar medidas que hagan que la producción sea sustentable; por ello se han implementado programas federales a fin de conservar la tierra y los recursos acuíferos; así como el suministro de agua para riego, el cual está subsidiado.

Posteriormente el gobierno estadounidense aplicó tres cambios sustanciales a su política agrícola en los años de 1996, 2002 y 2008, los cuales desarrollaremos a continuación.

En 1996 el gobierno estadounidense aplicó una serie de cambios radicales a los primeros objetivos que se hallaban en su marco legal en materia agrícola. Donald Freebairn nos explica que las modificaciones implementaron medidas que además de cambiar la práctica agrícola de los productores de la nación, tuvieron efectos sobre los competidores. El beneficio se dirigió sobre los mecanismos de apoyo a los productores, que pasaron de ser pagos directos a la producción a pagos directos a los productores. Además de lo anterior, el programa los benefició a través de la oportunidad de sembrar productos con alta demanda en el mercado.<sup>62</sup>

Los cambios, señalados en el párrafo anterior, trastocaron tres elementos fundamentales de la política agrícola que fungieron desde el “Nuevo Pacto” hasta la reforma de 1996, que fueron los siguientes:<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Donald K. Freebairn, *Op. Cit.*, p. 121.

<sup>63</sup> *Ídem.*

- Mantenimiento de los precios de garantía;
- Actividades de conservación de suelos y agua,
- Limitación de áreas de cultivo.

El aplauso de muchos productores no se hizo esperar, debido a que la medida fomentada por el gobierno sobre la limitación de áreas de cultivo se anulaba para dar oportunidad de sembrar el número de hectáreas y la libertad de elegir el cultivo más competitivo.

Debido a que los precios agrícolas en el momento de sembrar las cosechas de 1996 alcanzaron los niveles más altos en varias décadas, y a que además había pocos excedentes para expandir su producción y sacar ventaja de la oportunidad de mercados favorables.<sup>64</sup>

En pocas palabras, la nueva ley agrícola estableció el objetivo de crear instrumentos orientados hacia el mercado con menor influencia del gobierno<sup>65</sup>. Y estableció, una relación entre agricultores y gobierno a través de un pacto, el cual consistía en un pago anual directo en respuesta a la baja de los precios en el mercado.

Carolina Becker, en un documento de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE) expone la situación en la que se encontraba Estados Unidos y las razones principales que crearon las principales reformas en la Ley Agrícola en 2002. Dentro de los principales supuestos se mencionan tres que fueron determinantes: “los superávits fiscales recurrentes en Estados Unidos durante el periodo de 1997-2002; los niveles en los precios de los productos agrícolas

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 123

<sup>65</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Estados Unidos: Ley Agrícola de 1996*, [en línea], El Estado mundial de la agricultura y la alimentación, p. 253, Roma, FAO, 1996, dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w1358s/w1358s.pdf>, [consulta: 25 de enero de 2015].

sumamente bajos, y compromisos de reducción y limitación a los apoyos internos en el marco de la OMC”.<sup>66</sup>

Empero, en 2002, la política agrícola tomó un nuevo giro, el cual fue expuesto en la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde se criticó que Estados Unidos planteó en sus reformas al sector un nuevo proteccionismo, acto que repercutió en la producción agrícola de los países latinoamericanos; las modificaciones realizadas fueron en “consecuencia de crisis financieras en los mercados exteriores [...] y por la fuerte competencia de otros países”.<sup>67</sup>

[...] la Ley Agrícola 2002 puede ser vista como un elemento estratégico para alterar los compromisos asumidos y cambiar las reglas de juego en las negociaciones en curso.<sup>68</sup>

Las principales medidas establecidas en esta reforma fueron:<sup>69</sup>

- Programa de pagos directos: que consisten en apoyos otorgados a la superficie cultivada. Los valores de ayuda se mantendrán durante el periodo de 2002 al 2007.
- Programa de pagos contra- cíclicos: este apoyo se otorga cada vez que los precios efectivos de los productores es menor al precio establecido de manera hipotética por el gobierno.
- Programa de apoyo a las exportaciones: con el que se beneficia a los productores para facilitar la exportación mediante incentivos espaciales, es decir a la posición geográfica en la que se encuentra el cultivo, y facilidades

---

<sup>66</sup> Elke Carolina Bohórquez Becker, *Farm Bill Estados Unidos 2002*, [en línea], Política Agrícola, de subsidios y ayudas internas en Estados Unidos, México y Brasil, p. 7, FENALCE, 2006, Dirección URL: <http://www.fenalce.org/archivos/subsidios.pdf>, [consulta: 25 de enero de 2015].

<sup>67</sup> María José Maluenda García, *La leyes agrarias de EEUU y en la Unión Europea*, [en línea], Boletín ICE Económico, Núm. 2760, pp. 39-40, España, Ministerio de Economía y Competitividad, 2 de marzo de 2003, Dirección URL: [http://www.revistasice.com/cachepdf/bice\\_2760\\_3944\\_\\_5422fe35c9889bcd0e5de9d913c8e766.pdf](http://www.revistasice.com/cachepdf/bice_2760_3944__5422fe35c9889bcd0e5de9d913c8e766.pdf), [consulta: 30 de enero de 2015].

<sup>68</sup> Carlos Basco, *Implicaciones del cambio de la política agrícola de los Estados Unidos*, [en línea], Revista de la CEPAL, Núm. 81, p. 144, CEPAL, Chile, 2003, Dirección URL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19401/lcg2216e-Tussie.pdf>, [consulta: 30 de enero 2015].

<sup>69</sup> *Ibidem*.



de crédito a los posibles compradores, e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas estadounidenses<sup>70</sup>.

Todas estas medidas que el gobierno estadounidense proporcionó a su agricultura buscaron que, después de cumplidos los años de vida de la Ley agrícola de 2002 a 2007, se tuviera la tendencia de reducir la asistencia financiera a los productores. La nueva ley que se preveía poner en marcha en 2007 no pudo ser hasta 2008, debido a un conflicto entre el Departamento de Agricultura y ambas cámaras del Congreso (Representantes y Senadores), ya que no se había logrado un acuerdo en el nuevo contenido que se le introduciría a la nueva legislación. La discusión se debió principalmente a la reducción de los subsidios, motivo que llevó a los congresistas a modificar la propuesta para que se mantuvieran los apoyos que ya se encontraban dentro de la norma, así como la introducción de otros nuevos, entre los que se encuentran los programas de nutrición, conservación, desarrollo rural, investigación, energía y seguro rural.

Una de las grandes diferencias que se vislumbró entre la Ley agrícola de 2002 y la de 2008 es la que nos menciona Antonio Donizeti: “es (relevante) referirse a la importancia de que un país posea una política (convertida en ley) para la orientación y desarrollo del sector agrícola”.<sup>71</sup> En ese sentido, se instalaron tres ejes que permitirían el funcionamiento de la ley:

1. Los programas establecidos fueron convertidos en ley y tienen una vigencia plurianual;
2. Estos programas serán manejados solamente por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>71</sup> Antonio Donizeti Beraldo, *La Ley Agrícola de los Estados Unidos y sus impactos en las negociaciones agrícolas de la OMC*, [en línea], Revista COMUNIICA, Año 5, pp. 41, Costa Rica, IICA, 2009, Dirección URL: <http://repiica.iica.int/DOCS/B1611E/B1611E.PDF>, [consulta: 30 de enero de 2015].

3. Una de las cosas que marcó al proceso de formulación y aprobación de la ley como democrática fue el hecho de que se inició una amplia consulta a los diversos actores de la vida rural.<sup>72</sup>

Con lo anteriormente mencionado se puede afirmar que Estados Unidos, lejos de implementar medidas que tengan efectos negativos sobre sus productores rurales, ha afianzado reglas proteccionistas, aún si éstas contrarían acuerdos comerciales con otros países o, bien, con organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## 2.2. POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE CANADÁ

El diseño de la política agrícola canadiense es diferente a la de Estados Unidos, ésta responde a su sistema político, esto es, la responsabilidad de la creación, planteamiento y ejecución de la política sectorial recae en manos del gobierno federal y de las provincias. Es decir, cada una de las provincias puede generar sus propias políticas y complementarlas con proyectos federales.

Grace Skogstad hace un análisis de las políticas sectoriales por las que ha transitado Canadá y define cuatro periodos decisivos para la reestructuración de la agricultura del país, y sobre todo la relación existente entre los productores y los gobiernos federales y provinciales. Entre los años de 1910 a 1945 se establecieron las principales medidas que se dirigió en la atracción de mano de obra agrícola en el Oeste del país y la protección de la producción agrícola nacional. Además, la intervención estatal se hallaba en cada uno de los aspectos de la vida del sector, como la preocupación por crear mecanismos para el transporte del grano y harina.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

<sup>73</sup> Grace Skogstad, *The two faces of Canadian agricultura in a post-staples economy*, [en línea], *Canadian political review*, Núm. 1, p. 26, Canadá, CPSR, 2007, Dirección URL: <http://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/13>, [consulta: 2 de marzo de 2015].

Canadá, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, ha diversificado la producción agrícola gracias a la especialización regional de la agricultura, en donde se aplica la fórmula de ventajas comparativas. Sumado a ello, la diversificación de la agricultura se ha debido a los diferentes factores ambientales e históricos entre los que se encuentran: los climas diversos existentes en el país, la distribución de tierras de calidad, la proximidad de mercados domésticos y de exportación, el origen de la población, entre otros.<sup>74</sup>

Tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial se vivieron cambios estructurales en el sector, entre los que se incluyó el alto proteccionismo por parte del gobierno a partir de la inversión de capital en la agricultura, esto consistió en el subsidio a los créditos obtenidos, y la reconversión de las formas de producción a partir del ingreso de la mecanización para hacer que la agricultura fuera eficiente, productiva y competitiva.

De los años ochenta a los noventa, debido al contexto de reconversión económica a nivel mundial, el gobierno de Canadá aplicó nuevas estrategias que definieron la política pública para el sector agro-alimentario, las cuales estaban encaminadas hacia la dirección del libre mercado.<sup>75</sup> De tal manera que a partir de la década de los noventa se comenzaron a reconvertir ciertas prácticas estatales hacia la liberalización:

Canadá desde comienzos de los noventa ha ido retirando la ayuda a productos específicos y sustituyéndola por “redes de seguridad de los ingresos”, basada en los ingresos totales de las unidades productoras agrícolas.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Michel Morrisset, “Las herramientas de gestión asociativa de los productores de Quebec y Canadá”, *Gestión para la modernización de la pequeña empresa agrícola*, INDAP-Ministerio de Agricultura, Chile, 1991, p. 148.

<sup>75</sup> Grace Skogstad, *Op. Cit.*, p. 29-30.

<sup>76</sup> Melba E. Falck, “Agricultura y política agrícola en Canadá en los noventa”, [en línea], p. 38, México, *México y la Cuenca del Pacífico*, Núm. 19, 2003, Dirección URL: <http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/sites/default/files/Agricultura%20y%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola%20en%20Canad%C3%A1%20en%20los%20noventa.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2015].

Los apoyos otorgados a los productores a través de programas, incentivaron enormemente a liberar su comercio agrícola. Lo cual, contribuyeron a su protección de tal forma que no existieran distorsiones a la producción y al comercio.<sup>77</sup> Ejemplo de ello, son los instrumentos de la política agrícola, que a pesar de haberse reconfigurado hacia la liberalización económica, han mantenido el objetivo de respaldar a los productores agrícolas frente a las desventajas climáticas y comerciales a los que se enfrentan. Entre los principales mecanismos de apoyo con los que cuenta este sector son:<sup>78</sup>

- Sistema de pago deficitario: cuyo objeto se encuentra en pagos a los productores cada vez que el precio objetivo caiga. El mecanismo con el que cuenta el productor es el congelamiento de tierras, de tal forma que pueda controlar la oferta de cierto cultivo.
- Por otro lado se encuentra el sistema de aranceles a la importación, en él se instala un sistema de precios a nivel nacional. Además de que las importaciones juegan un rol preponderante en la estabilización de los precios al consumidor.

Aunque la política agrícola de esta nación promovió su mercado a las necesidades internacionales, no han existido problemas graves que se hayan traducido en crisis, ya que Canadá ha empatado metas de la política agrícola con las de su política comercial, dando como resultado una planificación sobre la producción generada por los agricultores de las regiones.

El impulso de políticas agrícolas democráticas por parte del país se debe principalmente por acciones de transparencia de la información y de los

---

<sup>77</sup> Roberto Hernández, *Un acercamiento a la situación actual de la agricultura de Canadá*, [en línea], México y la Cuenca del Pacífico, Núm. 10, p. 25, México, Universidad de Guadalajara, 2000, Dirección URL: [http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/en/articulo/un\\_acercamiento\\_a\\_la\\_situacion\\_actual\\_de\\_la\\_agricultura\\_en\\_canada](http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/en/articulo/un_acercamiento_a_la_situacion_actual_de_la_agricultura_en_canada), [consulta: 2 de marzo de 2015].

<sup>78</sup> Rinaldo Antonio Lauriano Colomé, *Política agrícola canadiense: algunas lecciones para Argentina*, [en línea], Actualidad Económica, Núm. 71, p. 29, Argentina, FCE-UNC, 2010, Dirección URL: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/view/3894>, [consulta: 2 de agosto de 2014].

mecanismos para la agricultura a todos los gremios del sector agrícola. La razón que lleva a aplicar este ejercicio es para evaluar y/o modificar los instrumentos de política sectorial, manteniéndose dentro de la economía global de la agricultura.

El sector primario canadiense al ser uno de los ejes rectores de la economía, cuenta con los apoyos gubernamentales para el acceso a créditos y servicios básicos de primera necesidad, los cuales son ofrecidos para el desempeño de los productores. Además, el diseño de la política agrícola se forjó, como se mencionó más arriba, a partir de la diversidad de la calidad de la tierra y el clima:

La política agrícola canadiense ha evolucionado al punto de reconocer abiertamente las necesidades de apoyar productos sensibles, con medidas diferenciadas, que permitan establecer procesos de transición que sean compatibles con las disposiciones relativas al comercio justo [...].<sup>79</sup>

Lo anterior se ha visto aplicado con prácticas agrícolas que han buscado que el objetivo principal sea producir para alimentar a la población. El surgimiento de la Unión Nacional de Agricultores (NFU por sus siglas en inglés) ha tenido un papel fundamental para tomar decisiones sobre lo que se produce, cómo y para quién.<sup>80</sup> Esto deja entrever que así como Canadá está dispuesto a crear mecanismos que incentiven el desarrollo de una agricultura a nivel internacional, también busca fomentar la autosuficiencia alimentaria.

En 1991, se creó la Ley de Protección para los Ingresos Agrícolas, este marco de trabajo tiene cinco principios los cuales se basan en programas específicos para el desarrollo del sector: 1) neutralidad del mercado; 2) equidad entre los productos básicos y el reconocimiento de la diversidad regional; 3) la sostenibilidad social y económica a largo plazo de las granjas familiares; 4) consistencia con la obligaciones internacionales; y 5) sostenibilidad ambiental y económica a largo

---

<sup>79</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), “Conclusiones” en *Canadá un socio comercial para Centroamérica: Lecciones, desafíos y oportunidades para el sector agroalimentario regional*, CORECA-CAC, 2001, p. 98.

<sup>80</sup> Karen Hansen-Kuhn, “Del TLC al CETA: Granjas familiares canadienses bajo ataque”, [en línea], México, *La Jornada en Línea*, 16 de Noviembre de 2013, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/16/cam-agricultores.html>, [Consulta: 2 de junio de 2014].

plazo.<sup>81</sup> Esto permite entender la importancia de forjar políticas capaces de respetar las diferentes estructuras participantes en el sector primario, desde la economía, hasta lo social.

Como hemos podido observar, la forma en la que Estados Unidos y Canadá han construido sus políticas agrícolas a través de las coyunturas políticas nacionales e internacionales, buscan proteger sus sectores económicos de las contradicciones del mercado. No así para los países con menor desarrollo, a quienes les son impuestas “recomendaciones” de qué producir, cuánto y cómo, y a partir de ellas se han reconfigurado las leyes e instituciones encargadas de fomentar la producción agrícola, estableciendo políticas desiguales que dan garantía a aquellos que cuentan con los recursos y tecnología necesaria para producir a los niveles que el mercado demanda, pero por otro lado vulnerando la economía de aquellos pequeños productores, además de las condiciones alimenticias para la población en general.

---

<sup>81</sup> Richard R. Barichello, “Overview of canadian agricultural policy system” en Loyns, R.M.A; Knutson, Ronald D. ; Meilke, Karl (Editores) *Understanding Canada/United States Grain Disputes*, Universidad de Manitoba, Manitoba, 1995, p. 42.

## **CAPÍTULO III**

### **LA POLÍTICA AGRÍCOLA MEXICANA BAJO UN NUEVO MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICO**

#### **TLCAN Y PROCAMPO**

En el presente capítulo se analizará cuáles fueron las circunstancias en las que se presentaron cambios estructurales a nivel mundial, afectando la esfera política, económica y social de la nación mexicana, generando las condiciones para el desenvolvimiento de un nuevo modelo económico de desarrollo, sustentado en el pensamiento neoliberal. No pretendemos ahondar en todas sus expresiones, solamente explicar cómo afectó la relación Agricultura-Estado.

Lo importante a destacarse en este capítulo es el cambio de paradigma tanto político y económico que se dio a nivel mundial y las repercusiones que tuvo en nuestro país, particularmente en el sector agrícola. En el desarrollo de la investigación se establecerán cuáles fueron los ajustes institucionales que se realizaron y, en capítulos posteriores, se precisará si las políticas que impulsaron los gobiernos tuvieron dentro de sus objetivos la creación de una soberanía alimentaria o sólo buscaban emparejarla a la idea de modernización.

#### **3.1. EL CAMBIO DE PARADIGMA POLÍTICO-ECONÓMICO**

Antes de pasar a hablar sobre el sector agrícola es necesario explicar los cambios estructurales que se dieron a través de largos procesos de transformación de la economía y con ello las esferas de lo político y lo social, generando así nuevas relaciones de fuerza entre los distintos ámbitos. Así mismo, en este apartado se presentarán los antecedentes más destacados del cambio de modelo económico y político.

En cuanto a las causas internas, cabe destacar que durante mucho años se mantuvo un modelo económico erigido y regulado por el Estado, preocupado por el crecimiento hacia el interior, también conocido como Estado benefactor o interventor, cuyo objetivo estaba fundamentalmente basado en el modelo de sustitución de importaciones, el cual buscaba fomentar a través de “la acumulación del capital y la rentabilidad privada; (además) de crear los medios de consumo social necesario para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante crecimiento”.<sup>82</sup>

El gobierno mexicano tuvo el control de la economía nacional a partir de programas, subsidios e instituciones que incentivaron la producción y el consumo. Según Karla Valverde, la intervención estatal en México estuvo estrechamente ligada al sistema político nacional y al tutelaje férreo de Estado, que impulsó a “la empresa pública como elemento dinámico del desarrollo”,<sup>83</sup> además de que estas características se justificaban a través de la Constitución.

El capitalismo de Estado que se formó en México no sólo era de competencia económica sino también política, al que Rolando Cordera<sup>84</sup> denomina como *Presidencialismo económico*, que fue sostenido por el papel de un ejecutivo extremadamente fuerte, así como de todas sus fuerzas políticas, permitiéndole tomar las decisiones políticas y económicas fundamentales como: la sucesión presidencial, la conformación y protección del mercado interno, y el control de la apertura o cierre del mismo.

---

<sup>82</sup> María Guadalupe Huerta Moreno, *El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario*, [en línea], *Política y Cultura*, Núm. 24, p. 123-124, México, UAM-Az, 2005, Dirección URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018877422005000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422005000200006&lng=es&nrm=iso), [consulta: 3 de julio de 2014].

<sup>83</sup> Karla Valverde Viesca, *El desmantelamiento del Estado interventor en México*, [en línea], *Estudios Políticos*, Núm. 18, p. 139, México, UNAM-FCPyS, 1998, Dirección URL: [www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37196/33780](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37196/33780), [consulta: 25 de agosto de 2014].

<sup>84</sup> Rolando Cordera; Camilo Flores Ángeles, *De crisis en crisis: Del cambio de régimen económico a la transición inconclusa*, [en línea], *Revista Economía UNAM*, Núm. 17, p. 9-29, México, Economía-UNAM, 2009, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/issue/view/244/showToc>, [consulta: 25 de agosto de 2014].



A nivel internacional, el contexto era cambiante, convulso, pues la bipolaridad marcada por el Este-Oeste<sup>85</sup> terminó cuando se derrumbó el muro de Berlín (1989) y con ello el socialismo, instaurándose como régimen mundial el capitalismo. Al interior, México tendería a reajustar su economía y con ello la acción del gobierno. El nuevo liberalismo económico propugnaba una serie de pautas que toda economía y política nacional debían seguir.

“[...] no sólo modificó la percepción acerca de la importancia de las actividades públicas y del papel que la iniciativa y el capital privados debían tener en la economía, sino que añadió de manera particular el progresivo deterioro de los vínculos político-sociales que existían entre el ejercicio del poder público y de la gestión gubernamental, por un lado, y la atención a las demandas sociales, por el otro”.<sup>86</sup>

Estas nuevas condiciones rompieron con el modelo planteado por la Revolución Mexicana y su contrato social que fue vertido en la Constitución de 1917, en donde se definió que el papel del Estado iba más allá del diseño de políticas que sustentaran el bienestar social, sino también debía generar las condiciones económicas, todo esto a través de políticas públicas con estrategias de desarrollo, cuyos objetivos fueron: a) reformas sociales, a través de la participación estatal, que consistieron en promover los servicios de salud, vivienda, educación y alimentación; es decir, cubrir las necesidades básicas; b) poner en marcha un esquema amplio de subsidios, que incentivaron el crecimiento de los sectores

---

<sup>85</sup> Norbert Lechner explica que “el derrumbe del muro de Berlín ilustra el desplome de un esquema de amigo/enemigo que fue crucial para estructurar el mapa político de este siglo [...] La crisis de los mapas político-ideológicos profundiza la desidentificación ciudadana con los partidos políticos. Como resultado de su creciente burocratización y, por sobre todo, de las profundas transformaciones al nivel mundial [...] La porosidad del territorio nacional señala una vasta reorganización del campo de competencia de la política. De hecho, la sociedad política se encuentra más y más estrictamente acotada por la sociedad económica bajo la forma de «imperativos técnicos». Las decisiones políticas son delimitadas por los equilibrios macroeconómicos que representan, más que un indicador, un verdadero principio normativo que fija límites rigurosos a la intervención política” ver en Norbert Lechner, *Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo*, [en línea], Nueva Sociedad, Núm. 130, p. 39, 42, Argentina, FES, Marzo/Abril de 1994, Dirección URL: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2317\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2317_1.pdf), [consulta: 28 de agosto de 2014].

<sup>86</sup> Guadalupe Huerta Moreno, *Op. Cit*, p. 122.

productivos; y c) creación de empresas de carácter público que otorgaron insumos, bienes y servicios a las cadenas productivas.<sup>87</sup>

El reflejo de la Constitución de 1917 era de una clara preocupación por lo social, así que a partir de esta idea se diseñaron políticas sociales que fomentaron el crecimiento económico, no así el desarrollo de la sociedad, ya que la concentración del poder en manos de un solo partido provocó un autoritarismo que creó un fenómeno corporativizador, que consistió en que todos los sectores de la sociedad formaran parte del partido en el gobierno y canalizaran sus demandas. Lorenzo Meyer nos expone lo siguiente: “Políticamente, el proyecto (estuvo) encabezado por una presidencia fuerte sin límites constitucionales definidos”, marcando fuertemente las características del proyecto nacional”.<sup>88</sup>

La mayor parte de los países ya habían cedido a las presiones de la globalización y aunque México no había entrado del todo al proceso, cuando sufre la severa crisis de 1982, se aceleraron una serie de ajustes que llevaron a la “modernización y estabilización” política y económica, marcando el rumbo del país para los gobiernos sucesivos. Los cambios que se presentaron en el momento fueron los siguientes:

1. Reformas constitucionales y financieras que permitieron el aumento de la inversión de capital externo.

---

<sup>87</sup> Este fue un proyecto que se desfiguró después del gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas. Durante la presidencia de Cárdenas (1936-1940) se “efectuó un enorme programa de distribución de la tierra. [...] aunque el crecimiento industrial era una meta muy importante para la política económica, se creía que el desarrollo económico estaba garantizado apoyando prioritariamente al sector agropecuario. Así los instrumentos de política económica fincados en la agricultura incluyeron el aumento crediticio a través de instituciones especializadas, el establecimiento de los precios de garantía y, en particular, inversiones en irrigación y comunicaciones en zonas rurales. Lo anterior resultó una estrategia insuficiente por carecer de continuidad en los gobiernos posteriores [...]” ver en Jesús López Serrano, *Consideraciones respecto a la conducción de la política económica mexicana y a su fragilidad estructural*, [en línea], Espacios Públicos, Vol. 12, núm. 26, p. 44, México, UAE-Mex, diciembre de 2009, dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67612145004.pdf>, [consulta: 27 de agosto de 2014].

<sup>88</sup> Lorenzo Meyer, “La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional y su entorno internacional” en Torres, Blanca; Vega, Gustavo (Coor.) *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales* (Tomo XII), México, El Colegio de México, 2010, p. 52.

2. Firma de convenios comerciales a nivel internacional. La principal de ellas fue la entrada de México al GATT, abriendo las puertas del mercado nacional a la importación de bienes y servicios.

La respuesta del gobierno de Miguel de la Madrid para atender el descalabro financiero fue la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en el que no sólo se advirtió la gran influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) en cada una de sus líneas, sino que procuró los grandes cambios para los diferentes sectores económicos del país. Entre sus objetivos se encontraban los siguientes: 1) producción y estímulo a la producción; 2) disciplina fiscal; 3) evitar el crecimiento desmedido de la deuda; 4) disminuir el crecimiento del gasto público y del déficit; 5) reestructuración de la administración pública federal; 6) buscar el aumento de los ingresos públicos; 7) canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo.<sup>89</sup>

Lo anteriormente dicho fue sólo en el ámbito económico, ya que en 1982 se presenciaron los cambios sustanciales en el papel del Estado, abandonando distintas órdenes de la estructura social. El proceso de la globalización<sup>90</sup> significó replantear las fronteras económicas, permitiendo la libre circulación de bienes y servicios, pero no sólo eso, también fueron las relaciones políticas nacionales e internacionales.

---

<sup>89</sup> Manuel Alfredo Bravo Olivares, *Neoliberalismo y Autoritarismo: Unidad para la crisis*, [en línea], *Revista Encuentros*, Núm. 9, México, UNAM, 2010, Dirección URL: <http://www.revistaencuentros.com/wp-content/uploads/2010/09/Neoliberalismo.pdf>, [consulta: 1 de septiembre de 2014].

<sup>90</sup> "La globalización neoliberal se consolida a inicios de la pasada década de los años noventa, teniendo como vector a las empresas transnacionales, las cuales tienen un papel clave no solo en el manejo de la economía, sino de la sociedad en su conjunto, lo que tiende a socavar no sólo los cimientos de las economías nacionales, sino también el de los Estados Nacionales, en especial, sus alcances soberanos en cuanto a regulación de sus economías" Ver en Roberto Peña Guerrero, *América Latina en los albores de los siglos XX y XXI: Viejos y nuevos dilemas*, [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Núm. 94, p. 92, México, FCPyS-UNAM, 2006, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/issue/view/1482/showToc>, [consulta: 1 de septiembre de 2014].

