



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS



**“EL DERECHO SOCIAL A LA SOBERANÍA AGROALIMENTARIA, SUS
POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL REZAGO DEL AGRO MEXICANO. UNA VISIÓN
COMPARADA”**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTA

LUIS GERARDO ARCILA BARRÓN

DIRIGIDO POR

DR. JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

SEPTIEMBRE DE 2022



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



EL DERECHO SOCIAL A LA SOBERANÍA
AGROALIMENTARIA, SUS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL
REZAGO DEL AGRO MEXICANO. UNA VISIÓN
COMPARADA

por

Luis Gerardo Arcila Barrón

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Clave RI: DEMAC-238473



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

Maestría en Ciencias Jurídicas

“EL DERECHO SOCIAL A LA SOBERANÍA AGROALIMENTARIA, SUS
POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL REZAGO DEL AGRO MEXICANO. UNA
VISIÓN COMPARADA”

Opción de titulación

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Ciencias
Jurídicas

Presenta:

Luis Gerardo Arcila Barrón

Dirigido por:

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo
Presidente

Dr. Gerardo Porfirio Hernández Aguilar
Secretario

Dr. Alejandro Díaz Reyes
Vocal

Dra. Gabriela Aguado Romero
Suplente

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Suplente

Director de la Facultad

Directora de investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Septiembre 2022

RESUMEN

El agro mexicano se encuentra en una etapa de rezago a causa de las diversas políticas públicas erróneas generadas en torno a este campo, dado que no concuerdan con sus necesidades. Por ende, se deben implementar políticas públicas orientadas a la soberanía agroalimentaria, que logren contrarrestar esta situación. Para ello, es necesario analizar otros contextos favorables en el tema agrícola. Por tal motivo, en este trabajo se analizaron y compararon las políticas agrícolas de Estados Unidos de América, obteniendo a partir de ello una serie de propuestas encaminadas a implementar políticas agrícolas acordes a las necesidades del agro mexicano.

(Palabras clave: agro mexicano, políticas públicas, soberanía agroalimentaria).

SUMMARY

Mexican agriculture is in a stage of lag. This situation is caused by the erroneous public policies within it, since they do not match its needs. Therefore, public policies oriented through agri-food sovereignty must be established, with the aim to counteract this situation. To achieve this target, it is necessary to analyze other favorable contexts in the agricultural issue. Therefore, in this paper we analyze and compare