La política con un fuerte “nacionalismo revolucionario”<sup>91</sup> fue desplazada por las constantes transformaciones económicas y políticas que se presenciaban en el exterior. La crisis de 1982 marcó el prolegómeno del cambio estructural de la política y la economía mexicana. Sin embargo, grandes contrastes comenzaron a emerger. Ya que había una clara diferencia y contradicciones entre el régimen que había sustentado por años al sistema político- económico y el nuevo proyecto que requería mirar hacia las fronteras internacionales y sobre todo a los lineamientos que los organismos financieros planteaban para una relación (comercial) sana con otros países.<sup>92</sup>

La globalización reinterpretó las relaciones comerciales y políticas, esto significó un replanteamiento de los esquemas institucionales para dar paso a nuevas formas de confrontación; la soberanía de las naciones, sobre todo de los países periféricos<sup>93</sup> que quedaron en una disyuntiva, ya que los tratados comerciales tendrían una importancia mayor, menoscabando las prioridades de los países, cualquiera que fueran, ya que ahora no sólo dependería de las fuerzas políticas al interior del país, también cualquier decisión le atañería a actores externos, y por lo tanto se les permitiría influencia en la agenda política de la nación.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 53 (La comillas son mías)

<sup>92</sup> Luisa Béjar Alzazi, *Globalización y cambio político en México. Un esfuerzo de aproximación teórica*, [en línea], Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, Núm. 21, p. 91-115, México, UAEM, 2010, Dirección URL: <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/pdf/bejar.PDF>, [consulta: 2 de septiembre de 2014].

<sup>93</sup> Los países periféricos son aquellos que se encuentran en el subdesarrollo y son puestos en mira de los países desarrollados por los recursos naturales y humanos con los que cuentan los primeros, para desarrollar la producción de los países centrales. En esencia, y según Jaques Lambert, los países periféricos o, también conocidos como subdesarrollados, “[...] son ante todo sociedades desigualmente desarrolladas, es decir, sociedades duales en donde un sector capitalista moderno coexiste con un sector de economía de subsistencia atrasado” ver en Rodolfo Stavenhagen, “Clases sociales y Subdesarrollo”, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI Editores, 1969, 17 ed, p. 48.

<sup>94</sup> A pesar de que la globalización reinterpreta al sistema económico y político, esto no quiere decir que signifique una condicionante para que funcionen las relaciones comerciales. Las instituciones del sistema político desempeñan un papel importante en las relaciones de las distintas fuerzas a nivel nacional e internacional, en el que el Estado se involucra. Al reformar las instituciones, de tal modo que se apeguen a las normas establecidas por un nuevo régimen económico, encontramos que aquello también configura las relaciones entre el Estado y la sociedad, ya que los mecanismos de representación pueden ser acotados para los distintos grupos que desean intervenir en la agenda política. Para Luisa Béjar, estos cambios en la estructura institucional van a depender de

Rolando Cordera afirma que las condiciones para que estos ajustes sucedieran se dieron en los años cuarenta, periodo en el que se dio un “acomodo” político-social sustentado por el presidencialismo económico. Esto permitió que en los gobiernos posteriores se precipitara el cambio de régimen económico y, por ende, los objetivos de las políticas públicas a favor del sector agrícola caminaron hacia su inminente liberalización.<sup>95</sup>

Ante los nuevos retos que representaba el nuevo modelo económico, se buscó un proyecto nacional acorde a los compromisos que México había contraído con los principales organismos financieros internacionales, como lo fue el Consenso de Washington<sup>96</sup>, que estableció una agenda basada en un decálogo con recomendaciones y que tenía como prioridad la estabilidad económica y el replanteamiento del papel del Estado.

Para Arturo Guillén, durante el sexenio de Miguel de la Madrid se dio la transición hacia el neoliberalismo, y aunque no se logró culminar con la liberalización económica sí generó las condiciones para que se abrieran las puertas al mercado internacional y la futura negociación de un tratado comercial. Para que el proceso modernizador fuera eficaz, fue necesario el cierre de empresas paraestatales con el fin de que se estableciera una competencia real entre los diversos proveedores de servicios. Esta ola privatizadora no fue exclusiva de México, respondió a un fenómeno mundial llamado globalización. En nuestro país, el neoliberalismo entró

---

los tipos de democracia – sobre todo de aquellos con un alto nivel de competencia política, ver en Luisa Bejar A, *Op. Cit.*, p. 101.

<sup>95</sup> Rolando Cordera, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>96</sup> María de Lourdes Flores Alonso del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, identifica cinco documentos que han influido en sobremanera en el diseño y ejecución de políticas para la transformación del papel del Estado. Los documentos son los siguientes: *Gobernabilidad democrática (informe a la Comisión Trilateral 1975)*, *el Consenso de Washington (1990)*, *Informe sobre el desarrollo Mundial (Banco Mundial 1989)* y *el Informe del Banco Mundial de 1997 (llamado “El Estado en un mundo en transformación”)*. Centrándonos en el *Consenso de Washington*, este decálogo planteaba medidas con dos grandes estrategias: la primera, centrada en los cinco primeros puntos, está relacionada con la estabilidad financiera a través de políticas fiscales y monetarias; la prioridad de la segunda estrategia fue la reducción de la dimensión y el papel del Estado.

a través del discurso de la *modernidad*, tratando de establecer las condiciones que permitieran su reproducción.<sup>97</sup>

Las fuerzas económicas y políticas sufrieron una recomposición, aquellos actores de la economía que en los periodos anteriores de estabilidad económica a partir del control Estatal, se habían posicionado como una clase media emergente pudieron encontrar un nuevo posicionamiento, sin embargo, para otros sectores tales como la pequeña y mediana industria, esto representó un desplazamiento hacia la pobreza y la supervivencia, ya que no pudieron adaptarse a las nuevas demandas del mercado internacional. El neoliberalismo además de sus transformaciones económicas también reconfiguró el espacio de lo político. Los preceptos de éste fueron: que el Estado no debía tener alguna capacidad adicional de intervención en la sociedad sino que debía tener un potencial de intervención reducido a un mínimo absolutamente necesario. Todo esto a través de la reducción del Estado social, de su capacidad de intervención, del sector público; dejándole espacio total al mercado.

La agenda del gobierno de Salinas de Gortari se centró en la economía, arguyendo que sólo a través del crecimiento de ésta se lograría el desarrollo de los mexicanos<sup>98</sup>. Como se mencionó en líneas anteriores, los primeros en recibir los impactos de las contradicciones del nuevo modelo económico, fueron aquellos que no se supieron adaptar a las necesidades del mercado, dejando a la agenda política supeditada a las fuerzas del mercado, sin pensar en las graves consecuencias que traería a la población. La Dra. Béjar describe la situación de la siguiente manera: “[...] la democracia [...] queda suscrita a figurar más como un requerimiento de modernidad económica, que como una urgencia de modificación sustantiva del orden político- institucional del país”.<sup>99</sup>

En la administración de Carlos Salinas de Gortari con su gabinete, denominado como los tecnócratas, se continuó con el mismo proyecto modernizador con miras

---

<sup>97</sup> Arturo Guillén Romo, “La transición al modelo neoliberal con Miguel de la Madrid” en *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 37-54.

<sup>98</sup> Luisa Bejar, *Op. Cit.*, p. 79.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 110.

hacia la consolidación del neoliberalismo, bajo el argumento de que lo viable era dejarse guiar por las señales que emanaban del mercado. Este neoliberalismo autoritario definió un nuevo proyecto nacional que fue apoyado por los cuadros de los partidos de Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), con el supuesto objetivo de llevar a México hacia la modernización.

El primero de los retos que tuvo que enfrentar la nueva administración fue la estabilidad monetaria, luego de la coyuntura crítica por la que atravesó su antecesora; y además siguió los mismos patrones para obtener la anhelada modernización. Se redujeron aún más las empresas paraestatales, se impusieron medidas que sanearan el sistema financiero, sobre todo el pago de la deuda. El gobierno presentó un proyecto en el que se sustentaron una serie de cambios, más de los que ya había tenido el país, en el que se estableció un liberalismo social como el eje rector de las reformas que estaban por presenciarse, y entre ellas se encontraba el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

En su quinto informe de labores, Carlos Salinas, expuso que sin la ayuda del gran capital financiero y empresarial no se habrían cumplido los grandes retos que significó integrarse al proceso de la globalización y por lo tanto no se gozaría de los beneficios del mercado mundial, para que ello fuera posible se tomaron las siguientes medidas:<sup>100</sup>

- La aplicación de un programa heterodoxo para controlar la inflación;
- La renegociación de la deuda externa;
- La continuación de la reforma del Estado, a partir de la desincorporación de las empresas paraestatales.
- La liberalización y apertura del sistema financiero.
- La intensificación de la apertura al capital extranjero.

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 81.

El mayor de los logros para Carlos Salinas fue la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos<sup>101</sup> y Canadá, ya que no sólo contemplaba la ampliación de las fronteras comerciales, también significaba una vía para atraer inversiones extranjeras y dar paso a la recuperación económica que tanto necesitaba nuestro país. Quienes impulsaron el acuerdo trilateral fueron actores económicos nacionales y extranjeros, entre ellos figuraban el capital financiero internacional, las compañías transnacionales, los grupos empresariales mexicanos y los nuevos grupos financieros mexicanos.<sup>102</sup> Para Roberto Guerrero las empresas se convirtieron en fuentes de un gran poder político.<sup>103</sup>

Pese a los grandes pasos que se hizo en materia económica para posicionar a México dentro de la mira de los grandes inversionistas, surgió un movimiento que puso en tela de juicio al mercado y sus beneficios. El año en que se pone en marcha el TLCAN (1994) en Chiapas se levantó un grupo armado llamado Ejército de Liberación Nacional (EZLN), el cual mostró la exclusión en la que se encontraban diversos pueblos indígenas de la modernización. Se demostró que a pesar de que se habían sentado las bases para una economía liberalizada, sin obstáculos para la circulación de bienes y servicios; en el ámbito político se habían generado incongruencias sobre todo por distintas fuerzas y las instituciones que respondían a las viejas estructuras del antiguo régimen.<sup>104</sup>

Después de un proceso electoral marcado por la muerte del candidato Luis Donaldo Colosio, Ernesto Zedillo (1995-2000) arribó al poder ejecutivo, sin

---

<sup>101</sup> Arturo Guillen nos explica que el “TLCAN representó la culminación de un largo proceso histórico de integración silenciosa de los sistemas productivos de los tres países firmantes, bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Con su aprobación, se buscaba asegurar, entre otras cosas, la estabilidad política de su frontera sur; lograr que México se mantuviera en el camino de la reforma económica neoliberal, mediante la aplicación de políticas favorables a los intereses norteamericanos [...]”. *Ibidem*, pp. 100-101.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>103</sup> Roberto Guerrero, *América Latina en los albores de los siglos XX y XXI: Viejos y nuevos dilemas*, [en línea], Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, Núm. 94, p. 93, México, FCPyS-UNAM, 2006, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/issue/view/1482/showToc>, [consulta: 1 de septiembre de 2014].

<sup>104</sup> Miguel Ángel Vite Pérez, *Estado, globalización y exclusión social*, [en línea], Política y cultura, Núm. 25, p. 21, México, UAM-X, 2006, Dirección URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018877422006000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422006000100002&lng=es&nrm=iso), [consulta: 3 de septiembre de 2014].



embargo, la nueva administración enfrentaría una nueva crisis financiera. Sería el primer gobierno que pondría en marcha los engranajes del nuevo régimen económico. Los cambios que surgieron de la estrategia para enfrentar la crisis sólo fueron aparentes, ya que el neoliberalismo había llegado para quedarse y el Estado mínimo tendría que realizar acciones que paliaran esas contradicciones, sobre todo la gran desigualdad social que se venía gestando.

México aplicó las medidas del *Consenso de Washington* para poner en movimiento mecanismos que “contrarrestaran” los daños de la crisis financiera, a partir de medidas que afectarían a la gran mayoría de la población por su carácter impositivo. Entre las principales se aplicó el aumento al IVA, se emplearon tasas de intereses muy altas, y aunque el gasto público estaba contraído, se impulsó un programa para la inversión pública, sobre todo de aquellos sectores que habían sido relegados desde la administración de Miguel de la Madrid. México, al dejarse guiar por las señales del mercado, tuvo que hacerse cargo de los resultados poco favorables que el nuevo sistema económico le había generado, como el rezago social, resultado de la desigualdad económica.<sup>105</sup>

Políticamente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se dieron reformas al sistema electoral, con tal de dar paso a instituciones que permitieran el sano desarrollo de la democracia mexicana. El Instituto Federal Electoral fue ciudadanizado, es decir, se configuró de tal forma que el poder ejecutivo no tuviera injerencia en los resultados electorales y por lo tanto no fueran manipulados. Así mismo, se hicieron otras series de reformas que permitieron una distribución equitativa de los representantes con tal de dar mayor pluralidad y abrir los canales entre los gobernantes y los ciudadanos. Pero esto no significó que los ciudadanos pudieran interferir en los asuntos políticos fundamentales del país, sobre todo de aquellos inscritos en la agenda política.

En los dos sexenios siguientes, Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se continuó con la misma línea de política económica que dictaba el neoliberalismo. Diversas opiniones expresaron que el

---

<sup>105</sup> Arturo Guillén, *Op. Cit.* ,p. 202.

triunfo del candidato del Partido Acción Nacional en 2000 había sido un paso a la alternancia política y una verdadera transición a la democracia, el viejo autoritarismo marcado por el fantasma del PRI había sido derrotado. Bibiana Gómez describe la visión que se tuvo con la alternancia:

“La alternancia partidista en México supuso, en muchos sentidos, una transformación importante en torno al nuevo papel que tendría la política en un contexto democrático [...]”.<sup>106</sup>

Sin embargo, lejos quedó ese ideal, ya que la administración debió haber hecho cambios sustanciales en las viejas estructuras que el PRI había dejado. La transición, entonces, se convirtió en algo irrisorio, ya que las promesas de campaña no pudieron ser cumplidas y mucho menos los problemas más graves que aquejaban al país. “La oferta de Fox en su campaña (fue que la) economía crecerá al 7% anual, (sin embargo) no sólo no se cumplió, sino que creció a un ritmo inferior al de sexenios anteriores”.<sup>107</sup>

Los logros de Vicente Fox durante su administración, fueron la fuerte alianza que tuvo con empresarios, con la finalidad de continuar con el nuevo régimen, al igual que el acercamiento con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estas fuerzas económicas y políticas jugaron un importante papel en el desarrollo del proceso electoral de 2006 y que la balanza se inclinara al candidato Felipe Calderón Hinojosa, emanado del PAN.

Felipe Calderón (2006-2012) llegó a la presidencia con una fuerte crítica, sobre todo por las inconsistencias en los resultados electorales. La figura presidencial sufrió una gran ilegitimidad, y pese a ello continuó con el mismo sustento ideológico neoliberal que sus antecesores manejaron, la importancia del mercado y una sana relación con Estados Unidos; además de una política de seguridad

---

<sup>106</sup> Bibiana Gómez Muñoz, *La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina*, [en línea], *El Cotidiano*, Núm. 120, p.37, México, UAM, 2003, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512005.pdf>, [consulta: 17 de septiembre de 2014].

<sup>107</sup> Octavio Rodríguez Araujo, “Metamorfosis del régimen político mexicano, ¿irreversible?”, Rodríguez, Octavio (Coor.) *México: Un nuevo régimen político*, Siglo XXI editores, México, 2009, p. 283.

basada en la militarización. Las dos administraciones del PAN demostraron la continuidad en las políticas neoliberales.

### **3.2. AJUSTE Y REAJUSTES DEL SECTOR AGRÍCOLA**

Lo expuesto anteriormente nos muestra de forma sintética, un panorama general de los cambios que se estaban presenciando al interior del país. A continuación explicaremos, de manera particular, la situación del sector agrícola frente a una nueva condición, el neoliberalismo.

Durante largo tiempo el sector agrícola se mantuvo activo por la intervención estatal, el cual se vio reflejada en programas y subsidios que buscaban un doble beneficio, incentivar la producción y el crecimiento de las agroindustrias y, de esta acción gubernamental “mejorar las condiciones de vida de los campesinos”. Esto se encontraba reflejado el papel del Estado legalmente establecido en el artículo 27 constitucional. A partir de las últimas dos décadas del siglo XX hubo ajustes que configuraron el papel del Estado en el sector agrícola, sobre todo porque se hallaban dentro de un proceso de internacionalización que, según Steven Sanderson, tuvo consecuencias políticas para el campo:

“Las características de esta nueva internacionalización y sus consecuencias políticas para México (son): un debilitamiento del poder del Estado, una mayor dependencia del exterior, el dominio de la toma de decisiones agrícolas por interés de agronegocios y el retiro de la política alimentaria del ámbito público [...]”<sup>108</sup>

Los profundos cambios que se presenciaron durante la década de los ochentas, redefinieron los objetivos de la política agrícola, el principal fue que después de tanto tiempo de que el Estado intervino fuertemente en la agricultura, se comprimió para dar paso a las reglas del juego del mercado. El cambio del modelo

---

<sup>108</sup> Steven E. Sanderson, *La transformación de la agricultura mexicana: Estructura internacional y política del cambio rural*, trad. Juan José Utrilla, Alianza: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1986, p. 22.

de sustitución de importaciones provocó ajustes que se vieron reflejados en tres aspectos importantes del sector agrícola a nivel internacional:<sup>109</sup>

- A. El retiro del Estado de la gestión productiva y la industrialización de los granos básicos.
- B. La desregulación del mercado agroalimentario mundial, y
- C. La posibilidad de producir alimentos a precios elevados sin impactar los salarios.

Los impactos económicos trastocaron lo social, sobre todo en la producción de alimentos, que modificaron su producción con tal de satisfacer las exigencias de un mercado externo. Esto se vio reflejado en la disminución de ciertos cultivos, que fueron reemplazados por aquellos de mayor demanda. El resultado fue una doble crisis, tanto agrícola como alimentaria, que pronto se convirtió en dependencia de las importaciones de alimentos, sobre todo de granos básicos fundamentales en el consumo nacional.

Javier Gutiérrez nos explica que la decadencia de la producción de alimentos básicos se debió a problemas tanto de corte estructural como coyuntural, teniendo cada uno de ellos un impacto en la agricultura. Sin ahondar en todos los problemas que oprimen al agro, mencionaremos tres, los cuales destacan: 1) la ampliación de la frontera agrícola, 2) la productividad de los cultivos básicos y 3) los precios de garantía y concertación.<sup>110</sup>

En el primer problema que describe Javier Gutiérrez, sobre el poco incremento en la producción agrícola se debió a la falta de inversión privada y pública que fungiera como incentivo para el desarrollo de nuevas áreas susceptibles a explotar. Esta falta de apoyo se vio reflejado en la superficie de cultivos de los principales granos (maíz, arroz, frijol y trigo) los cuales no presentaron un

---

<sup>109</sup> Sonia Puricelli, *El campo no aguanta más. Auge, contradicción y declive*, Plaza y Valdés, México, 2010, p. 33.

<sup>110</sup> Javier Gutiérrez Rojas, "La producción de básicos, un problema ahondado por la política neoliberal vigente" en José Luis Calva, *El campo mexicano. Ajuste neoliberal y alternativas*, Juan Pablos Editores, México, 1997, p. 42.

aumento; además muchos de los productores no contaban con los recursos suficientes para hacer esa tarea, más que su propia fuerza de trabajo.<sup>111</sup>

El segundo problema que se presentó en la productividad de los cultivos básicos fue resultado la no aplicación de insumos mejorados (semillas, fertilizantes, plaguicidas, etc.) en el suelo. Sólo un 65% de los productores de corte empresarial utilizó fertilizantes mejorados, frente al 20% de pequeños productores que usó éstos para la producción de cultivos básicos.<sup>112</sup>

Tercero y último, los precios de garantía y concertación, estos pagos sirvieron para fomentar la producción y con ello alcanzar la autosuficiencia alimentaria además de restituirle, al final, a los productores las utilidades perdidas ante el incremento de los costos de producción fueron modificados durante la administración de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari. Si en algún momento los precios de garantía ayudaron a los productores con las mermas en las utilidades y en la autosuficiencia alimentaria, ahora lo dejaron de hacer, convirtiéndolos en precios de referencia, que consistieron en entregar recursos antes de la cosecha, frente a esto, sólo dos granos mantuvieron sus precios de garantía (maíz y frijol).<sup>113</sup>

La crisis de la agricultura mexicana se vio ahondada en 1982 debido a que se sumaron problemas financieros, como la crisis de la deuda y el cambio de estrategia neoliberal de ajuste estructural además de una sobreproducción alimentaria.<sup>114</sup> A nivel internacional, estos actores llevaron los mercados a bajar

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 42.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>114</sup> Después de un amplio periodo en el que el GATT permitió que el Estado interviniera en el subsidio a su sector primario, frente a una crisis tuvieron que poner en marcha nuevos mecanismos de operación que sacaran de la crisis al sector agrícola. Para ello se reunieron los países miembros del GATT en 1986 que se llevó a cabo en Punta del Este, Uruguay; poniendo en discusión el futuro de la agricultura. La discusión dividió en dos grupos a los países miembro, por un lado se encontraba un bloque encabezado por Estados Unidos, exigiendo que la apertura comercial se completara al cabo de 10 años, así como la erradicación de los subsidios y aranceles; mientras que el segundo grupo, integrados por países del viejo continente, apelaron por que los ajustes se hicieran de manera gradual restringiendo la producción excedente y promoviendo medidas compensatorias a las partes afectadas. Las negociaciones concluyeron con un acuerdo general en el que se establecieron los toques al comercio agropecuario, que fueron toques en los

los costos de los alimentos que se convirtieron en pérdidas para sus productores, estos factores plantearon los nuevos parámetros con los cuales tenía que organizarse la agricultura.

El nuevo papel del sector tenía que ser visto desde un contexto internacional, por lo que se apostó por desarrollar un modelo agroexportador, en donde el Estado buscó el fortalecimiento del modelo de desarrollo agrícola basado en el comercio y los agronegocios,<sup>115</sup> los cuales se mostraron incapaces de amparar a la población rural desplazada por la modernización agrícola e industrial y cubrir las demandas alimenticias de la población nacional.

A partir de esto nos surge una pregunta ¿a qué se debió todo este ajuste? En el sector agrícola siempre estuvieron presentes los cambios, sin embargo, hubo una constante que mantuvo el equilibrio y fue la intervención estatal la que buscó que se crearan las condiciones óptimas para la población rural y urbana, ejemplo de ello fue la creación del Sistema Alimentario Mexicano en 1980 que tuvo una duración breve, ya que en 1982 fue abolido por la administración de Miguel de la Madrid.

El control del Estado sobre la agricultura fue a través de subsidios, programas, créditos, entre otros, que fueron englobados en una política de tipo social y sectorial. Pero el Estado estaba perdiendo el control sobre la agricultura y su producción, sobre todo en el momento en el que este sector comenzó el proceso de internacionalización, provocando que la política agrícola estatal se ajustara al

---

aranceles y que los subsidios internos fueran modificados a partir de otorgar apoyos a los ingresos de los productores y no a los precios, como se vino haciendo por muchos tiempo, ya que esto resultaba distorsionante a los mercados.

<sup>115</sup> Un agronegocio es definido como una cadena alimentaria verticalmente organizada, integrada por productores, intermediarios y procesadores, (que) incluye no sólo las relaciones impulsadas por intereses comerciales compartidos, sino también (por) unos mecanismos integradores que operan en nombre de intereses institucionales más generales de la empresa de los agronegocios. En México el proyecto del gobierno fue modernizar el campo bajo un nuevo modelo económico y esto se hizo a través de la creación o incentivación de agronegocios. Sin embargo, represento un problema para la estructura de los pequeños productores que al no contar con los recursos para *modernizarse* no pudieron entrar en la cadena productiva, provocando dos cosas, un desplazamiento de la fuerza de trabajo de los campesinos y la reorientación de la inversión pública en aquellos productores con mayor rentabilidad, apartándose de las necesidades alimentarias interna.

sistema financiero. Ante este nuevo escenario el gobierno creó el Sistema Alimentario Mexicano que prometió: autosuficiencia alimentaria en granos básicos, mejoramiento en la nutrición para el campesino y la expansión de la frontera agrícola. Esto permitió que se comenzara a abrir las puertas del mercado y por otro lado controlar los posibles efectos que se generaran. El diseño del SAM estuvo marcado por las condiciones internacionales pero sin quitarle la vista al interior.<sup>116</sup>

El gobierno de José López Portillo buscó que los principales actores involucrados en el problema agrícola participaran en el diseño de una política que diera solución a la crisis. Así las principales organizaciones campesinas y de otra índole, como (CNC, CCI, CNPP, CT, ANB, Concamin, Concanaco)<sup>117</sup> se involucraron en el planteamiento de una política, sin embargo se consideró al SAM más como una política gubernamental que una propuesta de la sociedad.<sup>118</sup>

Además, fue una especie de política agrícola que respondió más a un problema coyuntural (que fue la crisis alimentaria) que a un problema estructural, Se basó primordialmente en la capacidad del sector agrícola para generar una autosuficiencia alimentaria, denominada como soberanía alimentaria, buscando de esta forma independencia de las importaciones, esto a través de la modernización campesina.

José del Val nos explica que el SAM tuvo una intención de fondo que fue la descampesinización del campo, es decir, fomentar la agricultura industrial y dejar atrás las antiguas técnicas agrícolas. El gobierno sabía que muchos campesinos no podrían desempeñarse adecuadamente como agricultores debido a su falta de

---

<sup>116</sup> Steven Sanderson, *Op. Cit.*, p. 243.

<sup>117</sup> **CNC**= Confederación Nacional Campesina; **CCI**= Confederación Campesina Independiente; **CNPP**=Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad; **ABM**= Asociación de Bancos de México; **CTM**= Confederación de Trabajadores de México; **CONCAMIN**= Confederación Nacional de Cámaras Industriales y **CONCANACO**=Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.

<sup>118</sup> Javier Arteaga Pérez, *El Sistema Alimentario Mexicano: Una perspectiva política*, [en línea], Revista Estudios Sociológicos, Núm. 8, p. 297-313, México, El Colegio de México, 1985, Dirección URL:

[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/KJFLCG4H236RDLM9DYECDH MNLI1T28.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/KJFLCG4H236RDLM9DYECDH MNLI1T28.pdf), [consulta: 7 de septiembre de 2014].

recursos para reactivar sus tierras, por lo que estos formaron parte de las largas filas de subsidiados por programas asistencialistas.<sup>119</sup>

El gobierno buscó con el SAM mantener una estabilización en la producción de alimentos y frente a este reto se planteó un proyecto a largo plazo denominado *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988 (PRONADRI)*, que como su nombre lo dice, planteaba fomentar el desarrollo agropecuario sostenido; sin embargo, tanto el SAM (de José López Portillo) como el PRONADRI (de Miguel de la Madrid) se vieron truncados, cada uno a partir del cambio de administración; por otra parte, quienes pusieron en marcha los ajustes estructurales en materia económica fueron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial.

En el mismo año que termina el SAM (1982) México se hizo socio comercial en productos agrícolas con Estados Unidos, momento que marcó la pauta para abrir las puertas del mercado agrícola hacia el exterior, y del inminente desplazamiento del Estado en el sector agrícola. El discurso del gobierno estuvo marcado de un lenguaje técnico, aceptado por el mercado que exhortaba a la eficacia y competencia como estandartes de la modernidad.

La modernización había tocado a las puertas del sector urbano, pero no pareció correr la misma suerte el sector rural. En el primero, las pautas del consumo cambiaron, exigiendo de acuerdo al nivel de ingresos de los trabajadores otro tipo de alimentos que no necesariamente eran de primera necesidad, provocando que se generara una reconversión productiva a partir de las demandas del consumidor (tanto nacional como internacional).

“[...] (los ) cambios en las cosechas tuvieron poco efecto progresivo sobre la vida de los campesinos; en cambio, dieron como resultado la industrialización de la

---

<sup>119</sup> José Del Val, *¿A quién beneficia el SAM?*, [en línea], Nueva Antropología, Núm. 17, pp.157-176, México, IJ-UNAM, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15901710>, [Consulta: 8 de septiembre de 2014].



agricultura a expensas de los trabajos del campo, la concentración de los recursos agrícolas y la inatención del sistema alimentario a la crisis rural de la nutrición”.<sup>120</sup>

La crisis agrícola no sólo era el declive del sector, también se trataba de los problemas de acceso a la alimentación en la población general. La crisis alimentaria que pronosticaban los expertos no era un factor que ellos consideraban como nuevo, sino que se referían a que el problema se agravaría aún más. Desde 1982, la crisis alimentaria había sido una constante en la sociedad mexicana, debido a la disminución de la producción agrícola interna que cubriera con las demandas de la creciente población. José Luis Calva nos presenta el panorama de cómo la población no podía adquirir los productos de más alta necesidad ya que el precio de estos se encontraban muy por arriba de los ingresos de las familias; a ello se sumó el aumento de la población que se encontraba en la marginalidad. Al adoptar las severas políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional a las naciones deudoras, el Estado mexicano convirtió esta crisis monetaria y financiera en una crisis productiva.<sup>121</sup>

Las carencias del sector agrícola que se dieron dentro del contexto de un mercado global se debieron a dos causas principales, la primera fue que los campesinos se vieron incapaces de producir a los niveles de demanda del mercado y articular la producción sin afectar las cosechas tradicionales y sus métodos de cultivo; y segundo, el poco interés del capital privado por invertir en el sector agrícola. Como resultado de éstas, se presenció una crisis agrícola y alimentaria que llevó a México a importar alimentos, así como una reducción de la participación del sector agrícola en el Producto Interno Bruto.

---

<sup>120</sup> Marco Vinicio Martínez Guerrero, “Intervención estatal en el campo mexicano” en Patricia Kurczyn Villalobos (Coord.) *Derecho Social: Memoria del Congreso Internacional de cultura y sistemas jurídicos comparados*, IJ-UNAM, México, 2007, p. 436.

<sup>121</sup> José Luis Calva, “El desastre agrícola en México 1982-1989” en Twomey, Michael J. y Helwege, Ann, *Modernización y estancamiento. La agricultura latinoamericana en los años noventa*, FCE, México, 1994, p. 143.

Aunado a lo anterior, las instituciones estatales que una vez sirvieron a la contención del sector agrícola<sup>122</sup> comenzaron a ser privatizadas o anuladas por el mismo gobierno. Se habla de que en el periodo de 1989 a 1992, de 103 empresas y organismos gubernamentales que se encontraban ligados al sector primario disminuyeron a 26, esto fue motivado por instancias internacionales, como fueron el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), quienes recomendaron a México una serie de disposiciones como fue la privatización o desmantelamiento de instituciones gubernamentales, reforma a la legislación aduanera y modificación de la política de comercialización y financiera.<sup>123</sup>

Con la entrada de las políticas agrícolas neoliberales el gobierno de Carlos Salinas de Gortari modificó toda la estructura institucional que beneficiaba a la comercialización y dotación de crédito al sector agrícola, sobre todo para impulsar y consolidar, lo que ya se había puesto en marcha, la modernización del campo, que junto a ello vendría a emparejarse otras ventajas. Blanca Rubio explica que la política de Salinas hacia el campo se basó en cinco ejes<sup>124</sup>:

- Impulso y consolidación de una vía agroexportadora de desarrollo capitalista;
- Alcanzar la competitividad externa del sector empresarial orientado al mercado interno;
- Resolución del problema alimentario a través de una política de ventajas comparativas;
- “Modernizar” al sector campesino;

---

<sup>122</sup> “Durante el periodo 1940-1970, México había experimentado un rápido crecimiento económico superior al alcanzado por los países industrializados y por el resto de los países de América Latina [...]. Entre 1940-1970, el PIB en México se incrementó, en términos reales, 6.4% anual, mientras que el ingreso por habitante aumentó anualmente 3.1 por ciento”. Ver en Guillén, Arturo, *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>123</sup> Sonia Puricelli, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>124</sup> Blanca Rubio, “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria (1988-1996)” en Calva, José Luis *El campo mexicano. Ajuste neoliberal y alternativas*, Juan Pablos Editor, México, 1997, p. 290.

- Recuperar el control social y político de los campesinos a través de un nuevo corporativismo agrícola.

Estos cinco ejes tuvieron de fondo reformas constitucionales, administrativas y económicas profundas<sup>125</sup> y que se vieron plasmados en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PRONAMOCA). Este documento planteó una política agrícola basada en una economía abierta que permitiera el mejoramiento del nivel de vida de las familias del campo. Para ello que fueran eliminados todos aquellos obstáculos que distorsionaban la productividad.<sup>126</sup>

La aplicación de esta política pública significó que la modernización del campo era no solo crecer hacia adentro, también buscó ampliar sus horizontes a un plano internacional. Para que se cumpliera con este objetivo se ajustaron y condicionaron, legal e institucionalmente, los mecanismos que llevarían a la economía mexicana, y sobre todo a la agricultura, a competir en un mercado global.

Esta nueva situación llevó a que se crearan instituciones acordes a la coyuntura que se estaban viviendo, supliendo a otras, ya que se crearon programas que acordes a las nuevas necesidades del mercado. Como nueva instancia que apoyaría a los campesinos a comercializar la producción, se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Esta instancia creada por decreto presidencial el 16 de abril de 1991, en el discurso se planteó que funcionaría para la modernización en los mecanismos de comercialización:

---

<sup>125</sup> Arturo Alvarado M., *Entre la reforma y la rebelión: El campo durante el salinismo*, [en línea], Revista Foro Internacional, Núms. 1-2, pp. 133-157, México, El Colegio de México, 1996, Dirección URL:[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/LJUI1SP3GXUIP394R9DLISDFP74E3A.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/LJUI1SP3GXUIP394R9DLISDFP74E3A.pdf), [consulta: 5 de junio de 2014].

<sup>126</sup> Kirsten Appendini, *¿Ruralidad sin agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*, El Colegio de México, México, 2008, 257 pp.

[...] es indispensable modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, a fin de consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria y aumentar la producción y productividad del sector agropecuario; [...].<sup>127</sup>

Esta nueva forma de comercializar los productos agrícolas tuvo dos funciones importantes, la primera fue a través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, que se otorgaban sobre una base selectiva y localizados regionalmente; fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores; estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios; generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones.

Gerardo Otero nos explica que, sumado a la privatización o desmantelamiento de las dependencias gubernamentales, la reforma al artículo 27º Constitucional que se llevó a cabo en 1992, terminó el reparto agrario y, en cambio, permitió la privatización de las tierras ejidales, la renta de la tierra y su uso como garantía de préstamos de bancos privados, así como la asociación de ejidatarios y empresas privadas. Pero éste fue sólo un cambio legal ya que la parte sustancial había dado comienzo desde el gobierno de José López Portillo quien manejó la política agraria con el interés de aumentar los volúmenes de producción.<sup>128</sup>

Junto con las modificaciones que sufrió el artículo 27 se creó la Ley de Fomento Agropecuario (LFA) cuyo objetivo fue el de atraer inversión pública y privada (nacional o extranjero) para que participara en la agricultura, “en esta fase del desarrollo capitalista se vislumbró al sector empresarial extranjero como el motor de arrastre de la transformación productiva, mientras que el capital nacional cobra el papel de socio menor”;<sup>129</sup> que junto con la LFA debieron haber generado una especie de sinergia que llevara a participar a productores e inversión privada a

---

<sup>127</sup> Decreto presidencial

<sup>128</sup> Gerardo Otero, *¿Adios al campesinado? Democracia y participación de las clases en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 288.

<sup>129</sup> Blanca Rubio, *Op. Cit.*, p.

hacer más productiva las tierras, sin embargo no fue posible ya que sólo se registraron 110 asociaciones.<sup>130</sup>

En este tenor, la “modernización” fue sólo posible para aquellas unidades agrícolas en condiciones de producir bajo el esquema de competitividad, frente a éstos los pequeños productores fueron desplazados y canalizados a recibir asistencia de las políticas del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que les permitiera subsistir. En este periodo de profundos cambios, en 1990 el grueso de la población era mayoritariamente urbana, mientras que la población rural estaba compuesta sólo por el 27%, y la producción agrícola había decrecido participando menos del 8% en el Producto Interno Bruto (PIB). La modernización que estuvo plasmada en el PRONAMOCA y la reforma al artículo 27º, estuvo dirigida, especialmente, a los productores eficientes y con potencial productivo, los cuales fueron adecuados a los parámetros del mercado y lanzarlos a competir.<sup>131</sup>

El objetivo primordial de la “modernización” fue el de poner todos los pilares para apuntalar un TLCAN. La liberación comercial que inició desde 1989, periodo en el que se establecieron mercados extranjeros en el nacional, provocó un rezago en los productos nacionales. En ese momento, académicos y expertos en materia de economía agrícola mostraron una gran preocupación por el futuro del campo y lo que conllevaría un TLC con países con sectores más desarrollados, los argumentos de muchos de ellos fueron que de lograrse un tratado los resultados serían pérdida de seguridad alimentaria y crecimiento de la franja de pobreza.

La modernización<sup>132</sup> no sólo implicaba un cambio económico sino también político, es decir, era necesario que se democratizara al sector campesino, así nos lo explica Luisa Paré quien afirma que el problema entre el Estado y los campesinos

---

<sup>130</sup> Gerardo Otero, *Op. Cit.* P. 82.

<sup>131</sup> Kirsten Appendini, *Op. Cit.*, pp. 252-255.

<sup>132</sup> En su primer informe presidencial, Carlos Salinas de Gortari definió a la modernidad como: “La modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado”

es un problema de la democracia.<sup>133</sup> Los ajustes que se hicieron de manera vertical por parte del Estado, provocaron que numerosas organizaciones disidentes a las políticas neoliberales de la administración de Salinas propugnaran por competencia justa en el mercado, exigiendo que se establecieran apoyos a la producción y sobre todo que las organizaciones campesinas fueran capaces de intervenir en el diseño de la política agrícola. El Estado no sólo detentaba el aparato productivo agrícola, también controlaba a las principales organizaciones campesinas.

Sin entrar en discusión sobre si hubo fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988, es importante mencionar que la participación electoral por parte de los campesinos fue mayor, ya que, según la tesis de Luisa Paré, se debió a dos factores: por una parte el recurrente corporativismo y al control del Estado sobre los distintos servicios y recursos (créditos, tierra, entre otros) y, segundo, a la manipulación de los procesos electorales.<sup>134</sup>

A pesar del gran desmantelamiento de programas e instituciones que sirvieron de apoyo a los pequeños productores, aún contaban con algunas instancias que canalizaban la mercancía de los productores y otras que otorgaban créditos. Cuando Ernesto Zedillo llega a la presidencia esto se acaba, Conasupo cerró y Banrural comenzó su proceso de liquidación. En su lugar se impulsó la Alianza para el Campo y Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).<sup>135</sup> Estas medidas fueron para el reforzamiento del ajuste estructural de la economía. Sin embargo, para el sector agrícola y para el sector campesino, tuvieron fuertes impactos negativos, sobre todo en el precio de los insumos, haciendo insostenible su compra. Blanca Rubio nos habla de que el costo de la

---

<sup>133</sup> Luisa Pare Ouellet, "El Estado y los campesinos" en Alonso, Jorge; Nacif, A, Alberto; Tamayo Jaime *El nuevo Estado mexicano*, Universidad de Guadalajara, México, 1992, p. 125.

La democratización a la que se refiere la autora es aquel proceso en el que se busca que los actores sociales se involucren en la toma de decisiones políticas que les compete y se conviertan en sujetos capaces de definir las políticas que más le convengan, siempre a través del consenso. La democratización significa que se englobe a todo los sujetos en la concepción de ciudadano, y lo que implica esto, con derechos y obligaciones.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>135</sup> Kirsten Appendini, , *Op. Cit.*, p. 34.

producción de maíz se había elevado en un 40%, mientras que el precio de garantía del maíz estaba a 348 pesos por debajo del precio internacional.<sup>136</sup>

“El abandono de las políticas promocionales de la producción rural por parte del gobierno y la falta de oportunidades de empleo, que se agravó durante la crisis, han llevado a que los agricultores pobres recurran más a los recursos productivos familiares y a la producción para el consumo propio”.<sup>137</sup>

La política agrícola de Ernesto Zedillo siguió con la misma línea que se marcó en el gobierno de Carlos Salinas. Fernando Paz dice que “[...] la agricultura exportadora, que se gesta en la administración del Presidente Salinas de Gortari, adquiere dirección firme a través del TLCAN y se desarrolla en la administración de Ernesto Zedillo”<sup>138</sup>. El programa de gobierno para incentivar al sector primario se le denominó “Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995-2000)”; los objetivos del programa estaban encaminados a fortalecer los indicadores que amalgamaran la relación comercial:

- Conseguir un crecimiento de la producción agropecuaria superior a la tasa de aumento de la población,
- Abatir el déficit comercial del sector, y
- Coadyuvar en los esfuerzos para combatir la pobreza rural.

La política implementada por el presidente Ernesto Zedillo fue coyuntural, era necesario controlar los efectos de la crisis y sobre todo mantener el estandarte de la modernidad agrícola. Para ello se confeccionó una “Alianza para el Campo”<sup>139</sup> cuyos objetivos, principalmente, estaban encaminados a fortalecer la producción:

---

<sup>136</sup> Blanca, Rubio, *Op. Cit.*, p. 26-27.

<sup>137</sup> Fernando Paz Sánchez, *La economía agrícola ¿Sin campesinos?*, Editorial FCA, México, 2003, p. 92.

<sup>138</sup> *Ídem.*

<sup>139</sup> Alianza para el campo mantenía los mismos propósitos para el campo que se presentaron en el sexenio de Carlos Salinas. Cuya visión era la reconversión del campo hacia cultivos que permitieran ser una ventaja comparativa para México en el mercado internacional, permitiendo de esta forma la capitalización y la modernización de los sistemas de comercialización. Ver en Gladys Rivera Herrejón y Felipe Torres Torres, “El sector maicero y la política agrícola durante la crisis predevaluatoria”, *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, México, Plaza y Valdés, 1998, p. 188.

El programa es congruente con los objetivos que la Alianza para la Recuperación Económica establece para el país: hacer crecer la economía y crear empleo; con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de impulsar el ahorro, la inversión y el empleo; y con los objetivos específicos para el sector agropecuario: recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población, combatir la pobreza, corregir el déficit en la balanza agropecuaria y proporcionar a la población alimentos a precios competitivos. Empero, a pesar de las medidas que se habían tomado para hacer funcionar la agricultura según el nuevo modelo económico, no se hizo esperar el quiebre de ésta, provocando con ello una crisis alimentaria debido al desabasto de alimentos.

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) diversos sectores políticos y económicos supusieron no sólo una alternancia partidista, también visualizaron una transición hacia un diálogo plural y democrático. Diversas organizaciones sociales y campesinas consideraron que este nuevo gobierno daría las pautas para replantear los acuerdos para el sector agrícola, programado por los gobiernos anteriores. Sin embargo, en palabras de la investigadora Yolanda Trápaga Delfín “[...] la política agrícola en el sexenio de Vicente Fox sigue las mismas directrices de lo pactado en el TLCAN y la normatividad de la OMC a que han obedecido las administraciones anteriores”.<sup>140</sup>

Iniciado el gobierno de la “transición”, Vicente Fox Quesada puso en marcha un programa de acción en el que se preveía una iniciativa de Ley de Desarrollo Rural la cual tenía los siguientes lineamientos:<sup>141</sup>

- Privilegiar el desarrollo del mercado interno frente a la competencia internacional;
- Configurar un sistema de comercialización que garantice el crecimiento sostenido de la producción y la productividad;

---

<sup>140</sup> Yolanda Trápaga Delfín, *Un sexenio más perdido para la agricultura*, [en línea], Economía Informar-UNAM, Núm. 343, p. 92, México, Facultad de Economía-UNAM, 2006, Dirección URL: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/343/YolandaTrapaga.pdf>, [consulta: 18 de agosto de 2014].

<sup>141</sup> Fernando Paz Sánchez, *Op. Cit*, p. 123.



- Puntualizar las responsabilidades de Ejecutivo Federal en la negociación y firma de los tratados comerciales;
- Acelerar el desarrollo agropecuario para favorecer la expansión de la economía nacional.

Parecía ser una oportunidad para reajustar la política agrícola neoliberal, permitiendo que los agricultores formaran parte de la agenda agrícola. Y aunque el gobierno firmó junto con las principales organizaciones campesinas el Acuerdo Nacional para el Campo, el fondo de este era otorgar el apoyo a la agricultura empresarial, desplazando a los pequeños productores a las filas del asistencialismo social.

El desempeño de la administración de Felipe Calderón en la Agricultura fue calificado como claroscuro, a pesar de que en 2008 se presencié la finalización el periodo que el TLCAN había dado para que el sector agrícola mexicano tuviera las condiciones de competencia y eficacia, además de significar la eliminación de los aranceles en los productos del campo. Para 2006 ya se importaba el 40 por ciento de los alimentos, debido a que las principales empresas agrícolas del país importaban alimentos para hacer competitivos los precios en el mercado nacional. Pero a finales de este año hasta el 2008 se prolongó un aumento en los precios de los alimentos, sobre todo de los principales granos, aumentándose hasta un 50 por ciento.

La estrategia del gobierno fue coyuntural, la principal medida que se tomó fue la importación de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y soya, a través de la reducción de los gravámenes a las importaciones de estos productos básicos. Lo que nos muestra que Felipe Calderón y su grupo no tenían una idea clara de lo que significa el sector agrícola para el desarrollo económico, político y social del país.

En cambio se desarrolló un programa denominado “Vivir mejor”, cuyo objetivo era el otorgar alimentos o dinero a aquellas comunidades de alta o muy alta marginación; este programa fue ineficaz ante la gran necesidad de desarrollar

proyectos democráticos que buscaran el crecimiento del sector agrícola a través de la soberanía alimentaria, y no la reproducción de la pobreza.<sup>142</sup>

### 3.3. EL CAMPO MEXICANO FRENTE AL TLCAN

La política que se formuló durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari estuvo enraizada en la idea de modernización económica y agrícola<sup>143</sup>. La puesta en marcha de este proyecto fue la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, dejando como consecuencia de ello, políticas públicas agrícolas acordes con lo negociado. El nuevo modelo económico, bajo el esquema de apertura comercial, planteó retos para el sector agrícola.

Como ya lo expusimos en el capítulo anterior, el reordenamiento económico y político transformó el papel del Estado en la agricultura mexicana y sobre todo el sustento social que este sector representaba. Las preguntas que surgen en este apartado son ¿cómo se negoció el tratado comercial entre los países signatarios? Y ¿cuál fue la razón por la que se liberalizó la agricultura?

Según Luna Quintero y Garrido Segura, el origen inmediato del TLCAN se encuentra en la relación económico-político de México, Estados Unidos y Canadá en el año de 1974, cuyo contexto se tornó en una crisis mundial del petróleo y la adhesión de México a los códigos de conducta del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, hoy conocido como Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta acción se logró a través de la

---

<sup>142</sup> Olivia Acuña Rodarte, *La política alimentaria calderonista y los efectos sociales en el campo mexicano*, [en línea], Veredas, Núm. 18, p. 101-107, México, UAM-Xochimilco, 2009, dirección URL: [http://bidi.xoc.uam.mx/resumen\\_articulo.php?id=5902&archivo=12-396-5902uui.pdf&titulo\\_articulo=La%20pol%EDtica%20alimentaria%20calderonista%20y%20los%20efectos%20sociales%20en%20el%20campo%20mexicano](http://bidi.xoc.uam.mx/resumen_articulo.php?id=5902&archivo=12-396-5902uui.pdf&titulo_articulo=La%20pol%EDtica%20alimentaria%20calderonista%20y%20los%20efectos%20sociales%20en%20el%20campo%20mexicano), [consulta: 18 de Agosto de 2014].

<sup>143</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se explicó que la “modernización del campo implica [...] que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos” ver en Esperanza Fujigaki Cruz, *Historia económica de México: La Agricultura Siglos XVI al XX*, Océano, México, 2004, p. 142.

Ronda de Uruguay,<sup>144</sup> la cual tuvo una duración de 6 años en la que se discutió principalmente la aportación de la agricultura en el desarrollo económico de los países y su liberalización comercial. Así mismo, en este cónclave se definieron las normas para el comercio agrícola a nivel internacional y, a pesar de no obtener los resultados deseados, sí marcaría que las normas en la agricultura debían desarrollarse en un contexto internacional, sobre todo el desafío principal fue el de evitar la guerra de subsidios de manera abierta.<sup>145</sup>

En 1990 se inició en Houston, Texas., la negociación del TLC entre el gobierno de México, con Carlos Salinas de Gortari; Canadá con Brian Mulroney, y Estados Unidos con George Bush. En el cabildeo se puso a discusión que México no recibiría trato preferencial sobre los periodos de eliminación de los aranceles. México buscó relaciones comerciales con Estados Unidos, principalmente,<sup>146</sup> y Canadá, con el fin de “promover un acuerdo general de Libre Comercio que permitiera incrementar y simplificar las relaciones económicas y comerciales entre los países”.<sup>147</sup> Ante este debate el gobierno mexicano calificó al TLC como una

---

<sup>144</sup> “A principios y mediados de los años 1980, los mercados mundiales estaban en desorden mientras los precios de la mercancías se cayeron, el comercio se atascaron (*sic*), el costo de los programas agrarios de los Estados Unidos se escalaban, la competencia de exportaciones mundiales se intensificaba empujado por subvenciones competitivas de las exportaciones y los conflictos comerciales se volvían cada vez más común. ante estos antecedentes, las negociaciones multilaterales de comercio, como mecanismos de lograr una reforma de las políticas agrarias y de alcanzar la liberalización del comercio agropecuario parecían ser prometedores. Lo que empezó con grandes esperanzas con la Ronda de Uruguay en 1986, [...], se volvió en frustración cuando las negociaciones rindieron más disensiones que acuerdos”. Ver en Gary W. Williams “El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica: Efectos en la Agricultura y en el Comercio”, *Revista Mexicana de Agronegocios*, núm. 14, vol. VIII, México, Sociedad Mexicana de de Administración Agropecuaria A.C. enero-junio, 2004, p.175.

<sup>145</sup> María Luisa Quintero Soto, Francisco Garrido Segura, *Negociar o no el TLCAN, el caso del sector agropecuario en México y Chile*, [en línea], Revista Digital Universitaria, Núm. 5, México, p. 25-41, UNAM, 2008, Dirección URL: <http://www.revista.unam.mx/vol.9/num5/art28/art28.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

<sup>146</sup> La razón más fuerte por el que México y Estados Unidos consolidaron un tratado de libre comercio fue por que el 85% del comercio exterior mexicano se realiza con éste país; de igual manera, el 80% de flujos de inversiones extranjeras directas que recibe México son de su vecino del norte. Ver en Alicia Puyana, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa*, Chile, CEPAL, Serie: Comercio Internacional, 2003, p. 8.

<sup>147</sup> Luis M. Fernández Ortiz, María Tarrío García, *El contexto de apertura de la agricultura mexicana: De La Ronda de Uruguay al Tratado de Libre Comercio*, [en línea], Economía Teoría y Práctica-UAM, Núm. 5, México, UAM-Azc, 1995, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num5/a2.htm>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

necesidad imperante para actualizar el marco normativo de las relaciones internacionales en materia de comercio y aceptó las condiciones antes mencionadas. Los principales argumentos fueron:<sup>148</sup>

- 1) Aprovechar las ventajas comparativas que permitan el uso racional de los recursos y capacidades que favorecieran la productividad;
- 2) Políticas económicas transparentes que atraigan la inversión que propicie el mejoramiento del nivel de vida de la población mexicana; y, por último,
- 3) Facilidad en el acceso a los mercados de América del Norte.

A todo esto hay que señalar que el apartado de negociación agrícola entre los tres países se llevó de una forma muy especial, ya que como lo enuncia Gary Williams, se crearon dos acuerdos, uno entre Estados Unidos y México, mientras que el segundo enmarcaba la relación comercial entre nuestro país y Canadá. Así mismo, se incorporó el ya existente tratado comercial entre Estados Unidos y Canadá, llamado Canadian - United States Trade Agreement (CUSTA)<sup>149</sup>. La medida inmediata que debió poner en marcha México fue la eliminación rápida de todos los aranceles de importación de aproximadamente el 50% de todos los productos agropecuarios. Para ello, se diseñó un calendario de cuáles serían los productos que se desgravarían inmediatamente y cuáles tendrían un periodo mayor para la eliminación de los impuestos.<sup>150</sup> En el siguiente cuadro se muestra el calendario del TLCAN para la desgravación arancelaria entre Estados Unidos y México:

---

<sup>148</sup> *Ídem.*

<sup>149</sup> CUSTA por sus siglas en inglés.

<sup>150</sup> Gary W. Williams, *Op. Cit.*, p. 178.

**CUADRO 6**

	<b>INMEDIATO 1/1/1994</b>	<b>5° AÑO 1/1/1998</b>	<b>10° AÑO 1/1/2003</b>	<b>15° AÑO 1/1/2008</b>
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	Maíz, sorgo, cebada, manzanas, peras, duraznos, fresas frescas, carne de res, cerdo y pollo	Trigo no- durum, aceite de soya, naranjas y algodón.	Trigo durum, arroz, limones, hortalizas de invierno, lácteos, fresas congeladas	Hortalizas de invierno, Azúcar, Cacahuates
<b>MÉXICO</b>	Sorgo , Naranjas, Otros cítricos  Fresas frescas	Peras, Ciruelas, Albaricoques ,Algodón	Trigo, cebada, arroz, lácteos, torta y aceite de soya, carne de cerdo y pollo, duraznos, manzanas, fresas congeladas, papas, naranjas.	Maíz, Azúcar  Frijoles secos  Leche en polvo.

**FUENTE:** Elaboración propia con información obtenida de la obra de W. Williams.

La precipitación del gobierno mexicano por incluir sector agrícola en las negociaciones del TLCAN, sobre todo, por la asimetría<sup>151</sup> del sector con el de los otros países contratantes. La principal desigualdad comercial era la existencia de una brecha de productividad y desarrollo tecnológico. Y para que se activara la productividad y competitividad del sector agrícola era necesario observar cuál era

<sup>151</sup> Se presentan una serie de rasgos atípicos de la negociación del TLCAN:

1. "... se trató de una negociación francamente asimétrica" lo que obligó a "concesiones significativas por parte del lado mexicano cuyas consecuencias empiezan apenas a manifestarse";
2. "... el tratado rompía aparentemente con una tradición mexicana de rechazo histórico a cualquier tipo de alianza con los Estados Unidos";
3. "... el papel de Canadá tuvo que ser de mediador o aun de conciliador entre las otras dos partes, aunque en ocasiones se sintiera perjudicado por las consecuencias mexicanas";
4. "La decisión de dejar la negociación en manos de los responsables de las áreas de comercio y/o industria otorgó a aquella una fuerte carga técnica y profesional, al mismo tiempo que permitió que otras cuestiones bilaterales se resolvieran simultáneamente por la vía diplomática", y
5. "... la amplia participación social que el tratado generó y que obligo a una negociación en varios niveles en el ámbito internacional como en el que concierne a cada país".

Ver en Ileana Cid Capetillo, "Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de Cristina Puga", Relaciones Internacionales, Núm, 94, México, UNAM/FCPyS, Enero-abril, 2006, p. 168

el grado de desarrollo tecnológico del país, su dotación de recursos naturales y, sobre todo, sus políticas gubernamentales. Ese potencial con el que cuentan los países desarrollados es gracias a los apoyos a la investigación e innovación tecnológica, a los precios y subsidios que permiten que sus unidades productivas prosperen y compitan.<sup>152</sup>

Diversas voces hicieron eco de los efectos negativos que traería la liberalización agrícola de nuestro país que, frente a los otros dos países, se hallaba con una gran asimetría. En 1991 se dio a conocer una investigación que estaba precedida por pequeños, medianos y grandes productores, académicos de las universidades (UNAM, UAM, COLMEX, el CIESTAAM de la UACH), el cual finalizaba con la siguiente conclusión:

En general, México tiene poco que ganar y mucho que perder con el tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, por lo cual (el CIESTAAM) recomendó no negociar a partir de posiciones que pongan en riesgo la producción interna de nuestros más importantes alimentos: granos, lácteos y carnes, principalmente, a fin de evitar severos daños a la planta productiva nacional y una inadmisibles acentuación de la dependencia alimentaria, económica, tecnológica y hasta política”.<sup>153</sup>

A pesar de saber los grandes riesgos que la agricultura estaba por correr, Carlos Salinas de Gortari, con el apoyo de la facción partidista en el gobierno, reconoció las grandes reformas estructurales como el inicio de la modernización. Los tratados comerciales son condicionantes para el diseño de políticas públicas, determinando de esta forma la soberanía nacional y alimentaria de los países en vías de desarrollo. Magda Fritscher, nos explica que la inclusión de la agricultura en el TLC se debió a la idea de modernización a través de la desregulación

---

<sup>152</sup> José Luis Calva, “Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano”, *La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, ciestam-jp, México, 1992, 20.

<sup>153</sup> Rita Schwentesius Ridemann, Manuel Ángel Gómez Cruz, *El TLCAN y el sector agroalimentario en México*, [en línea], Revista Comercio Exterior, Vol. 51, Núm. 6, p. 52, México, Bancomext, 2001, Dirección URL: <http://www.revistacomercioexterior.com/rce/magazines/35/8/RCE.pdf>, [consulta: 18 de agosto de 2014].

económica con el fin de que el sector se auto-regulara y auto-reparara su retraso.<sup>154</sup>

El proyecto de apertura comercial de México hacia otros países no contempló las verdaderas prioridades del sector rural y fue antidemocrático, ya que centró sus esfuerzos en consolidar las agroindustrias y aquellas tierras con potencial productivo, abandonando a su suerte y a la pobreza a los productores que no tuvieran cabida en la nueva dinámica económica. Ante tal afirmación podemos decir que:

(los) [...] tratados internacionales constituyen un mecanismo mediante el cual los grupos nacionales en el poder [...] pueden llevar a cabo reformas económicas y sociales que, inherentemente, son antidemocráticas.<sup>155</sup>

El primer motor de desarrollo, que la élite preveía, era la exportación eficiente de productos agrícolas, que respondieran a las demandas del comercio exterior. A pesar de existir innumerables voces que exponían los efectos negativos de la puesta en marcha del TLC, debido a la asimetría existente entre nuestro campo y los vecinos de norte; se utilizó el discurso en donde se ensalzaba sus privilegios y bondades que darían como resultado la modernización campesina. Roberto Bermúdez (2000) argumenta que la política de modernización del sector agrícola consistió en tres ejes fundamentales:<sup>156</sup>

1. Reformas al artículo 27 Constitucional;
2. Acciones directas vía PRONASOL, y
3. La creación de la Procuraduría Agraria.

---

<sup>154</sup> Magda Fritscher Mundt, *Los bloques regionales y la agricultura: el TLCAN bajo escrutinio*, [en línea], Revista Sociológica, Vol. 15, Núm. 44, p. 30, México, UAM-Azc, Septiembre/Diciembre de 2000, Dirección URL: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4402.pdfZ>, [Consulta: 20 de agosto de 2014].

<sup>155</sup> Ricardo Grinspun, Robert, Kreklewich, *Consolidación de la reformas neoliberales. El libre comercio como marco condicionante*, [en línea], Nueva Sociedad, Núm. 137, p. 120-121, Buenos Aires, FFE, 1995, Dirección URL: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2424\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2424_1.pdf), [consulta: 25 de agosto de 2014].

<sup>156</sup> Roberto Bermudez Sánchez, *Teoría y práctica de la cuestión agraria*, UNAM, México, 2000, p. 132.

Este reordenamiento institucional del Estado y de la estructura socio- económica del sector campesino y agrícola, eliminó las limitantes socializadas para permitir “el libre flujo de capitales” dando una mayor oportunidad de desarrollo de los monopolios internacionales. Para nuestro autor, el Estado mexicano respondió a cabalidad a las necesidades del TLC, basado principalmente en un esquema comercial de “ventajas comparativas”, que es la traducción de la competencia de aquellos rubros que contaban, en ese momento, con la capacidad de competir y de un mercado seguro; mientras que los cultivos que carecían de estas cualificaciones fueron puestos en condiciones de competencia y/o suprimidos.<sup>157</sup>

Desde la firma del TLCAN se han visualizado dos panoramas en el sector agrícola; el primero muestra a las pequeñas unidades de producción agropecuaria enfrentarse a situaciones de precariedad y pobreza; mientras que por otro lado, se encuentran las agroindustrias que se han visto beneficiadas por los apoyos gubernamentales y su participación en un mercado más dinámico. En el artículo titulado *Negociar o no el TLC, el caso del sector agropecuario en México y Chile*,<sup>158</sup> se pone en evidencia que los países subdesarrollados tienen que someterse a las medidas impuestas por las potencias económicas e instituciones financieras internacionales; y aunado a ello, a las elites políticas y empresariales de la nación que fungen como grupos de presión para liberalizar los mercados y beneficiarse de ellos.

A la problemática del rezago de la producción se viene a sumar el factor político. El sector campesino fungió como un agente que aportaba votos en las urnas a cambio de incentivos a través de programas y apoyos a la producción. Luna Quintero y Garrido Segura afirman que “se debe por las políticas económicas y las malas orientaciones del Estado mexicano hacia el campo. Estos rezagos tienen su origen en el apoyo que significaba el sector campesino al sistema político mexicano”.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 94-95.

<sup>158</sup> María Luisa Quintero Soto, Francisco Garrido Segura, *Op. Cit.*

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 8.



En primer lugar y de manera muy precipitada, en 1989, se eliminan los precios de garantía para todos los productores agrícolas. Por otro lado, la política crediticia también sufrió modificaciones ya que durante ese año se registró una tasa de del 23%, que no pudo ser sostenido por los agricultores. Para 1992, se inició la atomización del campo y el campesino, mientras que a los grandes productores se les asignó a la banca comercial, y Banrural adquirió el objetivo de impulsar a los productores de menores ingresos, pero con potencial productivo. Los campesinos pobres fueron puestos a disposición del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).<sup>160</sup>

En cada reforma se implementaron nuevas normas y como resultado de ello políticas injustas y desiguales, de tal manera que los resultados son favorecedores para unos, mientras que a otros les impacta de manera negativa. En este sentido, los pequeños productores son los más afectados debido a la desprotección total y la carencia de apoyos efectivos que impulsen el crédito agrícola, y aunado a ello una competencia a mayor escala que demanda calidad y eficiencia en la producción. Esa franja de la población se incorporó a las filas de la miseria y el autoconsumo sin tener la capacidad de competir con las agroindustrias que cuentan con la tecnología para producir a grandes cantidades. Ante esa situación, el gobierno implementó programas sociales asistencialistas que han servido como paliativo, pero no han logrado una solución de mediano y largo plazo.

En los siguientes cuadros mostramos algunos datos obtenidos del Banco Mundial (BM) y en los cuales se observa la evolución agrícola de los tres países participantes en el TLC.

En donde se puede observar las capacidades de Estados Unidos, Canadá y México para fomentar su agricultura, para ello hemos conseguido información referente a cuánto de tierra agrícola y de maquinaria utilizan para fomentar la producción del sector primario.

---

<sup>160</sup> Boris Marañon Pimentel, Magda Fritscher Mundt, *La agricultura mexicana y el TLC. El desencanto neoliberal*, [en línea], Debate agrario. Análisis y Alternativas, Núm. 37, p. 183-210, Lima, CEPES, Diciembre de 2004, Dirección URL: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate37/07%20maranon-i.pdf>, [consulta: 25 de agosto de 2014].

En la primera tabla nos muestra el área terrestre de cada uno de los países, siendo Estados Unidos el más grande en extensión, seguido de Canadá.

**TABLA 1**

<b>ÁREA DE TIERRA (KILOMETROS CUADRADOS) DATOS A 2008</b>	
<b>CANADÁ</b>	9,093,510
<b>MÉXICO</b>	1,943,950
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	9,147,420

**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Índice de Datos de Agricultura y Desarrollo Rural de México, Estados Unidos y Canadá, obtenidos en el sitio web del Banco Mundial.

**GRÁFICA 1**



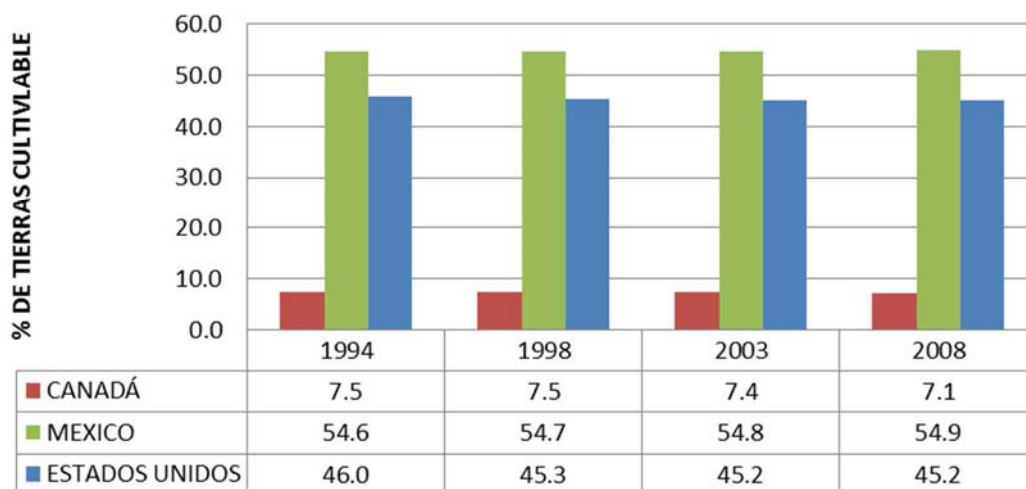
**FUENTE:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial.

De la anterior información desprenderemos los siguientes datos que tienen que ver con la tierra cultivable como porcentaje del área de tierra total de cada país. Según el Banco Mundial, la tierra cultivable incluye aquellos terrenos definidos por la FAO como afectados a cultivos temporales (las zonas de doble cosecha se cuentan una sola vez), los prados temporales para segar o para pasto, las tierras

cultivadas como huertos comerciales o domésticos, y las tierras temporalmente en barbecho. Se excluyen las tierras abandonadas a causa del cultivo migratorio.

En las gráficas 2 y 3 observaremos dos elementos de análisis, el primero relacionado con las tierras cultivables y, segundo, la cantidad de maquinaria agrícola utilizada por cada 100 kilómetros cuadrados de tierra cultivable.

**GRÁFICA 2**  
**TIERRAS CULTIVABLES (% DEL ÁREA DE TIERRA)**  
**1994-2008**

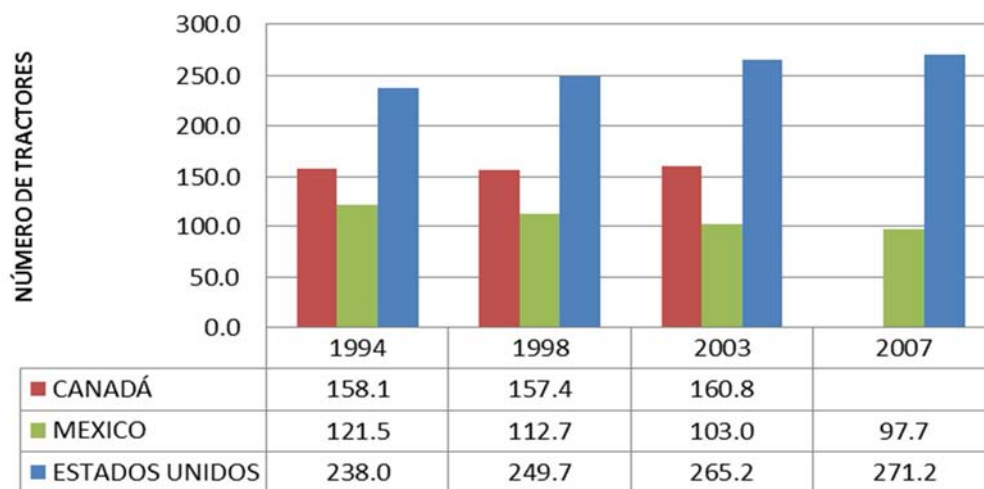


**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Índice de Datos de Agricultura y Desarrollo Rural de México, Estados Unidos y Canadá, obtenidos en el sitio web del Banco Mundial.

Según los datos del Banco Mundial, México cuenta con mayor porcentaje de tierra para la puesta en producción, a diferencia de Estados Unidos que en general, desde 1994 a 2008, ha mantenido su porcentaje de un 45 a 46% de tierras de cultivo de área de tierra total. Mientras que Canadá cuenta con menores cantidades. Sin embargo, hay una diferencia sustancial en el uso de maquinaria, la cual observaremos a continuación:

### GRÁFICA 3

#### MAQUINARIA AGRÍCOLA (TRACTORES POR CADA 100 KM2 DE TIERRA CULTIVABLE)



**FUENTE:** Elaboración propia a partir del Índice de Datos de Agricultura y Desarrollo Rural de México, Estados Unidos y Canadá, obtenidos en el sitio web del Banco Mundial.

Los datos mostrados en la tercera gráfica, nos muestra que durante el periodo de 1994 a 2008, Canadá y Estados Unidos aumentaron el uso de maquinaria por; el primer país tuvo un incremento del 101.7%, mientras que la segunda nación incrementó en un 113.95%. A diferencia de lo anterior, en México, el uso de tractores por cada cien kilómetros cuadrados de hectárea de tierra cultivable decreció un 19.68%, es decir, 23.8 máquinas de lo que en 1994 había utilizado.

Cómo lo mencionamos anteriormente, la idea de modernización del gobierno mexicano fue “la generación de expectativas para alentar la expansión del sector agroexportador”<sup>161</sup> y el TLCAN representaba esa oportunidad para explotar esa idea ilusoria, ya que tan sólo 5 por ciento de los productores por medio de las condiciones de elevar su productividad, reducir los costos y vender a precios

<sup>161</sup> Edmar Salinas Callejas, *Balance del campo mexicano 1988-2002*, [en línea], El Cotidiano, Núm. 124, p. 6, México, UAM, 2004, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512401.pdf>, [consultado: 5 de febrero de 2015].

competitivos, han logrado ser los beneficiarios del libre comercio; sin embargo, el 95 por ciento de los productores que no han tenido los mismos resultados, han sido desplazados por la inercia del mercado.<sup>162</sup>

A este problema de injusticia en la distribución de los ingresos y de oportunidades de desarrollo para cada uno de los eslabones del sector rural, se viene a sumar otro factor, la problemática de la dependencia alimentaria, sobre todo de nuestro país, que ha recurrido a la importación de alimentos (principalmente granos y oleaginosas) para solventar la demanda interna; esto ha llevado a una doble crisis, alimentaria y de soberanía alimentaria.<sup>163</sup> Las dos situaciones se deben principalmente a la especulación sobre los precios de los alimentos y a la carencia de un proyecto sólido que prevea la activación de tierras cultivables destinadas a alimentar a la población del país.

### 3.4. PROCAMPO ¿POLÍTICA A FAVOR DE QUIÉN?

El cambio en la política agrícola de nuestro país se debió a un sinnúmero de factores; en el siguiente cuadro Antonio Yúnez nos presenta cada uno de ellos y la descripción de sus procesos:

**CUADRO 7**

AÑO	POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
1986	Adhesión de México al GATT e inicio de la liberalización del comercio agropecuario	En los años 1990-1991, los permisos para importar productos agrícolas fueron eliminados. En los años de 1991-1994 la mayor parte de los productos provenientes del agro estaban sujetos al régimen de aranceles del rango 0-20 por ciento.
1988-1989	Desmantelamiento y venta de	Las compañías estatales que se ocupaban de la venta de

<sup>162</sup> *Ídem.*

<sup>163</sup> Armando Bartra (Hambre. Dimensión alimentaria de la gran crisis, 2011) explica que “la mayor y más profunda irracionalidad epocal no es especulativa o de injusticia distributiva si no de orden productivo: en el fondo de la crisis alimentaria esta la erosión histórica de la sociedad y la naturaleza operada por un capitalismo que no sólo es económicamente expoliador y socialmente injusto sino también tecnológicamente insustentable” ver en Armando Bartra, *Hambre. Dimensión alimentaria de la gran crisis*, [en línea], Mundo Siglo XXI, Vol. VII, Núm. 26, p. 13, México, CIECAS-IPN, 2011, Dirección URL: <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v07/26/02.pdf>, [consulta: 28 de agosto de 2014].

	empresas estatales	semillas, fertilizantes y almacenamiento fueron privatizadas. Se eliminan todas aquellas dedicadas a la comercialización de azúcar, café y tabaco.
1992	Reformas al artículo 27 Constitucional (Ley Agraria)	Concluye la redistribución de la tierra. Garantiza la libertad de decisión y de gestión de los ejidos y de sus integrantes. Concede la definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios. Establece la opción de cambio en el sistema de propiedad ejidal y con ello impulsa el mercado de tierras y su uso como garantía de créditos.
Enero de 1994	Tratado de Libre Comercio con América del Norte	Define condiciones obligatorias de acceso al mercado y subsidios a la exportación. Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios de arancelización. Desgravación total en un plazo de 15 años.
1989-1995	Eliminación de los precios de garantía (de apoyo a los productores de cultivos básicos). En 1999 desaparece CONASUPO	En 1989 se eliminan los precios de garantía para trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol; en 1995 los de maíz y frijol. Se crea en 1991 ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), que da apoyos a la comercialización de productos básicos. En el otoño-invierno de 1993-1994 se pone en marcha el programa de apoyos directos al productor de cultivos básicos o PROCAMPO (parte de ASERCA).
1995-2007	Alianza para el Campo	Conjunto de programas de apoyo a los productores para competir en una economía abierta. Operación federalizada. Cada estado o municipio es responsable de la aplicación de los programas de Alianza

**FUENTE:** Elaborado por Antonio Yúnes en *Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural*.

En la década de los noventa, el gobierno mexicano comenzó a impulsar cambios institucionales del sector agrícola, por ejemplo en 1991 se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA) que sería la dependencia encargada de concentrar los programas del sector agrícola. ASERCA sería el instituto que reemplazó a la extinta CONASUPO en 1999. Su objeto de trabajo fue el de fortalecer la comercialización de productos básicos.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> Antonio Yúnez Naude, "Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural", Yúnez Naude, Antonio *Los grandes problemas de México. Economía Rural* (Tomo XI), El Colegio de México, México, 2010, pp.23-63.

Procampo nace a finales de 1993 como parte del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PRONAMOCA),<sup>165</sup> cuyo propósito fue el cambio en los instrumentos de la política agrícola que se encontraba sustentado en el esquema de precios de garantía.<sup>166</sup> Así, para hacer del campo un sector más competitivo, el gobierno implementó nuevas medidas de apoyo económico al sector, para “compensar los subsidios otorgados a los productores de otros países, las acciones derivadas de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio, y [por último] la [...] firma del TLCAN”.<sup>167</sup> El objetivo general<sup>168</sup> de PROCAMPO fue apuntalar a las unidades de producción a través de otorgar apoyos a las áreas de superficie sembradas, y no por volumen de comercialización, como se hacía bajo el antiguo esquema, esto sería por un periodo de quince años.

El gobierno explicó que PROCAMPO era un programa que respondía a las exigencias de “los productores campesinos y de sus organizaciones para que, con su participación, se modernicen los instrumentos de fomento a la producción agropecuaria y forestal”.<sup>169</sup> Guillermo Knochenhauer señala que PROCAMPO tiene dos objetivos: el primero consiste en perseguir los efectos distributivos del ingreso entre la sociedad rural y, segundo, supone el alineamiento inmediato de todos los precios agrícolas internos con los internacionales. Este autor expone que el diseño del programa sectorial tiene una doble finalidad, sin embargo, la principal

---

<sup>165</sup> Según Esperanza Fujigaki, PRONAMOCA tenía como objetivo fundamental el de “asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial” ver en Esperanza Fijigaki, *Op. Cit.*, p. 143.

<sup>166</sup> Gerardo Otero explica que los precios de garantías eran subsidios que beneficiaban a todos los productores por igual, independientemente de sus dotaciones de capital o de tierra, y se beneficiaba de manera desproporcionada a los agricultores en mejor posición económica. Gerardo Otero, *Op. Cit.*, p. 83.

<sup>167</sup> “La Ronda de Uruguay no sólo se comprometió a conceder a otros países mayor acceso a los mercados nacionales sino, además, estableció disciplinas respecto a las políticas de orden interno” ver en Félix Trujillo, “Las políticas públicas de México en un contexto internacional” en Calva, José Luis, *Agenda para el desarrollo. Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 35.

<sup>168</sup> En los antecedentes señalados en el portal de la Pagina de SAGARPA, se señala que PROCAMPO surge como un apoyo compensatorio ante la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que implicaría una desventaja competitiva para los productores nacionales dados los altos subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios.

<sup>169</sup> Luis M Fernández Ortiz, María Tarrío García, *Op. Cit.*, p. 621.

es el respeto a las normas emanadas del acuerdo comercial (TLC) frente a la posibilidad de mantener políticas públicas con subsidios que son considerados como distorsionadores del mercado.<sup>170</sup>

Las razones del gobierno mexicano para la implementación del programa fueron los siguientes:<sup>171</sup>

- Necesidad de adaptarse al nuevo entorno internacional con precios agrícolas a la baja;
- Como respuesta a la contracción de la demanda de alimentos debido a crisis internacionales;
- Consensuar en las negociaciones del GATT, los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio internacional, se acordó sustituir o eliminar subsidios a precios o a producción, y en cambio se establecerían pagos directos a los productores.
- Contener la distorsión en la asignación de recursos. Debido a que los precios internacionales estaban a la baja, pero los precios de garantía, que fijaban un precio superior al internacional, incentivaba la producción de productos agrícolas en particular del maíz;
- La consideración de que los precios de garantía no beneficiaban a los productores pequeños que producen especialmente para el autoconsumo.

PROCAMPO respondió a un contexto de apertura económica que planteaba una cuasi solución con la llegada del modelo neoliberal y, también, al gran rezago productivo y económico que se traducían en crisis permanentes. La finalidad del programa era la capitalización de aquellos cultivos que representan ventajas

---

<sup>170</sup> Guillermo Knochenhauer, "Procampo: hacia la liberalización", [en línea], México, Este país, Núm. 32, Noviembre de 1992, Dirección URL: [http://estepais.com/inicio/historicos/32/9\\_procampo\\_hacia%20la%20liberacion.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/32/9_procampo_hacia%20la%20liberacion.pdf), [consulta: 29 de agosto de 2014].

<sup>171</sup> J. Mario Herrera Ramos, "La nueva política social en México y su diseño institucional: el caso de PROCAMPO" en Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (VII, 8-11 Octubre, 2002, Lisboa, Portugal) dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043312.pdf>, [consulta: 29 de agosto de 2014].



comparativas frente al mercado internacional, y de los cuales se podía sacar provecho, como se mencionó líneas atrás.

Algunos de los cultivos que se observaron con potencial productivo al inicio del programa fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo como por hectárea era de 450 pesos.<sup>172</sup> Los objetivos de PROCAMPO eran:

- Incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural;
- Facilitar la conversión de superficies a actividades de mayor rentabilidad;
- Contribuir a la recuperación, conservación de los bosques y selvas y a la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación del agua;
- Favorecer una cultura de conservación de los recursos naturales;
- Fomentar la participación del sector privado y público en el campo;
- Mejorar la competitividad interna y externa;
- Elevar el nivel de vida de las familias rurales;
- Modernizar el sistema de comercialización;
- Dar certidumbre económica a los productores rurales;
- Dar mayores capacidades a productores para su adaptación al cambio;
- Elevar las condiciones de vida de los productores;
- Fomentar el desarrollo del sector rural;
- Mejorar el nivel de ingreso de los productores de autoconsumo.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> José Pedro Juárez; Benito Ramírez Valverde, “*programa de subsidio directo a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México*, [en línea], Revista Ra Ximhai, Vol. 2, Núm. 2, p. 375, Universidad Autónoma Indígena de México, Mayo-Agosto de 2006, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/461/46120204.pdf>, [consulta: 9 de septiembre de 2014].

<sup>173</sup> Dentro de este punto, Carlos Menéndez Gámiz cita una parte de la justificación de la iniciativa del gobierno federal para la creación de PROCAMPO y, sobre todo, de cómo éste beneficiaría a los productores de autoconsumo para su integración a un marco comercial de competencia. El gobierno reconoció que 2.2 millones de productores destinan su producción al autoconsumo por lo que se encuentran al margen de los sistemas de apoyo y, en consecuencia, en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas; se instrumenta este sistema, que tiene como uno de los principales objetivos mejorar el nivel de vida de aquellos productores, ver en , Carlos R. Menéndez Gámiz, “Objetivos y límites legales a superficies susceptibles de apoyo en el Programa de Apoyos Directos al Campo. Procampo: Elementos para un futuro diseño”, [en línea], p. 5, CEDRSA-Cámara de Diputados, *Nota técnica*, 2008, Dirección URL: [www.cedrsa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1666](http://www.cedrsa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1666), [consulta: 28 de agosto de 2014].

Las características de viabilidad y pertinencia de PROCAMPO se diseñaron en función de cumplir con lo suscrito en los acuerdos internacionales, que en ese tiempo eran el TLCAN y el GATT, y los cuales se resumen en tres según el “Informe de resultados y de impacto económico y social del componente PROCAMPO para vivir mejor”.<sup>174</sup>

1. **Selectividad**, el cual define la población objetivo a la que se le asignarán los recursos. Según el informe de ASERCA, los beneficiarios de ese apoyo serán los productores agrícolas, personas físicas o morales que demostraron estar en posesión legal de las tierras.
2. **Desvinculación**, el programa no debe ser un distorsionante de la producción y el comercio, y el monto de apoyo no debe estar alineado a los precios nacionales o internacionales de los productos. En este punto, el Informe señala que el productor es libre de producir el cultivo que desee. Sin embargo, nos atreveríamos a criticar esta característica, ya que a pesar de entregar recursos directos en manos de los productores sigue existiendo un rezago tecnológico que limita su desempeño. A ese factor se suma el hecho de la carencia de apoyos crediticios con tasas de interés reducidas para la incentivación de las unidades productivas a menor escala.
3. **Transitoriedad**. El periodo de vigencia del programa se diseñó para 15 años, es decir, daría inicio en el ciclo agrícola otoño/invierno de 1993/1994, hasta la primavera/verano de 2008. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2007-2012, se prolongó el tiempo de vida del PROCAMPO hasta el 2012.

Simón Román de la Rosa dice que PROCAMPO fue considerado como un viraje de las políticas agrícolas del gobierno. Además, de pensarse al programa como un

---

<sup>174</sup> s/autor, “Informe de resultados y de impacto económico y social del componente PROCAMPO para vivir mejor”, [en línea], *Revista Claridades Agropecuarias*, Núm. 123, p. 15, México, INFOASERCA, 2011, Dirección URL: <http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas/213/ca213-13.pdf>, [consulta: 29 de agosto de 2015].

motor de cambios positivos de largo alcance en la esfera de lo social, lo político y lo económico.<sup>175</sup> Sin embargo, las expectativas de este programa son explicadas por Gerardo Otero, quien argumenta que PROCAMPO era incapaz de solucionar las desigualdades de ingreso que existían debido “al acceso disparado a las dotaciones de tierras”.<sup>176</sup>

### 3.5. QUINCE AÑOS DE TLCAN Y PROCAMPO

¿Cuál ha sido el impacto del TLCAN y de PROCAMPO en el sector agrícola? Juan de Dios Trujillo denomina a las políticas adoptadas e impulsadas por el gobierno mexicano para no distorsionar el comercio y/o el funcionamiento del mercado, como medidas de orientación al mercado, con las cuales se “impusieron nuevas visiones y determinaciones, las cuales acotaron el espacio para la definición nacional de políticas”.<sup>177</sup>

En este sentido, PROCAMPO fungió (y continua siéndolo) como un programa sectorial que buscó no ser un mecanismo que interviniera en la dinámica del mercado internacional, sobre todo en los precios de los productos. Como lo señalamos con anterioridad, PROCAMPO surge como un instrumento compensatorio por el cambio de los precios de garantía y los efectos que trajo consigo el TLCAN.

En toda política que establece el gobierno existen efectos negativos o positivos para el sector donde se aplica. El TLCAN al ser un tratado internacional en el que se suscriben las normas y pautas para la libre circulación de los productos de los países contratantes, se ha convertido en un factor que ha determinado el diseño

---

<sup>175</sup> Simón Román de la Rosa, “Programa PROCAMPO” en *Liberalismo económico, PROCAMPO y TLC (1982-1994)*, [en línea], p. 74, Trabajo de titulación para obtener el título de Licenciatura en Economía, México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I), 1995, Dirección URL: <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/asp/am/presentatesis.php?recno=6480&docs=UAM6480.PDF>

<sup>176</sup> Gerardo Otero, *Op. Cit.*, p. 84.

<sup>177</sup> Felix Trujillo, *Op. Cit.*, p. 35.

de las políticas públicas nacionales.<sup>178</sup> Ileana Cid ahonda más sobre el tema del TLCAN y de cómo éste ha permeado las relaciones entre la sociedad y el gobierno, ya que “éste es el pivote histórico que detona los cambios esenciales que se producen en la estructura sociopolítica y económica [...] y que explican las características de la nueva relación entre sociedad y gobierno con nuestro país entra al siglo XXI”.<sup>179</sup>

En un análisis a 10 años del TLCAN, Jorge Calderón Salazar explica que este acuerdo “[...] se ha situado en el centro de las políticas públicas en México. El tratado, [...] vino a inaugurar un nuevo proceso de desnacionalización y transnacionalización”.<sup>180</sup> La enorme influencia de las normas comerciales establecidas en esta relación trilateral desencadenó resultados poco favorables para el campo; y a pesar de contar con PROCAMPO, como un subsidio directo a los ingresos de los productores, éste no ha tenido la capacidad de influir en el fortalecimiento de las unidades de producción agrícola. Aunque se buscó contener a la población campesina a partir de este programa, ésta no contaba con los insumos para activar una economía agroexportadora.<sup>181</sup>

Una de las características de las políticas públicas agrícolas que se han desarrollado durante mucho tiempo es la falta de objetivos integrales que contribuyan al fortalecimiento del sector rural y de sus instituciones, pero no sólo en la cuestión productiva, sino también en el crecimiento real en los ingresos de los productores que se vea reflejado en su calidad de vida. En un estudio que realiza John Scott, sobre los subsidios agrícolas en México, expone los siguientes:

---

<sup>178</sup> Retomando a Félix Trujillo, él nos explica que ante los organismos internacionales (como la OCDE, la OMC, el FMI, entre otros) los países que se encuentran bajo las regulaciones de estos deben mantener sus instrumentos de apoyo acordes a las medidas que estos diseñan para la sana competencia comercial. Ver en Felix Trujillo, *Op. Cit.* P. 37-38.

<sup>179</sup> Ileana Cid, *Op.Cit.*, p. 166.

<sup>180</sup> Jorge A. Calderón Salazar, “Diez años del TLCAN. Su impacto en la economía de México” en Alberto Acosta; Fander Falconí, *TLC, más que un tratado de libre comercio*, Quito, FLACSO, 2005, p. 63.

<sup>181</sup> Roberto Bermúdez afirma que PROCAMPO se dio a conocer en una coyuntura electoral, ensalzando sus grandes ventajas que les daría a los productores, sin embargo, solo fue una acción del gobierno para “contener los efectos negativos de la competencia monopólica”, y así poder sostener a los productores más desprotegidos del campo y arrojarlos a la pobreza absoluta. Ver en Roberto Bermudez, *Op. Cit*, p.100.

“[...] la formulación, diseño y evaluación de políticas de desarrollo rural y agrícolas se ha caracterizado por una tajante división entre los objetivos de programas “productivos” y programas “sociales”, siendo los primeros programas que se preocupan exclusivamente por aumentar la productividad en el sector rural, y los segundos programas abocados a mitigar la pobreza rural”.<sup>182</sup>

Esto generó contextos desiguales para los productores del campo, sobre todo en una situación de libre mercado. A pesar de que PROCAMPO se diseñó como un programa eventual para responder a los cambios en la producción agrícola con la entrada del TLCAN, éste no previó los grandes desplazamientos sociales que generaría. Para este tipo de efectos, el gobierno mexicano planteó programas sociales como PRONASOL que captó a toda esa población marginada y quienes fueron subsidiados en su pobreza.

La duración del PROCAMPO y la eliminación total de los aranceles agrícolas, estipulado en el TLCAN, se dio en un periodo de 15 años (1994-2008) y durante ese tiempo se registraron un sinnúmero de resultados para el sector. El principal fue el reflejo de un campo empobrecido. En una nota del periódico el Universal se habla de que a pesar de haberse destinado 171 millones de pesos durante ese periodo, los pequeños productores no se vieron beneficiados, y en cambio sí se percibió una gran desviación de recursos hacia las manos de los grandes productores.<sup>183</sup>

Mientras ése era el escenario planteado por un programa agrícola, el TLCAN evidenciaba un gran atraso del sector, pero sobre todo enormes consecuencias como la gran dependencia alimentaria, el deterioro ambiental y la atomización de las cadenas productivas. En otro reporte sobre los 15 años de vigencia del programa, se estima que el 10 por ciento de los productores recibieron el 57 por

---

<sup>182</sup> John Scott, “¿Importa la equidad? Objetivos compensatorios, de producción y distribución en la política agropecuaria” en *Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?*, Trad. Jorge Romero, CIDE, México, 2009, p. 76.

<sup>183</sup> s/autor, “Procampo, 15 años de saqueo”, [en línea], México, El Universal.com.mx, 11 de Noviembre de 2009, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/75179.html>, [consulta: 1 de octubre de 2013].

ciento del apoyo del programa, lo que equivaldría a una cantidad de 16 mil pesos anuales, mientras que el 80 por ciento, obtuvieron menos de mil pesos al año.<sup>184</sup>

Víctor Suárez Carrera, director ejecutivo de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), señaló, en un reporte en la revista Contralínea, que el problema del sector productivo agrícola no es la cantidad destinada, sino “para qué objetivos se ejerce, cómo se decide, cómo se controla, cómo se informa”.<sup>185</sup>

Durante el periodo de 1994 a 2010 se dieron una serie de cambios al marco normativo, en el campo operativo y en la cantidad de los montos del programa para hacerlo más eficiente y con una distribución más equitativa. En el siguiente cuadro se podrán observar los principales cambios y beneficios que según la SAGARPA se obtuvieron de la reconfiguración de PROCAMPO:

**Cuadro 8**  
**PRINCIPALES CAMBIOS DE PROCAMPO**

CAMBIOS	BENEFICIOS
<b>PERIODO 1994-2010</b>	
Se amplió la gama de documentos para acreditar la elegibilidad y propiedad o titularidad de los predios.	Facilita la confirmación del registro de los predios en el directorio del PROCAMPO.
Se estableció una Cuota Unitaria de apoyo por hectárea equivalente a 100 dólares americanos, que se ha ido ajustando conforme al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.	Promueve la recuperación del poder adquisitivo del apoyo.
A partir del ciclo agrícola primavera-verano 1995, se permitió la siembra de cualquier cultivo lícito diferente a los nueve elegibles.	Favorece la siembra de cultivos más rentables, la diversificación económica y la autonomía en las decisiones de los productos.
En el año de 1995, se incorpora el esquema	Establece la posibilidad de contar con bienes y

<sup>184</sup> Matilde Pérez U., “Por 15 años, 80% de beneficiarios del Procampo recibieron menos de mil pesos”, [en línea], México, La Jornada, 14 de Octubre de 2008, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/14/index.php?section=politica&article=014n1pol>, [consulta: 13 de marzo de 2014].

<sup>185</sup> Erika Ramírez, “Campesinos, fuera de los subsidios de la SAGARPA”, [en línea], México, Contralínea, 3 de Octubre de 2010, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/10/03/campesinos-fuera-de-los-subsidios-de-la-sagarpa/>, [consulta: 13 de marzo de 2014].

de cesión de derechos al cobro del apoyo de PROCAMPO.	servicios (financiamiento, fertilizante, semilla para siembra, equipo y/o maquinaria y asistencia técnica, entre otros) antes de la siembra.
A partir del ciclo agrícola otoño-invierno 1995/1996, se autoriza el apoyo a los productores que establezcan proyectos ecológicos.	Contribuye a la recuperación, conservación y reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas y a evitar la degradación del medio ambiente y a la recuperación de bosques y selvas.
La entrega de los apoyos se realiza en el periodo generalizado de siembras, misma que pasó de 90 a 60 días. En cesión de derechos, la entrega se estableció en 40 días.	El productor recibe el apoyo con mayor oportunidad. En el caso de cesión de derechos, posibilita la reducción del costo financiero aplicable al productor.
Como consecuencia de reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, se crean los procedimientos relacionados con el fraccionamiento y consolidación de predios, las tierras de uso común, superficie excedente de ejidos y comunidades y transferencias de expediente.	Se atiende la nueva situación jurídica sobre la propiedad de la tierra por enajenación, herencia o la transmisión de los derechos sobre los predios. Permite regularizar el registro de predios recién certificados por el PROCEDE <sup>186</sup> e indirectamente se promueve una cultura de regularización de la tenencia de la tierra.
Derivado de que en algunas regiones del país persisten sistemas de producción que practican el uso discontinuo del suelo (agricultura itinerante) o en los que se requieren un uso más eficiente del agua, se incluyeron procedimientos denominados: <i>Roza- Tumba-Quema</i> , Agricultura bajo el sistema de "Año y Vez" y Compactación de Áreas de riego.	Reconoce los diferentes modos de producción prevalecientes en el campo mexicano.
Como complemento de las políticas impulsan el desarrollo sustentable de la agricultura, se incluyeron los procedimientos de <i>Roza-Tumba-Pica</i>	Los productores que optaron por la modificación del modo de producción de <i>Roza-Tumba-Quema</i> , se vieron beneficiados con un apoyo adicional otorgado por la SAGARPA, por evitar la quema de material vegetativo.
A partir del ciclo primavera-verano 2001 se establece la entrega del apoyo anticipado a la siembra en el ciclo primavera-verano a los predios de temporal de hasta cinco hectáreas elegibles al 87% de los productores de este ciclo	Que los productores cuenten con recursos para llevar a cabo la preparación y siembra de sus terrenos y evitar que cedan sus derechos de PROCAMPO que les implica recurrir en costos financieros.
A partir del ciclo primavera-verano 2001, se aplica el redondeo del apoyo al equivalente a una hectárea a Unidades de Producción menores de una hectárea.	Da un trato privilegiado a los productores de menores ingresos.
A partir del ciclo PV 2004 se crea la modalidad de reinscripción multianual a	Simplifica la operación del PROCAMPO con acciones que redunden en la disminución de

<sup>186</sup> Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

<p>través de una solicitud continua con la que el productor solicita se le tenga por presentada su solicitud para el ciclo en operación y homólogos subsecuentes y su apoyo se emita de manera automática año con año.</p>	<p>trámites, costos y tiempo de los productores que recorrían grandes distancias para gestionar en cada ciclo agrícola la obtención de los beneficios del PROCAMPO, además de reducir los costos. Con el mecanismo de solicitud continua, los apoyos del PROCAMPO se canalizan en forma más oportuna a los productores.</p>
<p>Los plazos de entrega de los apoyos se modificaron de 60 a 40 días en el año 2001 y hasta 35 días a partir del año 2002</p>	<p>Mayor oportunidad en la entrega del apoyo.</p>
<p>Innovación de medios de pago para la entrega de los apoyos, como lo es el depósito en cuenta bancaria</p>	<p>Incorpora al productor a los mecanismos modernos de transferencia de recursos, evitar el intermediarismo y la posibilidad de corrupción, dar mayor transparencia a la entrega de los apoyos.</p>
<p>El 31 de diciembre de 2001 se creó la “Ley de Capitalización del Campo” que concluyó su vigencia el 31 de diciembre de 2008. Al amparo de esta ley se estableció el sistema de garantías y acceso anticipado a pagos futuros de PROCAMPO (PROCAMPO CAPITALIZA) que formalmente inicio en 2003. Este instrumento permite el acceso – mediante un crédito- a pagos futuros que el gobierno canaliza sobre las superficies elegibles comprometidas en el establecimiento de un proyecto productivo. Se dio prioridad a los productores de menores ingresos; debidamente asociados y organizados con cinco hectáreas elegibles o menos; las mujeres o los grupos indígenas. El grupo de productores con predios de hasta cinco hectáreas elegibles no pagaron los intereses del crédito que fueron absorbidos por el gobierno federal.</p>	<p>Fortalece las unidades de producción, establecer una alternativa del uso de los recursos para capitalizar las unidades y promover la diversificación de la actividad agrícola y pecuaria.</p>
<p>Establecimiento del procedimiento para la actualización del directorio de PROCAMPO el 7 de noviembre de 2003, con el que se permitió hasta el 31 de diciembre de 2007 la inscripción de nuevos predios al PROCAMPO en sustitución de la superficie dada de baja.</p>	<p>Incorpora al PROCAMPO a nuevos productores que cumplieran con los lineamientos normativos.</p>
<p>Posibilidad del pago anticipado a la siembra de todos los predios a partir del ciclo agrícola primavera-verano 2009, sujeto a disponibilidad presupuestal manteniendo compromiso de sembrar superficie para la cual se solicita el apoyo.</p>	<p>Entrega del apoyo con mayor oportunidad</p>



Establecimiento de cuotas diferenciadas de apoyo a partir del ciclo primavera-verano 2003 mismas que se han modificado en los mismos ciclos 2009 y 2010.	Mejora la distribución de los recursos del PROCAMPO
Establecimiento de un monto máximo de apoyo por persona física beneficiaria por ciclo agrícola a partir del ciclo primavera-verano 2009.	Mejora la distribución de los recursos del PROCAMPO

**FUENTE:** Información obtenida del portal de SAGARPA

A pesar de que se han hecho cambios sustanciales al programa y de que es considerado por el Banco Interamericano de Desarrollo como un instrumento principal de la política agrícola mexicana,<sup>187</sup> sus alcances no han sido los esperados, ya que no se ha traducido en la disminución de la pobreza en el sector campesino y, tampoco, se ha logrado diseñar una política integral que sea promovida a través de la participación de los pequeños y medianos productores nacionales. Carlos Cortez arguye que el efecto del programa en la productividad ha sido deficiente o nulo y la eficiencia de los recursos no ha impactado de manera favorable. Continúa el autor diciendo, que este modelo de subsidio no muestra un claro interés sobre la producción agrícola y la seguridad alimentaria nacional.<sup>188</sup>

Como se ha venido mencionado a lo largo del capítulo, PROCAMPO nació con el objetivo de dar certeza a los productores y de ser un colchón que amortiguara los efectos del TLCAN, sin embargo, el resultado ha sido diferente para cada uno de los productores; por ejemplo, el programa ha sido para los pequeños productores una fuente de ingresos, por otro lado, se encuentran los productores de mayores rendimientos quienes han tenido un apoyo favorable a su producción ya que éste lo invierten en los insumos agrícolas.

<sup>187</sup> s/autor, "PROCAMPO inicia fase decisiva en México", [en línea], Banco Interamericano de Desarrollo, Dirección URL: <http://www.iadb.org/es/temas/efectividad-en-el-desarrollo/procampo-inicia-fase-decisiva-en-mexico,1263.html>, [Consulta: 13 de febrero de 2014].

<sup>188</sup> Carlos Cortez Ruiz, "Reformas necesarias para un desarrollo rural con campesinos" en José Luis Calva (Coord.) *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*, (Tomo 9) Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 45.

“Los beneficios de las políticas neoliberales han sido para un grupo de unidades productivas empresariales, caracterizadas por disponer de tierras de buena calidad, con importantes inversiones en infraestructura, que hacen uso de tecnología de punta en el ámbito de la producción destinada principalmente al mercado internacional. Como contraparte, existen poco más de cinco millones de pequeñas unidades campesinas que representan alrededor de 28 millones de habitantes que desarrollan sus actividades agropecuarias con un mínimo de recursos, infraestructura y tecnología, para obtener una producción a pequeña escala destinada principalmente al autoconsumo o a los mercados locales”.<sup>189</sup>

El mal diseño de políticas públicas sectoriales se encuentra en relación directa con un tratado comercial que ha generado inequidades y mayor pobreza en el sector. María Luisa Quintero afirma que el tratado comercial, más allá de generar un rezago en la producción de los pequeños productores, ha generado “la atomización de la estructura agraria, con un minifundismo incapaz de acceder a los insumos y ventajas, que derivan de las economías de escala, y un prolongado tutelaje gubernamental que convirtió en nada la soberanía de los productores y les impidió tomar decisiones fundamentales”.<sup>190</sup>

En el siguiente cuadro se puede observar que durante el periodo 1991 a 2007 se redujo el número de personas que se dedicaban al trabajo agrícola de forma no remunerada, sin embargo, es notorio el proceso de proletarización. Hemos sólo recabado datos hasta 2007 para hacer el cuadro, debido a que los censos agrícolas se hacen cada 10 años, por lo que los siguientes resultados serán arrojados hasta 2017.

---

<sup>189</sup> *Ibíd.*, p. 123.

<sup>190</sup> María Luisa Quintero, Francisco Garrido Segura, *Op. Cit.*, p. 12.

## CUADRO 9

### NÚMERO DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN TRABAJANDO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

	1991	2007	Variación (1991-2007)
<b>TOTAL</b>	10,676,311	8,650,187	-19%
<b>NO REMUNERADOS (FAMILIARES)</b>	8,370,879	3,510,394	-58%
<b>HOMBRES</b>	7,112,977	2,399,283	-66%
<b>MUJERES</b>	1,257,902	1,111,111	-12%
<b>REMUNERADO</b>	2,305,432	5,139,793	123%
<b>PERMANENTE (MÁS DE 6 MESES)</b>	427,337	420,989	-1%
<b>HOMBRES</b>	399,944	378,701	-5%
<b>MUJERES</b>	27,393	42,288	54%
<b>EVENTUALES (MENOS DE 6 MESES)</b>	1,878,095	4,718,804	151%
<b>HOMBRES</b>	1,717,275	4,164,690	143%
<b>MUJERES</b>	160,820	554,114	245%

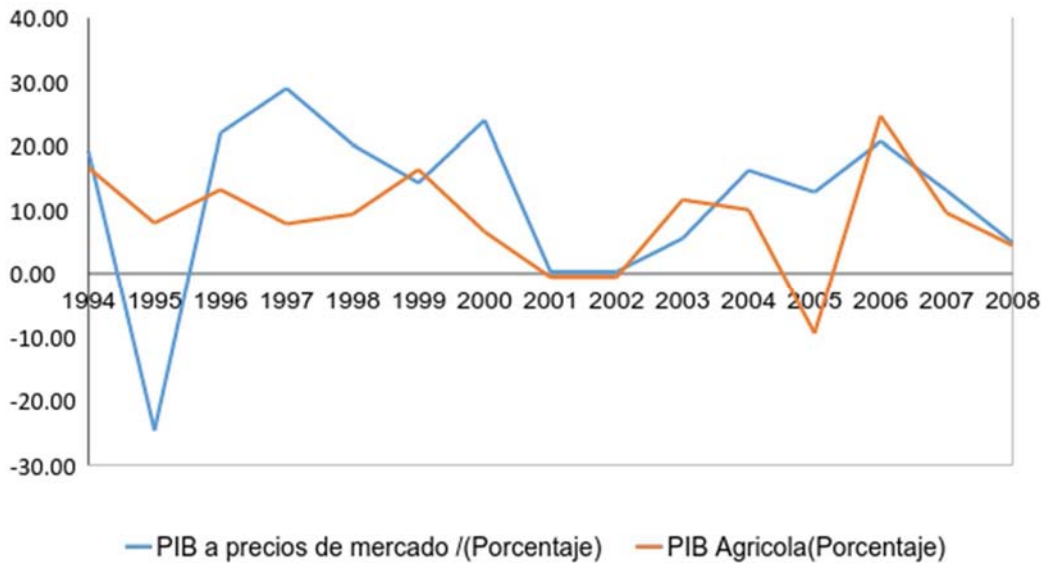
Fuente. VIII Censo agropecuario, 1991 y 2007, INEGI.

Los datos arrojados por el cuadro anterior, nos muestran varios elementos de análisis, el primero tiene que ver con la reducción del número total de personas que participan en el sector agrícola, de 1991 a 2007 hubo una reducción de 2,026,124 personas. El segundo elemento, es la reducción de 4, 860, 485 unidades familiares que no percibían un salario por su actividad agrícola. A diferencia de lo anterior, el número de personas que desempeñaron una actividad agrícola de manera remunerada aumento de 1991 a 2007, 2, 834, 361 personas.

A esto se sumó que el PIB del sector agrícola tuvo, durante 1994 a 2008, un impacto poco favorable en la economía en su conjunto, en virtud de su constante variación resultado de los cambios económicos que se sufre constantemente. En la gráfica 2 se muestra la participación del PIB agrícola en la economía nacional.

**GRAFICA 4**

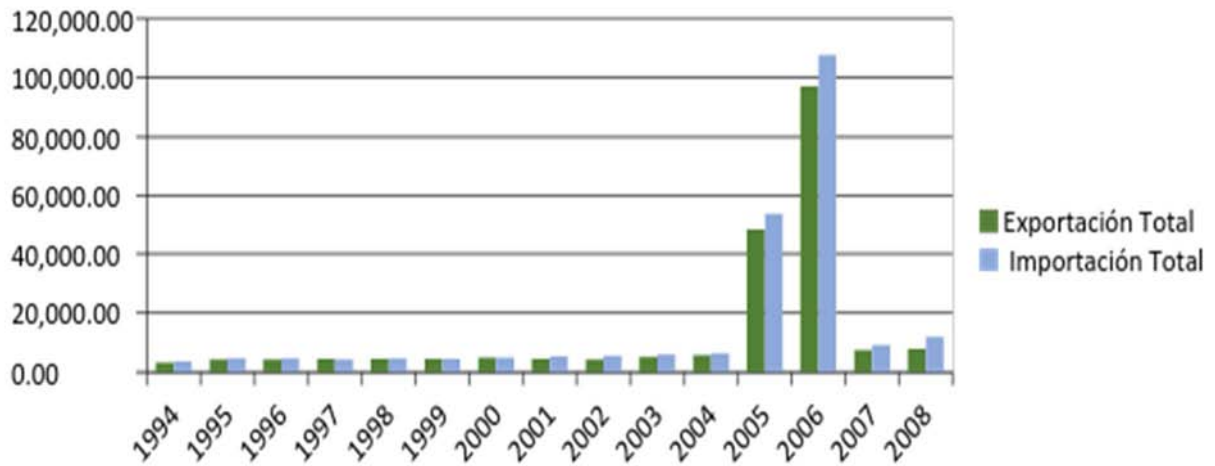
**PARTICIPACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO AGRÍCOLA**



**FUENTE:** INEGI/Economía/Actividad Económica/PIB <http://www3.inegi.org.mx>

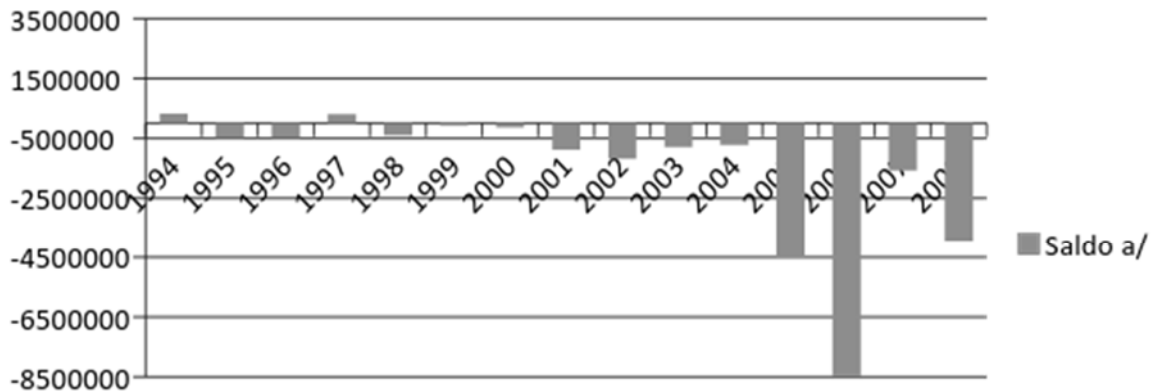
Como ya lo señalamos, el sector agrícola no ha logrado consolidarse dentro del PIB como un factor de desarrollo económico y social, condiciones que influyen en la creciente importación de alimentos y productos agrícolas para complementar la demanda requerida al interior. En las siguientes dos gráficas (3 y 4) se muestra la balanza comercial agrícola y el saldo negativo que este ha tenido en los últimos quince años.

**GRÁFICA 6**  
**EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN AGRICOLA**



FUENTE: INEGI/Economía/Actividad Económica/Importaciones-Exportaciones.

**GRÁFICA 7**  
**BALANZA AGROPECUARIA (SALDO)**

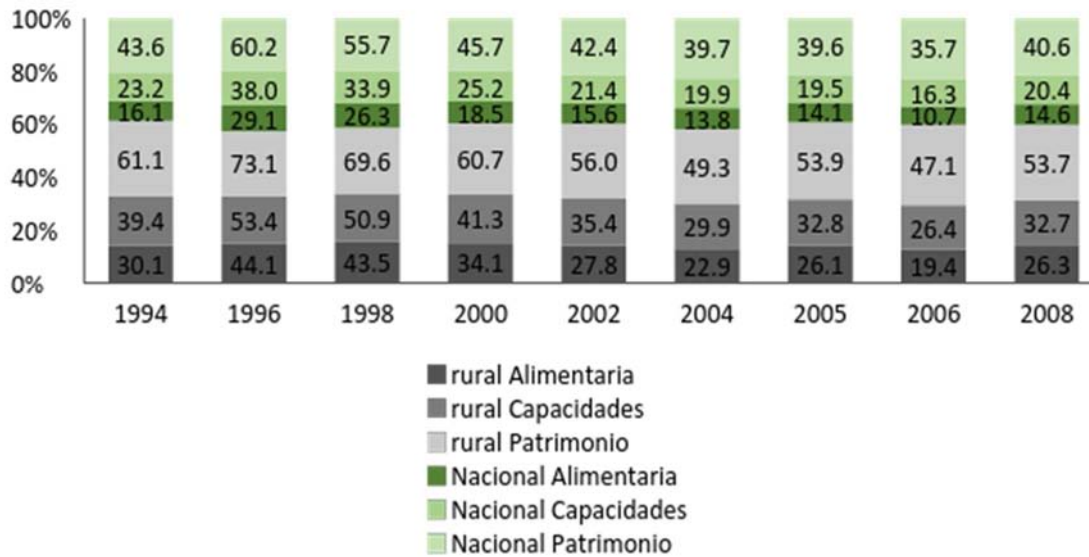


FUENTE: INEGI/Economía/Actividad Económica/Balanza agropecuaria.

A pesar de que PROCAMPO estableció entre sus objetivos el dotar a las unidades productivas de eficiencia; éste no ha logrado fomentar el desarrollo del sector rural. Ni el TLCAN ni PROCAMPO lo han logrado impulsar, por el contrario, los niveles de pobreza en las zonas rurales en el periodo estudiado, ha crecido durante estos años.

GRAFICA 8

POBREZA NACIONAL Y POBREZA RURAL (% INGRESOS)



**FUENTE:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Evolución de dimensiones de la pobreza 1990-2014, dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

En éste capítulo se analizó de qué manera México apegó el diseño de su política agrícola en base a las exigencias de un acuerdo comercial a través de un programa llamado PROCAMPO. Esto nos permitió entender que dentro de los cambios institucionales del Estado y la adaptación de las políticas públicas del sector agrícola en ningún momento las autoridades políticas plantearon la idea de soberanía alimentaria, más allá de la eficiencia y eficacia del campo en la economía.

En el capítulo siguiente abordaremos de manera más detallada en qué momento los distintos actores agrícolas buscaron introducir la necesidad de construir políticas públicas para el sector bajo el eje de la soberanía alimentaria.

## **CAPÍTULO IV**

### **HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA AGRÍCOLA CON VISIÓN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA**

La estructura de nuestro último capítulo trata de plantear el antecedente de cómo se ha introducido el concepto de soberanía alimentaria en nuestro país. Desde la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en 2001, hasta la impronta de los movimientos que impulsaron la iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN) en el año 2005.

Dentro del texto buscamos responder algunas cuestiones que para nuestra investigación requieren ser planteadas:

- ¿Cómo se introdujo el concepto de soberanía alimentaria en nuestro país, y cómo es que este se ha asimilado?
- ¿Las políticas públicas agrícolas se han diseñado para hacer efectiva la soberanía alimentaria?
- ¿La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, marco legal que introduce en su texto el concepto de soberanía alimentaria, en verdad defiende su aplicación?
- ¿De qué manera se puede diseñar una política agrícola integral basada en la soberanía alimentaria?

Para avanzar en la respuesta de estas interrogantes se presentarán dos apartados, en el primero se plantea la necesidad de discutir el TLCAN, buscando que sea más justo el intercambio comercial a partir del reconocimiento de la diversidad en la producción de cultivos y respetando la soberanía nacional y alimentaria de nuestro país.

La segunda parte de este capítulo estableceremos algunas consideraciones sobre las incongruencias en la toma de decisiones, transformadas en políticas públicas, que se han caracterizado por satisfacer acuerdos comerciales e intereses empresariales, poniendo en crisis alimentaria a la gran mayoría de la población. Por ello, argüimos la importancia de colocar a la soberanía alimentaria como un eje de acción en la que los grupos campesinos y de la sociedad interesada puedan empoderarse para su participación en el diseño de políticas agrícolas inclusivas en la política y economía nacional.

#### **4.1. SOBERANÍA ALIMENTARIA EN MÉXICO**

¿Qué pasa con el concepto de soberanía alimentaria en nuestro país? Como definimos en un apartado del capítulo primero, la soberanía alimentaria es entendida como la capacidad de los pueblos en definir políticas agrarias que sean acordes a las necesidades alimentarias de la población, además de plantear nuevamente la capacidad soberana de México por sobre acuerdos comerciales.

En el capítulo primero hemos hecho un breve esbozo sobre el concepto y sus objetivos, en pocas palabras, la soberanía alimentaria es una demanda para que el Estado replantee su línea de acción frente al campo y las políticas públicas que funcionan para este sector y con ello se abran nuevos canales de participación en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos (productores-pequeños y medianos, así como los consumidores).

En México, como ya lo vimos en el capítulo anterior, la problemática que vive el sector agrícola mexicano se ha debido a factores políticos y económicos que se han agudizado con el proceso de liberalización e industrialización agropecuaria, alineándose a los requerimientos del mercado internacional, a través de la entrada en vigor del TLCAN, en la que el gobierno puso a disposición de una supuesta modernidad todos los mecanismos legales y programáticos para la instalación de un sector agrícola redituable, pero sin un eje que garantizara la soberanía



alimentaria de la nación. Lo anterior provocó un déficit en la producción de alimentos, el aumento de los precios, la agudización de la pobreza de los campesinos, así como de la mayoría de la población que requiere alimentos.

En 1996, nuestro país fue sede de la II Conferencia Internacional de la Vía Campesina, en la ciudad de Tlaxcala. Fue un momento cumbre para el país y el movimiento, ya que en dicha conferencia se definió por primera vez el concepto de soberanía alimentaria construida desde una visión con preponderancia en una economía rural que se sustenta en el respeto entre los trabajadores y el ejercicio de un comercio justo. Ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) lanza una convocatoria para la realización del Foro de las Organizaciones No Gubernamentales/Organizaciones de la Sociedad Civil, mismo espacio en el que la Vía Campesina acudió y lanzó la bandera de la Soberanía alimentaria, como eje del desarrollo rural global y local.

En 1999, un año después de haberse cumplido cinco años de la entrada en vigor del TLCAN, la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó ante el pleno una iniciativa denominada Ley de Desarrollo Rural (LDR), la cual fue aprobada en diciembre del 2000. Los motivos que impulsaron dicha norma fueron las inconsistencias que había dejado la alta intervención estatal y el proteccionismo comercial frente a un contexto de liberalización económica, trayendo como consecuencias la desincentivación económica del sector, la dependencia alimentaria y la pobreza.

El objetivo que se planteó en la iniciativa fue la necesidad de fortalecer el mercado nacional y determinar las responsabilidades del poder ejecutivo ante acuerdos comerciales suscritos con otros países. Por ejemplo, dentro del Artículo 3° de la Ley se estableció que sería obligación de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) el ejecutar políticas, programas y acciones encaminadas a cumplir los objetivos de:

- I. Promover el bienestar social y económico de los productores [...]
- II. Combatir el desequilibrio económico regional [...]

### III. Contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria nacional.

Sin embargo, la ley de Desarrollo Rural fue vetada por el ejecutivo para presentar, en abril de 2001 y aprobar en octubre del mismo año, su propio proyecto llamado Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Dicha ley estableció como eje el fortalecimiento de la soberanía nacional a partir del incremento en la eficacia y eficiencia de las acciones del desarrollo rural sustentable integrando y centralizando las funciones para la aplicación de las políticas agrícolas. Técnicamente la LDRS significaba un reconocimiento a la necesidad de impulsar la soberanía alimentaria, pero ésta se quedaba como letra muerta, al momento que dejó de lado la presencia de los pequeños productores en la definición de las políticas agroalimentarias.

Otro aspecto que distingue a la Ley de Desarrollo Rural frente a la LDRS es que la primera establecía la necesidad de apoyos más fuertes al sector agrícola frente al TLCAN, bajo la siguiente premisa:

“El Estado procurará que los productores rurales mexicanos tengan cubiertos sus ingresos mínimos para lograr su bienestar social; se buscará compensar desigualdades entre los productores nacionales y los que se dieran entre éstos respecto a productores de los países con los que existen tratados comerciales”, [...] (mientras que) la LDRS sólo menciona que se deben aprovechar las “[...] capacidades de negociación al enfrentar los compromisos mercantiles y aprovechar las oportunidades de crecimiento derivadas de los acuerdos y los tratados internacionales sobre la materia”.<sup>191</sup>

Al final, la LDRS se estableció como la única norma jurídica que busca “orientar y normar las actividades económicas en el medio rural y fijar las políticas públicas para el campo mexicano bajo un enfoque de “integralidad”,<sup>192</sup> además de proteger

---

<sup>191</sup> Guillermo Torres Carral, “La Ley de Desarrollo Sustentable y el campo mexicano”, *Revista de Geografía Agrícola*, núm. 40, México, Universidad Autónoma de Chapingo, enero-julio, 2008, p.57.

<sup>192</sup> *Ídem*.

la economía agraria frente a los embates del cambio ambiental y la apertura total del TLCAN.

Aunque la norma pretende hacer un esfuerzo por generar la integralidad, el sustento legal con el que se dispone los elementos para lograr equidad entre los productores y una buena distribución de los recursos para poner en marcha mecanismos de producción para los pequeños y medianos productores campesinos, no son definidos de forma clara. Lo anterior exige un rediseño de la ley, las instituciones y, sobre todo, que se logren los consensos necesarios para establecer una solución integral para la agricultura mexicana frente a un tratado comercial.

Aunque la LDRS define a la soberanía alimentaria como la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional,<sup>193</sup> no está garantizando el sustento a los productores de pequeña y mediana escala, en cambio se continúa la gran concentración de tierras y financiamiento en manos de las agroindustrias y las grandes empresas transnacionales, quienes detentan el poder monopólico, influyendo predominantemente en las políticas públicas, haciendo a un lado hasta su total desconocimiento a los movimientos campesinos y organizaciones de la sociedad civil que reclaman su inclusión ante la situación tan desesperante que se expresa en una crisis agrícola, económica y alimentaria.

En el artículo 7° de la LDRS establece la necesidad de implementar:

“obras de infraestructura básica y productiva [...] a través 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 la competitividad”.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Título Primero Del Objeto y la Aplicación de la Ley, Art. 3°, Cámara de Diputados, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf> [Consulta 25 de febrero de 2014].

<sup>194</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Título Primero Del Objeto y la Aplicación de la Ley, Art. 7°, Cámara de Diputados, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf> [Consulta 25 de febrero de 2014].

Sin embargo, quienes se han visto beneficiadas son las corporaciones como: Maseca, Cargill, Archer Daniel's Midland, Bimbo, Minsa, Molinos de México, Gamesa Altex, Bachoco, Lala y Malta de México, Néstle y Wal-mart, que han monopolizado el 60% en su proceso de comercialización del mercado nacional.<sup>195</sup>

Esto contrasta enormemente con el escenario de los campesinos de temporal, autoconsumo así como en el poder de compra de miles de ciudadanos que ven mermados sus ingresos por los altos precios de los alimentos básicos. Y aunque la Ley de Capitalización de PROCAMPO en su artículo 8° hace un esfuerzo por incluir en su texto el concepto de soberanía alimentaria, entra en un sesgo que parece dar prioridad a las agroindustrias por encima de la necesidad de los pequeños y medianos productores.<sup>196</sup>

La lógica de los gobiernos neoliberales fue que los campesinos no adaptados al ambiente económico generado por la apertura comercial serían absorbidos por la fuerza del mercado y los alimentos (o cultivos que no tuvieran ventaja comparativa) serían importados de los países con los que se cuenta con un tratado comercial. Parecía algo sumamente sencillo, pero la dinámica económica creada propició el crecimiento de la brecha de la desigualdad, ya que quienes se han visto mayoritariamente beneficiados han sido las empresas que además de tomar el control de los precios del mercado, han recurrido a los subsidios que otorga el gobierno, además de obtener una exención de impuestos y ejercer presión para la disminución de los precios de las cosechas.

---

<sup>195</sup> Erika Ramírez, "Trasnacionales, dueñas de los alimentos "mexicanos"", [en línea], México, Revista Contralínea.com.mx, 25 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/09/25/trasnacionales-duenas-de-los-alimentos-mexicanos/>, [consulta: 28 de enero 2014].

<sup>196</sup> Ley para la Capitalización del Procampo, Título Segundo Del Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos futuros del PROCAMPO, Capítulo Único, Artículo 8°. "El acceso al Sistema invariablemente será mediante un proyecto productivo que deberá estar directamente relacionado con la producción primaria, la agroindustrialización y el abastecimiento de insumos y equipos necesarios para la realización o desarrollo del proyecto respectivo u otras actividades económicas vinculadas a las cadenas productivas agropecuarias, forestales y pesqueras. Tendrán prioridad aquellos proyectos que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria [...]", dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/238.pdf>, [consulta: 20 de marzo de 2014].

Bajo el mismo eje de efectos negativos, se encuentra la situación del deterioro del poder adquisitivo para el consumo de alimentos por parte de la población. Laura Juárez afirma que entre diciembre de 1994 a febrero de 2010 los precios de los principales alimentos de la canasta básica tuvieron un aumento de 506.9% al pasar el costo diario de la canasta básica de 56.6 pesos diarios a 343.7 pesos. Mientras que el aumento del salario sólo fue 276.30% en el mismo periodo.<sup>197</sup> Esto genera una situación crítica, que se expresa en diferentes niveles: político, económico y nutricional para la población. Avanzar en esta problemática es indispensable para hacer efectiva la soberanía alimentaria.

Peter Rosset opina que la soberanía alimentaria expone como principio básico: el empoderamiento de las agrupaciones campesinas y movimientos sociales, que reclaman ser tomadas en cuenta en el proyecto de políticas agroalimentarias capaces de reducir y/o en su caso eliminar la pobreza económica y alimentaria del sector rural y urbano.<sup>198</sup>

Para ello es necesario que se diseñen nuevos mecanismos jurídicos que eleven el concepto de soberanía alimentaria como un derecho en donde se plantee la necesidad de una efectiva reforma agraria que no consista solamente en el reparto de tierras. Debido al rezago que vive el campo se deben otorgar financiamiento y créditos que pongan en marcha la producción de los cultivos de los principales alimentos que se requieren en el país. Además se debe ver al trabajo campesino como una opción viable y necesaria ante las desventajas que han generado las políticas neoliberales y las agroindustrias. Peter Rosset, arguye que la Soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población, por lo que ningún interés comercial debe estar por encima del

---

<sup>197</sup> Laura Juárez Sánchez, "Poder monopólico alimentario y deterioro salarial", *Revista Trabajadores*, núm. 77, año 14, México, Universidad Obrera de México, marzo-abril, 2010, p. 31.

<sup>198</sup> Peter M. Rosset, *Mirando hacia el futuro: la reforma agraria y la Soberanía alimentaria*, [en línea], AREAS-Revista Internacional de Ciencias Sociales, núm. 26, España, 2007, 167-182 pp, Dirección URL: <http://revistas.um.es/areas/article/view/118571/111871>, [Consulta: 25 de Enero 2014].

bienestar nacional, sobre todo si se trata de la soberanía política y alimentaria del país.

Frente a lo anterior las malas decisiones políticas y económicas han provocado constantes crisis alimentarias que se ven reflejadas en las condiciones de vida de la población en general, pero específicamente en aquellos que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los alimentos por el precio tan elevado de los mismos. Así mismo, los productores o campesinos pequeños o medianos ven detenidas sus producciones ya que los insumos son elevados, además de enfrentarse a la presión de los especuladores quienes generan dos efectos: “por un lado, directamente sobre el incremento de los precios en los alimentos y, por otro, de manera indirecta al presionar al alza de los precios del petróleo y fertilizante”.<sup>199</sup>

En 2003, se vivió un fenómeno social importante por parte de diversos grupos campesinos. ¡El campo no aguanta más! vio la luz pública durante noviembre de 2002 hasta abril de 2003, fue un frente conformado por 12 organizaciones campesinas, que impulsaba los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria como ejes constitutivos para el desarrollo rural, la principal exigencia del movimiento era: “la moratoria al apartado agropecuario del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá”.<sup>200</sup> El sustento ideológico del movimiento

---

<sup>199</sup> Olivia Acuña Rodarte; Miguel Meza Castillo, *Espejos de la crisis económica mundial: la producción alimentaria y las alternativas de los productores de granos básicos en México*, [en línea], Argumentos, año 23, núm. 63, p. 199, México, UAM-Xochimilco, mayo-agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v23n63/v23n63a8.pdf>, [Consultado: 25 de enero de 2014].

<sup>200</sup> Blanca Rubio, “¡El campo no aguanta más! A un año de distancia”, *El Cotidiano*, núm. 124, vol. 19, México, UAM-Azc, marzo-abril, 2004, p. 33. Un año antes de las grandes movilizaciones de campesinos a nivel nacional, en 2002 se comenzaron a integrar al Movimiento del Campo no Aguanta más diversas organizaciones entre las que destacan: Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector social (**AMUCSS**); la Asociación Nacional de Empresas de Comercialización (**ANEC**), la Central Independiente de Obreros y Campesinos (**CIOAC**), la Coordinadora Plan de Ayala (**CNPA**), la Coalición Democrática de Organizaciones Urbanas y Campesinas (**CODUC**), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (**CNOC**), la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (**CEPCO**), el Frente Democrático Campesino de Chihuahua (**FDCCH**), la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (**RED MOCAF**), la Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (**UNOFOC**), el Frente Nacional de Defensa del Campo Mexicano (**FNDCM**), y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Autónomas (**UNORCA**), ver en Miguel Ángel Sámano Rentería, *El movimiento ¡El Campo no aguanta más! y el Acuerdo Nacional para el Campo: situación y*

se basaba en una “[...] propuesta de un Nuevo Proyecto de Nación base de la nueva relación Estado-Campesinos, muy diferente al proyecto de nación neoliberal-excluyente fincada en el libre mercado”.<sup>201</sup>

Después de una serie de manifestaciones campesinas con proclamas de “¡El campo no aguanta más!” y de presiones fuertes al gobierno de la alternancia, representado por Vicente Fox Quezada (PAN), las distintas organizaciones campesinas dieron a conocer las principales demandas sobre las políticas públicas agropecuarias. Ante las presiones ejercidas por las movilizaciones el gobierno federal acordó la instalación de ocho mesas de diálogo cuyas temáticas abordaban desde la discusión del TLCAN hasta el papel del campo en el proyecto nacional.<sup>202</sup>

El Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) buscó ser el eje de acción de la política del nuevo partido en el poder, y para ajustar las necesidades de la alternancia al desarrollo de una vida democrática planteó la apertura del diálogo, también por las presiones ejercidas por las organizaciones agrícolas, una serie de mesas de discusión denominadas: “Diálogo por una política de Estado para el Campo”, como el eje para el cambio estructural del sector agrícola. Aunque la primera impresión fue la de una apertura de los canales de diálogo y participación para los ciudadanos de las zonas rurales y dedicados al campo, el acuerdo no trascendió en acciones concretas que beneficiaran realmente al sector agrícola nacional.

El resultado de las mesas de diálogo se dio con la redacción y firma del Acuerdo Nacional para el Campo: por el desarrollo de la sociedad rural, la soberanía y seguridad alimentaria, por las organizaciones y el gobierno federal el 28 de abril de 2003, que tenía como eje principal la reingeniería institucional a cargo del sector agrícola. En el documento se engloba y expone los motivos que llevan a hacer el pacto; entre los que se encuentran principalmente el de establecer las

---

*perspectiva*, [en línea], Revista El Cotidiano, vol. 19, núm. 124, p. 65, México, marzo/abril de 2004, dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512407>, [consulta: 29 de enero de 2014].

<sup>201</sup> Armando Sánchez Albarrán, “Del movimiento ¡El campo no aguanta más! A las movilizaciones sociales de la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o Soberanía alimentaria: esa es la cuestión agraria”, *El Cotidiano*, núm. 124, vol. 19, México, UAM-A, 2004, p. 46.

<sup>202</sup> Miguel Ángel Sámano, *Op. Cit.*, p. 66.

condiciones necesarias para ejercer una soberanía y seguridad alimentaria plenas, así como el desarrollo de la sociedad rural.

En el documento se puede observar la problemática, se visibilizan las probables acciones para abordarlas, además de enunciar la importancia del sector rural como actor estratégico para el desarrollo nacional. Estableciendo así, como uno de los principios rectores que el “[...] campo, la sociedad rural, las agriculturas campesina e indígena (como) elementos imprescindibles para el presente y futuro de la nación, a fin de asegurar su soberanía y seguridad alimentaria del país”.<sup>203</sup> En el apartado sobre comercio internacional, en el punto 47, se establece que el Ejecutivo federal deberá evaluar los impactos del TLCAN en el sector agrícola. Sin embargo, uno de las acciones para que el sector se integrara a los proyectos de desarrollo económico era a través de un plan estratégico con visión hasta 2020. Para ello era necesario la realización de una ley denominada *Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía y Seguridad Alimentarias*, presentadas en el numeral 229 del Acuerdo Nacional para el Campo.<sup>204</sup>

Esta coyuntura acaecida durante 2002 y 2003, dio paso a la construcción de la iniciativa de la **Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN)**, la cual se puede concebir como un enorme esfuerzo de participación ciudadana por plasmar en una ley las necesidades imperantes del sector agrícola. Fue presentada ante la Cámara de Diputados el 7 de Noviembre de 2005 por los Diputados Cruz López Aguilar y Víctor Suárez Carrera integrantes de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la LIX Legislatura.

La iniciativa de ley, según lo establecido en el documento, tuvo como objetivo principal el de establecer “[...] un conjunto de normas que deben guiar los

---

<sup>203</sup> Acuerdo Nacional para el Campo, dirección URL: [www3.diputados.gob.mx/.../30-%20ACUERDO%20NACIONAL%20PARA%20EL%20CAMPO%20\(2\).pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../30-%20ACUERDO%20NACIONAL%20PARA%20EL%20CAMPO%20(2).pdf), [consulta: 25 de marzo de 2014].

<sup>204</sup> *Idem*.



procesos de planeación y la toma de decisiones [...]”.<sup>205</sup> Esto es, en calidad de establecer el empoderamiento de los campesinos, como parte de la planta de productores del sector agrícola. Lo cual permitiría la conformación de políticas públicas democráticas, no ideales, capaces de confrontar las situaciones para las que fueron creadas, tanto en el corto plazo, como para la disposición de un proyecto nacional con estas características. Por lo que la soberanía alimentaria establece que se debe, ante todo, crear a partir de una idea clara de bien público e interés general, a través de la co-participación entre “[...] el Estado y la sociedad nacional para adoptar decisiones [...]”.<sup>206</sup>

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por los diputados, se hace hincapié, en cada una de las líneas, sobre la responsabilidad que tiene el Estado para impulsar un proyecto de este talante, pero no de manera vertical, sino con la corresponsabilidad de quienes están involucrados en la problemática agroalimentaria. Asimismo, se define a la soberanía alimentaria como un derecho humano, por lo que los autores e impulsores de la iniciativa, previeron que las políticas públicas deben estar apegadas a una visión más equitativa, abarcadora para el abasto de alimentos a la población además de la activación de las cadenas productivas a nivel nacional. Para ello es necesario que el proyecto de soberanía alimentaria esté respaldado con una acción de irrevocabilidad, es decir, que el Estado Mexicano haga efectiva su soberanía por sobre las decisiones de acuerdos o tratados internacionales de calado comercial; esto no significa que se deban romper relaciones políticas y/o económicas o aislamiento comercial, sólo se trata de establecer reglas claras ante otros países y organismos internacionales sobre nuestros derechos fundamentales que son: la alimentación y el trabajo.

En su momento, los diputados que suscribieron la iniciativa expusieron una idea muy precisa sobre el quehacer del proyecto:

---

<sup>205</sup> Cruz López Aguilar; Víctor Suárez Carrera, *Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía, Seguridad Agroalimentaria y nutricional*, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, 2005, p. 3, dirección URL: [www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1741](http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1741) [Consulta 25 de febrero de 2014].

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 8.

“Estas políticas deben dar respuesta eficaz a los desafíos de la interrelación geoeconómica (geopolítica) con los países de Norteamérica, y con otras naciones con las que se han suscrito tratados de libre comercio, en virtud de las políticas públicas vigentes en estos países, que impactan de manera directa la rentabilidad de los productores agropecuarios mexicanos y las cadenas de valor y comercialización del país”.<sup>207</sup>

Ya que de no hacerlo se podría caer en una espiral de mayor pobreza y vulnerabilidad para los sectores rurales y no rurales que dependen de la labor campesina y de la alimentación, llevándonos a una mayor dependencia alimentaria sobre las naciones que nos venden alimentos, quedando expuestos a las condiciones del mercado externo y a la especulación de los precios, generando con ello una decadencia económica y financiera del país. El escenario político es de anulación de la soberanía nacional y estancamiento de la participación ciudadana de las organizaciones campesinas en el diseño de una política agroalimentaria capaz de redefinir el rumbo del sector.

Durante los quince años que abarca esta investigación, la apertura comercial y de reconfiguración estatal hacia una idea de la autorregulación del mercado, en cuestión de alimentos, los gobiernos federales sólo han implementado políticas basadas en la seguridad alimentaria, con el cual tratan de garantizar la oferta de alimentos, sin importar el precio de éstos, así como tampoco eficientar la capacidad del sector campesino a nivel regional para abastecer la demanda de alimentos. Por el contrario, administración tras administración continúan respetando y haciendo valer los criterios de un tratado comercial que ha agudizado las asimetrías comerciales entre los firmantes.

La LPSSAN se hizo de manera que pudiera ser perfectible a las coyunturas y contextos en las que se situara. Al igual que una política pública, ésta ley buscaba ser ejecutada bajo los estándares de formulación, ejecución, evaluación y actualización, con visiones de corto, mediano y largo alcance. Sus objetivos se replantearían según se alcancen ciertos parámetros. Para ello, era indispensable

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 4.

que se ubicara como actores preponderantes el Estado y los actores sociales y económicos, sobre todo, insertándolos en un marco en donde se encuentra el TLCAN como un factor decisivo en la planeación agroalimentaria de nuestro país. Reformular esta idea y tener la capacidad de afrontarla conforme nuestras necesidades, permitiría un cambio en la capacidad alimentaria y productiva de México.

Además de cuestionar la posición de los anteriores gobiernos frente a los efectos del TLCAN, sobre el sector menos aventajado, la LPSSAN percibe que la LDRS, explicada en el apartado anterior, a pesar de englobar en sus líneas el concepto de soberanía alimentaria, esta no tiene los criterios para establecer cuáles son los momentos en los que se ponen en riesgo la soberanía y seguridad alimentaria.

La iniciativa parte de las bases constitucionales para demandar una participación efectiva del Estado frente a las necesidades del sector, y del desarrollo nacional. Sobre todo en los artículos 25, 26, 27 fracción XX y 28 último párrafo. En concordancia con el artículo 25° de la Carta Magna, se establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional” consecuentemente, en el segundo párrafo se dicta que además de llevar el control del crecimiento éste debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, “[...] llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.<sup>208</sup>

En la fracción I del artículo 2° de la propuesta de **LPSSAN** se plantea una gran aportación que sin duda no se ha logrado ver en ninguna otra ley o reglamento, ni siquiera en la propia constitución política; uno de sus objetivos principales es el establecer: “Una política de Estado con la participación de la sociedad civil organizada”. Así mismo, dentro de las demás fracciones se delinea la política de acción como:

---

<sup>208</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 25°, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, [consulta: 3 de marzo de 2015].

“Las disposiciones de esta Ley [...] tienen por objeto establecer: II. [...] un Sistema Nacional de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional [...] que incluya la participación de los sectores público, social, privado y a los tres órdenes de gobierno, en la planeación, diseño, toma de decisiones, ejecución de acciones, evaluación y actualización, de las políticas y acciones que garanticen la soberanía y seguridad agroalimentaria de la nación y nutricional de la población”.<sup>209</sup>

Aunque la LPSSAN tenía un contenido vasto referente a las necesidades del campo y las exigencias del contexto, y a pesar de haberse votado a favor por los diputados el 30 de marzo de 2006, la iniciativa pasó a manos de la Cámara de Senadores, la cual no revisó ni discutió el documento.

La LPSSAN al igual que el ANC, tuvieron un final frustrado debido a las diferentes fuerzas políticas y económicas a nivel nacional e internacional que se rehusaron a discutir el capítulo agrícola del TLCAN, así como a dar cabida a una solución proveniente de diferentes fuerzas sociales y campesinas que sufrían la realidad imperante de los problemas estructurales en el campo mexicano. En pocas palabras el ANC fue sentenciado:

“[...] como letra muerta, los aspectos torales siguen sin atenderse: financiamiento, presupuesto multianual, cambio de las instituciones, revisión del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y protección a los cultivos de maíz y frijol”.<sup>210</sup>

Esto no detuvo el proyecto aperturista, pues en 2008 México y los mexicanos cumplimos 15 años del TLCAN y PROCAMPO. El que, de acuerdo con el discurso oficial, vendría a generar todos los beneficios de la modernización. Nuestra principal crítica es que esta negociación no planteó en ninguna de sus líneas el fortalecimiento de las soberanías, al contrario se vino a agravar nuestra situación de dependencia con el mercado estadounidense, más que con el canadiense, o cualquier otro mercado. Los efectos negativos del sector agrícola se han debido

---

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>210</sup> Sonia Puricelli, *Op. Cit.* P. 97.

principalmente a que el poder ejecutivo no ha tenido la voluntad de poner en discusión el apartado respectivo al sector agropecuario del TLCAN, así como a la alta centralización de la política agrícola que no toma en cuenta la diversidad de los cultivos de las diferentes regiones de nuestro país.

El principal efecto negativo del TLCAN sobre la agricultura y soberanía alimentaria nacional se debe, y como ya se ha planteado en líneas anteriores, a que las políticas públicas del sector han quedado sustentadas en condiciones de competencia desigual, en pocas palabras a un modelo neoliberal, generando consecuencias devastadoras como la marginación, la pobreza y la emigración. En ese sentido la soberanía alimentaria busca romper con el viejo paradigma de seguridad alimentaria, y plantear la autosuficiencia a través de nuevos mecanismos de producción que sean sustentables para todos los agricultores.

El TLCAN no sólo vulnera el frágil espectro económico, también lacera la estructura de los derechos humanos de la sociedad a la que se le impone un acuerdo comercial, sobre todo en áreas como: oportunidad de empleo, salud, nutrición y condiciones de vida digna para aquellos que viven en zonas rurales y en las ciudades<sup>211</sup>. Particularmente, el gobierno federal, no tenía el menor interés de contradecir al gran socio norteamericano, por lo que implementó políticas públicas en concordancia. Su primera acción fue la reducción de 65% del presupuesto para el campo; ya que en 1994 el campo contaba con un presupuesto: 8.8% como porcentaje del gasto programable, que equivalía a 1.5% del PIB; para el 2002 se tuvo una reducción catastrófica, ya que el campo sólo contaba con el 3.5% de gasto programable, es decir el 0.6% del PIB.<sup>212</sup> Esta reducción ocasionó problemas estructurales que generaron cadenas de interdependencia entre ellos, agudizando aún más su crisis y sin saber cómo procesar una solución.

Después de haber analizado de qué manera es entendido y abordado el concepto de soberanía alimentaria en nuestro país, pasaremos a abordar algunas

---

<sup>211</sup> Guadalupe Rodríguez, *Op Cit.*

<sup>212</sup> Víctor Quintana Silveyra, *Op. Cit.*, p. 12.

consideraciones de por qué esta noción es de suma importancia y debe ser manejada como un concepto para el desarrollo integral del sector agrícola de nuestro país.

#### **4.2. CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOBERANÍA ALIMENTARIA REAL**

Como vimos durante el desarrollo de nuestra investigación, la política agrícola de México ha sido diseñada para satisfacer las necesidades de un mercado globalizado que ha practicado la explotación y el acaparamiento de la riqueza por unos cuantos, sin tomar en cuenta los graves problemas estructurales a los que han sido arrojados todos aquellos que no se han ajustado a las “bondades” de la modernidad.

En la primera parte de este capítulo explicamos que aunque la LDRS aborda el concepto de soberanía alimentaria, no se han logrado cambios sustanciales en las instituciones, programas y prácticas para reconocer la diversidad en los cultivos de las distintas regiones de nuestro país. Sumado a ello, los recursos que se han destinado al campo no han tenido la efectividad para reactivar la economía agrícola de los pequeños y medianos productores, que bien pueden contribuir en la producción de alimentos que la población demanda, además de la creación de empleos en el sector primario.

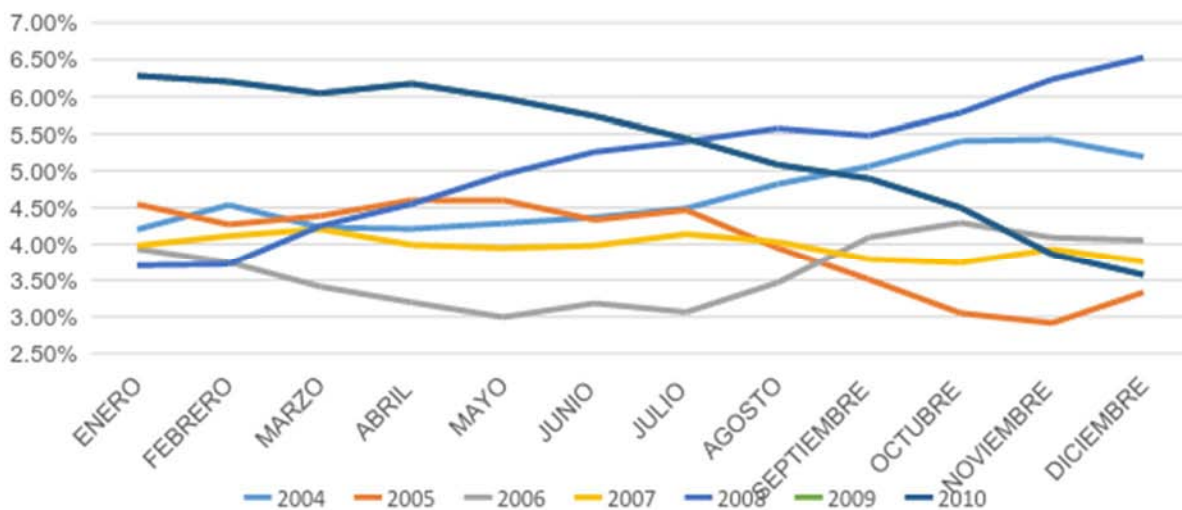
La propuesta de soberanía alimentaria no pretende sólo introducir un concepto dentro de una ley o una política pública, más bien, lo que se necesita, es que la idea de soberanía alimentaria se enraíce en las estructuras institucionales para accionar una cadena de producción agrícola capaz de integrar a todos los actores que han sido desplazados y vulnerados por la economía de libre mercado.

El capitalismo ha demostrado ser insustentable en el tiempo largo: su discurso de progreso y bienestar choca con una realidad polarizada, predatoria y excluyente;

su desarrollo científico y tecnológico, inédito en la historia conocida de la humanidad, propicia sin embargo la desvivificación.<sup>213</sup>

Una de las traducciones de la polarización que ha causado el modelo económico, ha sido la crisis alimentaria, que ha llevado a agudizar diversas situaciones: alza en los precios de los principales alimentos de la canasta básica y el crecimiento de los niveles de pobreza de las zonas rurales; en las siguiente gráfica se ve el crecimiento de la canasta básica a nivel nacional mes con mes, de 2004 al 2010.

**GRÁFICA 9**  
**VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE LA CANASTA BÁSICA NACIONAL (%)**  
**(2004-2010)**



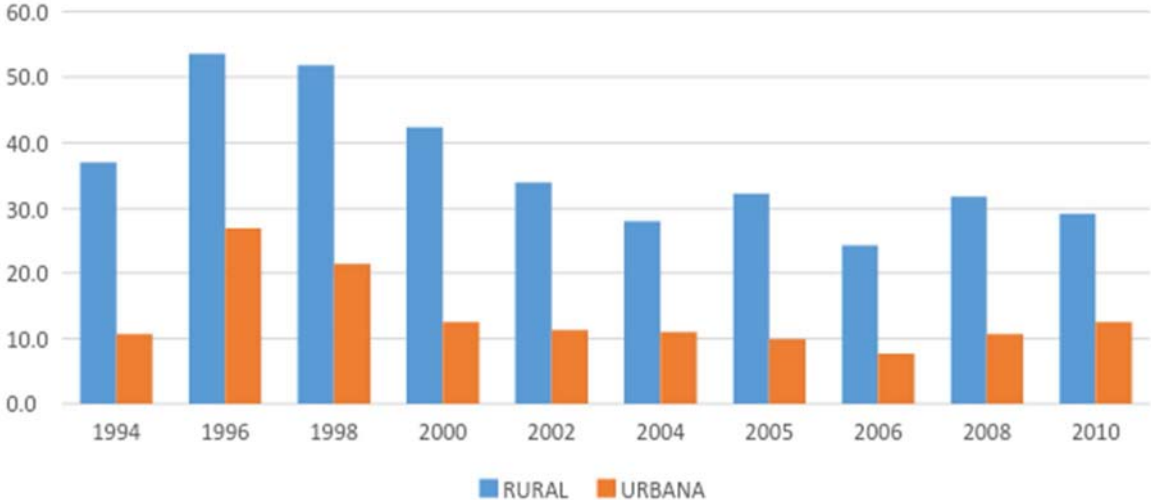
**FUENTE:** Información obtenida de la base de datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Por otro lado, CONEVAL proporciona información sobre la evolución de la pobreza, en donde establece que de 1994 a 2010, aunque se han multiplicado esfuerzos por combatir la pobreza a partir de programas asistencialistas y programas de desarrollo, éstos no han contribuido a la solución del problema. En

<sup>213</sup> Ana Esther Ceceña, Raúl Ornelas, "Subvertir la modernidad para vivir bien", *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, México, UNAM-IIE, 2013, p. 92.

la siguiente gráfica se muestra que la pobreza alimentaria en las zonas rurales y urbanas sigue mostrando una diferencia abismal.

**GRÁFICA 10**  
**POBREZA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA (%)**  
**1994-2010**



**FUENTE:** Información obtenida de la base de datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

De continuarse con esta situación se puede crear un escenario que resulte irreversible para la población en general y el sector primario de la economía. Por estos datos y otros que se presentaron en el capítulo anterior sobre el impacto del TLCAN en el sector agrícola mexicano, es menester poner a consideración el diseño de una política pública integral y abarcativa, que fomente la producción a nivel nacional, genere empleos para la población rural-campesina y en la provisión de alimentos con precios accesibles tanto para las comunidades urbanas y rurales. Para ello, se deberá reconocer que existe una diversidad de cultivos en las distintas regiones del país, y que en lugar de reconversiones de producciones que establezca el mercado internacional, se promueva y aprovechen las ventajas de las zonas en su producción agrícola.



Al ser un asunto crítico que pone en entre dicho la soberanía alimentaria y seguridad nacional del país, es indispensable que se emita una alerta que promueva nuevos marcos de acción y se diseñe un proyecto que trascienda a las políticas gubernamentales, con visión a futuro. En donde la integración de la soberanía alimentaria, como un concepto fundamental en nuestra Constitución, nos permita dar paso a la discusión del capítulo encargado del tema agropecuario, del TLCAN.

El principal sustento es que ningún acuerdo comercial puede estar por encima de la Constitución del país. Es decir, este esquema de propuesta para reformar diversos artículos de la Carta Magna, busca crear una obligación fundamental del Estado para establecer la soberanía alimentaria como un derecho y por tal debe imperar la ley antes que cualquier tratado comercial que lacere con el desarrollo y crecimiento de una nación. Aunque en el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “[...] las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”<sup>214</sup>; sin embargo, el interpretar la ley y explicarla, parece ser un esfuerzo de hermenéutica jurídica, es menester decir que:

[...] la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado que tanto las leyes como los tratados están por debajo de la Constitución, puesto que se requiere que las primeras "emanen de ella" y los segundos "estén de acuerdo con la misma".<sup>215</sup>

En este sentido, un tratado comercial, debe convenir y respetar lo que dicte la carta fundamental de cualquier país. Aunado a ello, la voluntad de las distintas fuerzas políticas existentes en México debe esforzarse por generar las condiciones más justas para este sector que se encuentra en crisis y establecer

---

<sup>214</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Séptimo Previsiones Generales, Artículo 133, Cámara de Diputados, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consulta: 28 de Febrero de 2014].

<sup>215</sup> Imer B. Flores, *Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis* [en línea], Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 13, México, IJ-UNAM, Julio-Diciembre de 2005, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/13/cj/cj7.pdf>, [Consulta: 3 de Febrero de 2014].

los instrumentos que ayuden al desarrollo de los productores y al crecimiento económico del sector agrícola.

Resulta preponderante el trabajo de las diferentes organizaciones campesinas y de productores para el diseño de un marco de acción que cristalice en un análisis real de la situación y tomar las medidas de manera concertada y democrática, al reconocer la pluralidad de ideas. Así mismo, es necesaria la apertura de canales reales dentro de las instituciones del gobierno, para que se puedan adquirir los recursos financieros que pongan en marcha proyectos capaces de dar cumplimiento a los objetivos que se planteen dentro de un proyecto agro-campesino con visión de soberanía alimentaria.

Además de establecerse como un derecho fundamental que busque solucionar el problema de falta de alimentos y el número creciente de pobreza entre las comunidades campesinas, la poca actividad productiva del sector primario y el crecimiento desmedido de los precios de la canasta básica, el estado puede emitir una alerta de seguridad nacional y emprender la propuesta de elevar a rango constitucional a la soberanía alimentaria.

Para que dicha condición se cumpla es necesario que las diferentes fuerzas políticas ejerzan voluntad para poder dar marcha a la iniciativa de reforma, planteando que de no ejercerse se puede caer en una situación irreversible en donde la pobreza y dependencia alimentaria se agudicen aún más.

## CONCLUSIONES

La globalización y la introducción de los países en desarrollo a los tratados comerciales de índole internacional han traído consigo efectos positivos y negativos sobre la composición del tejido social y político de las naciones. El objetivo de nuestro estudio estuvo encausado en el conocimiento y análisis de las políticas públicas, visto a través del institucionalismo histórico, aplicadas al sector agrícola mexicano a partir de la apertura y liberalización económica. Y contrastadas éstas con la propuesta que surge con el concepto de soberanía alimentaria. La investigación, también se basó en tres disciplinas diferentes pero que al final confluyen y que son: la política, la sociología y la economía.

A través de éstas y el análisis histórico de las coyunturas por las que ha atravesado el sector agrícola y campesino de México, nos arrojó un sin número de elementos que nos han llevado a confirmar que el Estado y los gobiernos se centraron en diseñar políticas públicas rurales y agrícolas de forma vertical, y *ad hoc* a las exigencias de la apertura y liberalización comercial que exigía el proceso de globalización, para ajustar al sector primario a las demandas del mercado internacional. Por lo tanto, la soberanía alimentaria no se hallaba como un elemento preponderante.

Lo anterior tiene como consecuencia que la política pública se viera reducida a paliar algunos problemas y no solucionar los de origen estructural. Para desarrollar la soberanía alimentaria es necesario que se supere la actual supeditación del papel del Estado y las políticas públicas a los requerimientos del mercado, la liberalización comercial y dependencia alimentaria.

Aunque la definición de democracia de nuestro país es el de incentivar la participación de los ciudadanos, la realidad ha sido otra, la cual se ha limitado a encauzarla al uso del voto. Sin embargo, en estos tiempos en donde el libre mercado, definido como la gran panacea, además de generar la concentración de

la riqueza en pocas manos, ha provocado que las situaciones de pobreza que ya existían en los países sub-desarrollados vulneren aún más a la población.

La modernidad que se impulsó a partir de los ochentas por parte de los diversos gobiernos, buscó acabar con los anacronismos que se vivían en el sector agrícola, sin embargo, esta meta sólo se alcanzó por las grandes empresas nacionales e internacionales que operan en el campo mexicano.

Como explicamos en nuestra investigación, la soberanía alimentaria es y debe ser entendida como la capacidad de las naciones para producir sus propios alimentos, a través del fortalecimiento económico y político del sector primario, y desde luego aplicarlo como un derecho fundamental de la población. Además de lo anterior, debe ser respetado por los Estados, dejando en claro que la soberanía está por encima de cualquier tratado comercial. Establecer el concepto en la política pública agrícola busca generar una reflexión por la necesidad de trastocar las diferentes aristas de la estructura política, económica y social, así como las diferentes prácticas y metodologías con las que se han estado diseñando las acciones políticas, que lejos de dar soluciones, han abonado a agudizar el problema.

Como lo hemos venido mencionando, las políticas públicas pueden estudiarse desde diferentes enfoques, lo que permite un análisis amplio sobre nuestro objeto de estudio. Las políticas públicas, que durante todas las etapas de la historia se han visto afectadas por factores endógenos y exógenos, es decir, por factores políticos, económicos y sociales del interior de un país; y, también, por aspectos como tratados internacionales o acuerdos comerciales.

Como el análisis de políticas públicas a través del enfoque del institucionalismo histórico, no permite decir que las políticas son el resultado de la decisión y acción del gobierno, y también, significan el reflejo del andamiaje institucional de un Estado (sistema político) y del régimen político en el cual se sustente, respondiendo a intereses particulares, ya sean de clase política o económica.

Explicar la soberanía alimentaria desde el marco de las políticas públicas nos permitió entender el extenso entramado en el que se encuentran inmersos todos los actores involucrados en la problemática. De manera general, hemos podido observar que las políticas públicas han respondido mayoritariamente a representar los intereses de un modelo económico y, por ende, de una clase política y empresarial que ha cerrado cualquier canal de participación a las organizaciones civiles y campesinas para poder enfrentar la situación que cada vez se hace insostenible. A esto se le agrega las relaciones comerciales internacionales que han marcado una ruta de dependencia política y económica, emplazando con ello la construcción y proyección de un plan nacional que busque rescatar la agricultura nacional y con ello las economías familiares de millones de personas.

Sin duda podemos ver un panorama desalentador en cuanto a no reconsiderar las políticas públicas que han profundizado la crisis en el campo, sin embargo, es necesario seguir insistiendo en la urgente necesidad de replantear objetivos que fortalezcan las capacidades del Estado en beneficio de la inclusión de las demandas ciudadanas, para que de esta manera el diseño de políticas públicas sean democráticas y participativas, en pocas palabras, capaces de que los impactos que generen no sean de altos costos. En este sentido, la evolución del Estado, tal como lo concibe Celso Furtado, es un entramado de instituciones políticas, legales y económicas; también debe ser entendido como un centro de coordinación de acciones económicas que se encuentran sustentadas en metas nacionales, así como en los requerimientos de la sociedad.<sup>216</sup>

Entendemos los límites de nuestra propuesta, que al no poder ser llevada a la práctica no conoceremos los impactos que ésta pueda traer al sector campesino, así como a la cadena de productores y consumidores que se sustenten del sector primario. Sin embargo, establecemos y afirmamos que las políticas aplicadas a la agricultura se han apoyado en las decisiones de tratados y organismos financieros internacionales que se han dedicado a la exigencia de la aceleración de la modernidad a partir de una visión de eficiencia y eficacia de la producción, sin

---

<sup>216</sup> Celso Furtado, *Op. Cit.* P. 227

comprender los fuertes lazos de los procesos históricos, políticos y económicos con los que se han desarrollado las naciones, denominadas como en vías de desarrollo, o que ingresaron tardíamente al capitalismo.

Estamos conscientes de que el TLCAN no es el único problema de nuestro sector agrícola, la crisis en la que está sumido se debe a un cúmulo de factores estructurales que no se atendieron en su momento, dando como resultado la atomización social y económica de los campesinos y la agricultura. Sin embargo, es preponderante poner sobre la mesa el replanteamiento de este acuerdo comercial. Para ello, el gobierno debe ser estratégico para impulsar nuevos acuerdos. En febrero de 2015 el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, habló de revisar el TLCAN, para replantear las líneas de acción en materia laboral y ambiental; esta ventana de oportunidad pudo haber sido aprovechada por el gobierno mexicano para establecer sus prioridades y demandas en materia de comercio exterior.

Preocuparse y establecer condiciones de protección a la nación a partir de reglas claras de comercio justo y equitativo, no habla de aislarnos y cerrar las fronteras de nuestro mercado; más bien, se trata de modificar lo que la globalización y el capitalismo desdibujaron al suponer que el mercado se autorregularía, es decir, rediseñar los mecanismos del ejercicio de poder a partir del reconocimiento y reintegración de grandes grupos sociales que han sido puestos en situación de vulnerabilidad, en el ejercicio pleno de sus derechos para ser actores partícipes en la conformación de políticas públicas con impacto al corto y largo plazo.

A partir de esta situación que pone en grave crisis no sólo a un sector económico, sino también a todos aquellos que se sustentan de él y que ha puesto en riesgo el tejido social del país, es que nos aventuramos a presentar esta investigación, que sin duda será el preámbulo para futuros estudios que contribuyan a construir un proyecto nacional con futuro digno para todos.

## FUENTES CONSULTADAS

### CONGRESOS

- Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996.
- Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria celebrada en Roma en 2002, dirección URL: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/316-declaracion-politica-foro-de-los-ongs-cumbre-fao>, [Consulta: 3 de marzo de 2014].
- Garcés, Vicent, La Soberanía Alimentaria en tiempos de Globalización. Universidad Politécnica de Valencia. Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional (CERAI). España, Febrero, 2003.
- Quintana Silveyra, Víctor, “Crisis y soberanía alimentaria”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Economía del Sector Agropecuario Congreso Internacional de Economía del Sector Agropecuario, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chih, 2011, p. 21.
- Revesz, Bruno, “¿Qué significa pensar la lectura como un asunto de política pública?” en Reunión de Expertos para la formulación de una Agenda de Políticas Públicas de Lectura. 13 al 15 de septiembre. 2004. Cartagena de Indias, Colombia).
- Sancho, David, “Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional”, ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra. Estudios de Gestión Pública, 2003.

### LIBROS Y REVISTAS

- Acosta, Alberto; Falconí, Fander, TLC, más que un tratado de libre comercio, Quito, FLACSO, 2005, 259 pp.
- Alonso, Jorge; Nacif, A, Alberto; Tamayo Jaime, *El nuevo Estado mexicano*, Universidad de Guadalajara, México, 1992, 290 pp.
- Álvarez Saldaña, David, *Crítica de la teoría política en México*, México, Editorial El Caballito, 2001, segunda edición, 654 pp.
- Appendini, Kirsten, *¿Ruralidad sin agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*, El Colegio de México, México, 2008, 257 pp.
- Bermudez Sánchez, Roberto, *Teoría y práctica de la cuestión agraria*, UNAM, México, 2000, 132 pp.
- Calva, José Luis, *El campo mexicano. Ajuste neoliberal y alternativas*, Juan Pablos Editores, México, 1997, 385pp.  
*Agenda para el desarrollo. Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 384 pp.  
*La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, ciestam-jp, México, 1992, 257 pp.
- Canto Chac, Manuel, “Introducción a las políticas públicas” en Castro Soto, Oscar. *Participación Ciudadana y políticas públicas en el Municipio*, México: Movimiento Ciudadano por la Democracia, 2002, 149 pp.

- Carrasco, Haydeé, *Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*, Lima, Soluciones Prácticas ITDG, 2008, 85 pp.
- Cid Capetillo, Ileana, *Relaciones Internacionales*, núm, 94, México, UNAM/FCPyS, Enero-abril, 2006, 168 pp.
- Dror, Yehezkel “Prolegómenos para las ciencias de políticas” en Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las políticas Públicas: Antologías de Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ra ed, 2000, 280 pp.
- Fujigaki Cruz, Esperanza, *Historia económica de México: La Agricultura Siglos XVI al XX*, Océano, México, 2004, 208 pp.
- Furtado, Celso, *Teoría y Política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI editores, 1976, 318 pp.
- G. March, James, P. Olsen, Johan, “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, *Gestión y Política Pública*, Núm. 1, México, CIDE, mayo-junio, 1997, 224 pp.
- G. March, P. Olsen, Johan, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, (Trad. Jorge Ferreiro Santana), México, FCE, 1997, 330 pp.
- Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, UNAM, 1985, 392 pp.
- Guillén Romo, Arturo, *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*, Plaza y Valdés, México, 2000, 321 pp.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), *Canadá un socio comercial para Centroamérica: Lecciones, desafíos y oportunidades para el sector agroalimentario regional*, CORECA-CAC, 2001, 117 pp.
- Juárez Sánchez, Laura, “Poder monopólico alimentario y deterioro salarial”, *Revista Trabajadores*, núm. 77, año 14, México, Universidad Obrera de México, marzo-abril, 2010, p. 31.
- Kurczyn Villalobos, Patricia (Coord.) *Derecho Social: Memoria del Congreso Internacional de cultura y sistemas jurídicos comparados*, IIJ-UNAM, México, 2007, 802 pp.
- Loyns, R.M.A; Knutson, Ronald D. ; Meilke, Karl (Editores) *Understanding Canada/United States Grain Disputes*, Universidad de Manitoba, Manitoba, 1995, 192 pp.
- Medellín Torres, Pedro, *La políticas de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 56 pp.
- Mény, Ives, Thoening, Jean-Claude, *Las políticas públicas*, (Trad. Salvador del Carrii) Barcelona, Ariel, 1992, 271 pp.
- Morrisset, Michel, “Las herramientas de gestión asociativa de los productores de Quebec y Canadá”, *Gestión para la modernización de la pequeña empresa agrícola*, INDAP-Ministerio de Agricultura, Chile, 1991, p. 148.
- Ojeda, Mario, *et al. Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México, 2009, 398 pp.
- Ornelas, Raúl, *et al, Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, México, UNAM-IIE, 2013, 218 pp.
- Otero, Gerardo, *¿Adiós al campesinado? Democracia y participación de las clases en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, 288 pp.
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, 2007, 815 pp.



- Paz Sánchez, Fernando, *La economía agrícola ¿Sin campesinos?*, Editorial FCA, México, 2003, 229 pp.
- Puricelli, Sonia, *El campo no aguanta más. Auge, contradicción y declive*, Plaza y Valdés, México, 2010, 246 pp.
- Puyana, Alicia, *El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa*, Chile, CEPAL, Serie: Comercio Internacional, 2003, 84 pp.
- Rodríguez, Octavio (Coor.) *México: Un nuevo régimen político*, Siglo XXI editores, México, 2009, 295 pp.
- Rubio, Blanca, “¡El campo no aguanta más! A un año de distancia”, *El Cotidiano*, núm. 124, vol. 19, México, UAM-Azc, marzo-abril, 2004, 33-40 pp.
- Sánchez Albarrán, Armando, “Del movimiento ¡El campo no aguanta más! A las movilizaciones sociales de la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o Soberanía alimentaria: esa es la cuestión agraria”, *El Cotidiano*, núm. 124, vol. 19, México, UAM-A, 2004, p. 46.
- Sanderson, Steven E., *La transformación de la agricultura mexicana: Estructura internacional y política del cambio rural*, trad. Juan José Utrilla, Alianza: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1986, 290 pp.
- Scott, John, *Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?*, Trad. Jorge Romero, CIDE, México, 2009, 128 pp.
- Stavenhagen, Rodolfo, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI Editores, 1969, 17 ed, 292 pp.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Corinne, Larrue, et al, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, 288 pp.
- Torralba, Juan Pablo, *Curso Nacional sobre Metodología de Investigación en Comercialización agropecuaria*, Paraguay, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A, 1980, 30 pp.
- Torres Carral, Guillermo, *Revista de Geografía Agrícola*, núm. 40, México, Universidad Autónoma de Chapingo, enero-julio, 2008, p.57.
- Torres Torres, Felipe (Coor), *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, México, Plaza y Valdés, 1998, 327 pp.
- Torres, Blanca; Vega, Gustavo (Coor.) *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales (Tomo XII)*, México, El Colegio de México, 2010, 713 pp.
- Twomey, Michael J.; Helwege, Ann, *Modernización y estancamiento. La agricultura latinoamericana en los años noventa*, FCE, México, 1994, 334 pp.
- Williams, Gary W., “El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica: Efectos en la Agricultura y en el Comercio”, *Revista Mexicana de Agronegocios*, núm. 14, vol. VIII, México, Sociedad Mexicana de de Administración Agropecuaria A.C. enero-junio, 2004, p.175.
- Yúnez Naude, Antonio, *Los grandes problemas de México. Economía Rural (Tomo XI)*, El Colegio de México, México, 2010, pp.23-63.

## REFERENCIAS Y PÁGINAS DE INTERNET

- A Alteri, Miguel, Toledo, Víctor Manuel, *La revolución agroecológica de América Latina*, [en línea], El Otro Derecho, núm. 42, p. 163, Bogotá, CLACSO, Diciembre de 2010, Dirección

URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130711054327/5.pdf>, [Consulta: 27 de enero de 2014].

- Acuerdo Nacional para el Campo, dirección URL: [www3.diputados.gob.mx/.../30-%20ACUERDO%20NACIONAL%20PARA%20EL%20CAMPO%20\(2\).pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../30-%20ACUERDO%20NACIONAL%20PARA%20EL%20CAMPO%20(2).pdf), [consulta: 25 de marzo de 2014].
- Acuña Rodarte, Olivia, *La política alimentaria calderonista y los efectos sociales en el campo mexicano*, [en línea], Veredas, Núm. 18, p. 101-107, México, UAM-Xochimilco, 2009, dirección URL: [http://bidi.xoc.uam.mx/resumen\\_articulo.php?id=5902&archivo=12-396-5902uui.pdf&titulo\\_articulo=La%20pol%EDtica%20alimentaria%20calderonista%20y%20los%20efectos%20sociales%20en%20el%20campo%20mexicano](http://bidi.xoc.uam.mx/resumen_articulo.php?id=5902&archivo=12-396-5902uui.pdf&titulo_articulo=La%20pol%EDtica%20alimentaria%20calderonista%20y%20los%20efectos%20sociales%20en%20el%20campo%20mexicano), [consulta: 18 de Agosto de 2014].
- Acuña Rodarte, Olivia; Meza Castillo, Miguel, *Espejos de la crisis económica mundial: la producción alimentaria y las alternativas de los productores de granos básicos en México*, [en línea], Argumentos, año 23, núm. 63, p. 199, México, UAM-Xochimilco, mayo-agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v23n63/v23n63a8.pdf>, [Consultado: 25 de enero de 2014].
- Alvarado M., Arturo, *Entre la reforma y la rebelión: El campo durante el salinismo*, [en línea], Revista Foro Internacional, Núms. 1-2, pp. 133-157, México, El Colegio de México, 1996, Dirección URL: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/LJUI1SP3GXUIP394R9DLISDFP74E3A.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/LJUI1SP3GXUIP394R9DLISDFP74E3A.pdf), [consulta: 5 de junio de 2014].
- Arteaga Pérez, Javier, *El Sistema Alimentario Mexicano: Una perspectiva política*, [en línea], Revista Estudios Sociológicos, Núm. 8, p. 297-313, México, El Colegio de México, 1985, Dirección URL: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/KJFLCG4H236RDLM9DYECDHMNLI1T28.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/KJFLCG4H236RDLM9DYECDHMNLI1T28.pdf), [consulta: 7 de septiembre de 2014].
- ASERCA, *¿En qué consiste PROCAMPO? ¿Cómo surgió y cuáles son sus características generales de operación?*, [en línea], 2012, dirección URL: <http://2006-2012.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/Antecedentes.aspx> [Consulta 29 de enero de 2014].
- B. Flores, Imer, *Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis* [en línea], Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 13, México, IJ-UNAM, Julio-Diciembre de 2005, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/13/cj/cj7.pdf>, [Consulta: 3 de Febrero de 2014].
- Banco Mundial: Datos, dirección URL: <http://datos.bancomundial.org>
- Bartra, Armando, *Hambre. Dimensión alimentaria de la gran crisis*, [en línea], Mundo Siglo XXI, Vol. VII, Núm. 26, p. 13, México, CIECAS-IPN, 2011, Dirección URL: <http://www.mundsigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v07/26/02.pdf>, [consulta: 28 de agosto de 2014].
- Basco, Carlos, *Implicaciones del cambio de la política agrícola de los Estados Unidos*, [en línea], Revista de la CEPAL, Núm. 81, p. 144, CEPAL, Chile, 2003, Dirección URL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19401/lcg2216e-Tussie.pdf>, [consulta: 30 de enero 2015].
- Béjar Alzazi, Luisa, *Globalización y cambio político en México. Un esfuerzo de aproximación teórica*, [en línea], Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, Núm. 21, p.

- 91-115, México, UAEM, 2010, Dirección URL: <http://convergencia.uaemex.mx/rev21/pdf/bejar.PDF>, [consulta: 2 de septiembre de 2014].
- Bohórquez Becker, Elke Carolina, *Farm Bill Estados Unidos 2002*, [en línea], Política Agrícola, de subsidios y ayudas internas en Estados Unidos, México y Brasil, p. 7, FENALCE, 2006, Dirección URL: <http://www.fenalce.org/archivos/subsidios.pdf>, [consulta: 25 de enero de 2015].
  - Bravo Olivares, Manuel Alfredo, *Neoliberalismo y Autoritarismo: Unidad para la crisis*, [en línea], *Revista Encuentros*, Núm. 9, México, UNAM, 2010, Dirección URL: <http://www.revistaencuentros.com/wp-content/uploads/2010/09/Neoliberalismo.pdf>, [consulta: 1 de septiembre de 2014].
  - Ceccon, Eliane, “La revolución verde tragedia en dos actos”, [en línea], *Revista Ciencias*, Núm. 91, p. 24, México, UNAM, 2008, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/644/64411463004.pdf>, [Consulta: 16 de febrero de 2014].
  - Colomé, Lauriano, Rinaldo Antonio, *Política agrícola canadiense: algunas lecciones para Argentina*, [en línea], *Actualidad Económica*, Núm. 71, p. 29, Argentina, FCE-UNC, 2010, Dirección URL: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconómica/article/view/3894>, [consulta: 2 de agosto de 2014].
  - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Séptimo Previsiones Generales, Artículo 133, Cámara de Diputados, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consulta: 28 de Febrero de 2014].
  - Cordera, Rolando; Flores Ángeles, Camilo, *De crisis en crisis: Del cambio de régimen económico a la transición inconclusa*, [en línea], *Revista Economía UNAM*, Núm. 17, p. 9-29, México, Economía-UNAM, 2009, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/issue/view/244/showToc>, [consulta: 25 de agosto de 2014].
  - Del Val, José, *¿A quién beneficia el SAM?*, [en línea], *Nueva Antropología*, Núm. 17, pp.157-176, México, IJ-UNAM, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15901710>, [Consulta: 8 de septiembre de 2014].
  - Donizeti Beraldo, Antonio, *La Ley Agrícola de los Estados Unidos y sus impactos en las negociaciones agrícolas de la OMC*, [en línea], *Revista COMUNIICA*, Año 5, pp. 41, Costa Rica, IICA, 2009, Dirección URL: <http://repiica.iica.int/DOCS/B1611E/B1611E.PDF>, [consulta: 30 de enero de 2015].
  - Falck, Melba E., “Agricultura y política agrícola en Canadá en los noventa”, [en línea], p. 38, México, *México y la Cuenca del Pacífico*, Núm. 19, 2003, Dirección URL: <http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/sites/default/files/Agricultura%20y%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola%20en%20Canad%C3%A1%20en%20los%20noventa.pdf>, [consulta: 2 de marzo de 2015].
  - Farfán Mendoza, Guillermo, “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, [en línea], *POLIS*, Núm. 1, p. 92, México, Universidad Autónoma de México, Dirección URL: <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/polis/include/getdoc.php?id=368&article=366&mode=pdf>, [Consulta: 9 de abril de 2016].
  - Fernández Ortiz, Luis M.; Tarrío García, María, *El contexto de apertura de la agricultura mexicana: De La Ronda de Uruguay al Tratado de Libre Comercio*, [en línea], *Economía Teoría y Práctica-UAM*, Núm. 5, México, UAM-Azc, 1995, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num5/a2.htm>, [consulta: 15 de agosto de 2014].

- Flores Pérez, Janet; Vázquez Ortiz, Brenda P.; Quintero Soto, Ma. Luisa, *¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región Este de África. Problema básico en salud y calidad de vida*, [en línea], Revista Digital Universitaria, Num. 8, p. 5, México, UNAM, 1 de agosto de 2012, Dirección URL: <http://www.revista.unam.mx/vol.13/num8/art71/index.html>, [Consultada: 2 de agosto de 2014].
- Fontaine, Guillaume, *Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas*, [en línea], Revista Andina de Estudios Políticos, Núm. 2, p. 82, Instituto de Estudios Políticos Andinos, 2015, Dirección URL: <http://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/61>, [Consulta: 9 de abril de 2016].
- Freebairn, Donald K., *La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos*, [en línea], Revista de Estudios Agrarios, Núm. 7, p. 111, México, Procuraduría Agraria, 1997, Dirección URL: [http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/ley\\_agr.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/ley_agr.pdf), [Consulta: 15 de febrero de 2014].
- Fritscher Mundt, Magda, *Los bloques regionales y la agricultura: el TLCAN bajo escrutinio*, [en línea], Revista Sociológica, Vol. 15, Núm. 44, p. 30, México, UAM-Azc, Septiembre/Diciembre de 2000, Dirección URL: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4402.pdfZ>, [Consulta: 20 de agosto de 2014].
- Gavaldón Enciso, Enrique; Ceceñas Esquivel, Javier, *La política agrícola de Estados Unidos*, [en línea], Comercio Exterior, Núm. 12, p. 1206, México, Secretaría de Economía, 1990, Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/169/11/RCE11.pdf>, [consulta:16 de febrero de 2014].
- Gómez Muñoz, Bibiana, *La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina*, [en línea], *El Cotidiano*, Núm. 120, p.37, México, UAM, 2003, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512005.pdf>, [consulta: 17 de septiembre de 2014].
- Grinspun, Ricardo; Krekewich, Robert, *Consolidación de la reformas neoliberales. El libre comercio como marco condicionante*, [en línea], Nueva Sociedad, Núm. 137, p. 120-121, Buenos Aires, FFE, 1995, Dirección URL: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2424\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2424_1.pdf), [consulta: 25 de agosto de 2014].
- Guerrero Orozco, Omar, *Políticas públicas para la reforma del Estado moderno*, [en línea], Política y Administración, Núm. 84, pp. 43-62, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Marzo de 1992, Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPreformaEstado.pdf>, [consulta: 30 de abril de 2015].
- Guerrero Orozco, Omar, *Políticas públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía*, [en línea], Teoría y praxis administrativa, Núm. 11, p. 43, Nuevo León, 1989, Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPresurreccionCP.pdf>, [consulta: 3 de abril de 2014].
- Hansen-Kuhn, Karen, "Del TLC al CETA: Granjas familiares canadienses bajo ataque", [en línea], México, *La Jornada en Línea*, 16 de Noviembre de 2013, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/16/cam-agricultores.html>, [Consulta: 2 de junio de 2014].
- Hernández, Roberto, *Un acercamiento a la situación actual de la agricultura de Canadá*, [en línea], México y la Cuenca del Pacífico, Núm. 10, p. 25, México, Universidad de Guadalajara, 2000, Dirección URL: [http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/en/articulo/un\\_acercamiento\\_a\\_la\\_situacion\\_actual\\_de\\_la\\_agricultura\\_en\\_canada](http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/en/articulo/un_acercamiento_a_la_situacion_actual_de_la_agricultura_en_canada), [consulta: 2 de marzo de 2015].

- Herrera Ramos, J. Mario, “La nueva política social en México y su diseño institucional: el caso de PROCAMPO” en Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (VII, 8-11 Octubre, 2002, Lisboa, Portugal) dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043312.pdf>, [consulta: 29 de agosto de 2014].
- Huerta Moreno, María Guadalupe, *El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario*, [en línea], *Política y Cultura*, Núm. 24, p. 123-124, México, UAM-Az, 2005, Dirección URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018877422005000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422005000200006&lng=es&nrm=iso), [consulta: 3 de julio de 2014].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Agropecuario, dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/>.
- J. Lowi, Theodore, Four systems of policy, politics and choice, [en línea], *Public Administration Review*, No. 4, p. 299, Washington, D.C., ASPA, 1972, dirección URL: [http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi\\_1972PAR.pdf](http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf), [consulta: 28 de abril de 2015].
- Juárez, José Pedro; Ramírez Valverde, Benito, “programa de subsidio directo a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México”, [en línea], *Revista Ra Ximhai*, Vol. 2, Núm. 2, p. 375, Universidad Autónoma Indígena de México, Mayo-Agosto de 2006, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/461/46120204.pdf>, [consulta: 9 de septiembre de 2014].
- Knochenhauer, Guillermo, “Procampo: hacia la liberalización”, [en línea], México, *Este país*, Núm. 32, Noviembre de 1992, Dirección URL: [http://estepais.com/inicio/historicos/32/9\\_procampo\\_hacia%20la%20liberacion.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/32/9_procampo_hacia%20la%20liberacion.pdf), [consulta: 29 de agosto de 2014].
- Lechner, Norbert, *Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo*, [en línea], Nueva Sociedad, Núm. 130, p. 39, 42, Argentina, FES, Marzo/Abril de 1994, Dirección URL: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2317\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2317_1.pdf), [consulta: 28 de agosto de 2014].
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Título Primero Del Objeto y la Aplicación de la Ley, Art. 7°, Cámara de Diputados, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf> [Consulta 25 de febrero de 2014].
- Ley para la Capitalización del Procampo, Título Segundo Del Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos futuros del PROCAMPO, Capítulo Único, Artículo 8°, dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/238.pdf>, [consulta: 20 de marzo de 2014].
- López Aguilar, Cruz; Suárez Carrera, Víctor, *Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía, Seguridad Agroalimentaria y nutricional*, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, 2005, p. 3, dirección URL: [www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1741](http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1741) [Consulta 25 de febrero de 2014].
- López Serrano, Jesús, *Consideraciones respecto a la conducción de la política económica mexicana y a su fragilidad estructural*, [en línea], *Espacios Públicos*, Vol. 12, núm. 26, p. 44, México, UAE-Mex, diciembre de 2009, dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67612145004.pdf>, [consulta: 27 de agosto de 2014].
- M. Rosset, Peter, *Mirando hacia el futuro: la reforma agraria y la Soberanía alimentaria*, [en línea], *AREAS-Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 26, España, 2007, 167-182 pp, Dirección URL: <http://revistas.um.es/areas/article/view/118571/111871>, [Consulta: 25 de Enero 2014].

- Maluenda García, María José, *La leyes agrarias de EEUU y en la Unión Europea*, [en línea], Boletín ICE Económico, Núm. 2760, pp. 39-40, España, Ministerio de Economía y Competitividad, 2 de marzo de 2003, Dirección URL: [http://www.revistasice.com/cachepdf/bice\\_2760\\_3944\\_\\_5422fe35c9889bcd0e5de9d913c8e766.pdf](http://www.revistasice.com/cachepdf/bice_2760_3944__5422fe35c9889bcd0e5de9d913c8e766.pdf), [consulta: 30 de enero de 2015].
- Marañón Pimentel, Boris; Fritscher Mundt, Magda, *La agricultura mexicana y el TLC. El desencanto neoliberal*, [en línea], Debate agrario. Análisis y Alternativas, Núm. 37, p. 183-210, Lima, CEPES, Diciembre de 2004, Dirección URL: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate37/07%20maranon-i.pdf>, [consulta: 25 de agosto de 2014].
- Méndez, José L., *Las políticas públicas como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas*, [en línea], Revista Foro Internacional, Núm. 33, p. 88-94, México, El Colegio de México, dirección URL: [http://www.eap.df.gob.mx/gird2014/images/La\\_Pol%C3%ADtica\\_como\\_Variable\\_Dependiente.\\_Jos%C3%A9\\_Luis\\_M%C3%A9ndez.pdf](http://www.eap.df.gob.mx/gird2014/images/La_Pol%C3%ADtica_como_Variable_Dependiente._Jos%C3%A9_Luis_M%C3%A9ndez.pdf), [consulta: 5 de noviembre de 2014].
- Menéndez Gamíz, Carlos R., “Objetivos y límites legales a superficies susceptibles de apoyo en el Programa de Apoyos Directos al Campo. Procampo: Elementos para un futuro diseño”, [en línea], p. 5, CEDRSA-Cámara de Diputados, *Nota técnica*, 2008, Dirección URL: [www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1666](http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1666), [consulta: 28 de agosto de 2014].
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Estados Unidos: Ley Agrícola de 1996*, [en línea], El Estado mundial de la agricultura y la alimentación, p. 253, Roma, FAO, 1996, dirección URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w1358s/w1358s.pdf>, [consulta: 25 de enero de 2015].
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, *Política de desarrollo agrícola: Conceptos y principios* (Cap. 2), [en línea], Estrategia y marco de las políticas públicas, p. 15, Roma, FAO, 2004, Dirección URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5673s/y5673s00.pdf>, [Consulta: 25 de noviembre de 2014].
- Osuna, Florencia, *Las formas de la intervención política en La Gran transformación de Karl Polanyi*, [en línea], Revista Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en ciencias sociales, Núm. 7, p. 6, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2011, dirección URL: <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/artic114.pdf>, [consulta: 20 de abril de 2015].
- Peña Guerrero, Roberto, *América Latina en los albores de los siglos XX y XXI: Viejos y nuevos dilemas*, [en línea], Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, Núm. 94, p. 92, México, FCPyS-UNAM, 2006, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/issue/view/1482/showToc>, [consulta: 1 de septiembre de 2014].
- Pérez Llana, María Cecilia, *La nueva ley agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC*, [en línea], Revista del CEI, Núm. 12, p. 118, Argentina, CEI, 2008, Dirección URL: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/revista12.pdf>, [Consulta: 15 de febrero de 2014].
- Pérez U., Matilde, “Por 15 años, 80% de beneficiarios del Procampo recibieron menos de mil pesos”, [en línea], México, La Jornada, 14 de Octubre de 2008, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/14/index.php?section=politica&article=014n1pol>, [consulta: 13 de marzo de 2014].
- Pierson, Paul, Skocpol, Theda, *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*, [en línea], Revista Uruguaya de Ciencia Política, Núm. 1, p. 7,

- Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2008, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/2973/297322673001.pdf> , [Consulta: 6 de abril de 2016].
- Quintero Soto, María Luisa; Garrido Segura, Francisco, *Negociar o no el TLCAN, el caso del sector agropecuario en México y Chile*, [en línea], Revista Digital Universitaria, Núm. 5, México, p. 25-41, UNAM, 2008, Dirección URL: <http://www.revista.unam.mx/vol.9/num5/art28/art28.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2014].
  - Ramírez, Erika, “Campesinos, fuera de los subsidios de la Sagarpa”, [en línea], México, Contralínea, 3 de Octubre de 2010, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/10/03/campesinos-fuera-de-los-subsidios-de-la-sagarpa/>, [consulta: 13 de marzo de 2014].
  - Ramírez, Erika, “Trasnacionales, dueñas de los alimentos “mexicanos””, [en línea], México, Revista Contralínea.com.mx, 25 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/09/25/trasnacionales-duenas-de-los-alimentos-mexicanos/>, [consulta: 28 de enero 2014].
  - Rivera Ferre, Marta G.; Soler Montiel, Marta, "El enfoque de la soberanía alimentaria: más allá de a seguridad alimentaria", [en línea], p.2, Dirección URL: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/892.pdf>, [consulta: 30 de junio de 2014].
  - Román de la Rosa, Simón, “Programa PROCAMPO” en *Liberalismo económico, PROCAMPO y TLC (1982-1994)*, [en línea], p. 74, Trabajo de titulación para obtener el título de Licenciatura en Economía, México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I), 1995, Dirección URL: <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/asp/am/presentatesis.php?recno=6480&docs=UAM6480.PDF>.
  - Rubio, Blanca, “El nuevo modelo de soberanía alimentaria en América Latina”, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2011, Dirección URL: <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT27-Blanca-Rubio.pdf>, [Consulta: 2 abril de 2014].
  - Rubio, Blanca, *Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina*, [en línea], Revista Mundo Siglo XXI, Núm. 26, pp. 105-118, México, CIECAS-IPN, 2011, dirección URL: <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v07/26/09.pdf>, [consulta: 5 de febrero de 2014].
  - s/a, “La ruta de la soberanía alimentaria para entender todo su significado”, [en línea], Barcelona, *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Cultura*, Dirección URL: <https://revistasoberaniaalimentaria.files.wordpress.com/2012/07/separata.pdf>, [consulta: 30 de junio de 2014].
  - s/autor, “Informe de resultados y de impacto económico y social del componente PROCAMPO para vivir mejor”, [en línea], *Revista Claridades Agropecuarias*, Núm. 123, p. 15, México, INFOASERCA, 2011, Dirección URL: <http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas/213/ca213-13.pdf>, [consulta: 29 de agosto de 2015].
  - s/autor, “PROCAMPO inicia fase decisiva en México”, [en línea], Banco Interamericano de Desarrollo, Dirección URL: <http://www.iadb.org/es/temas/efectividad-en-el-desarrollo/procampo-inicia-fase-decisiva-en-mexico,1263.html>, [Consulta: 13 de febrero de 2014].
  - s/autor, “Procampo, 15 años de saqueo”, [en línea], México, El Universal.com.mx, 11 de Noviembre de 2009, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/75179.html>, [consulta: 1 de octubre de 2013].

- SAGARPA, "Ficha Técnica N°9. Instrumentos de Política Agrícola de Estados Unidos", [en línea], México, Dirección URL: <http://www.infoaserca.gob.mx/fichas/ficha09-PolAgricolasEEUU.PDF>, [consulta: 21 de enero de 2015].
- Salinas Callejas, Edmar, *Balance del campo mexicano 1988-2002*, [en línea], El Cotidiano, Núm. 124, p. 6, México, UAM, 2004, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512401.pdf>, [consultado: 5 de febrero de 2015].
- Sámano Rentería, Miguel Ángel, *El movimiento ¡El Campo no aguanta más! y el Acuerdo Nacional para el Campo: situación y perspectiva*, [en línea], Revista El Cotidiano, vol. 19, núm. 124, p. 65, México, marzo/abril de 2004, dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512407>, [consulta: 29 de enero de 2014].
- Schwentesius Ridermann, Rita; Gómez Cruz, Manuel Ángel, *El TLCAN y el sector agroalimentario en México*, [en línea], Revista Comercio Exterior, Vol. 51, Núm. 6, p. 52, México, Bancomext, 2001, Dirección URL: <http://www.revistacomercioexterior.com/rce/magazines/35/8/RCE.pdf>, [consulta: 18 de agosto de 2014].
- Skogstad, Grace, *The two faces of Canadian agricultura in a post-staples economy*, [en línea], *Canadian political review*, Núm. 1, p. 26, Canadá, CPSR, 2007, Dirección URL: <http://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/13>, [consulta: 2 de marzo de 2015].
- Trápaga Delfín, Yolanda, *Un sexenio más perdido para la agricultura*, [en línea], Economía Informar-UNAM, Núm. 343, p. 92, México, Facultad de Economía-UNAM, 2006, Dirección URL: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/343/YolandaTrapaga.pdf>, [consulta: 18 de agosto de 2014].
- Valverde Viesca, Karla, *El desmantelamiento del Estado interventor en México*, [en línea], Estudios Políticos, Núm. 18, p. 139, México, UNAM-FCPyS, 1998, Dirección URL: [www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37196/33780](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37196/33780), [consulta: 25 de agosto de 2014].
- Vite Pérez, Miguel Ángel, *Estado, globalización y exclusión social*, [en línea], Política y cultura, Núm. 25, p. 21, México, UAM-X, 2006, Dirección URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018877422006000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422006000100002&lng=es&nrm=iso), [consulta: 3 de septiembre de 2014].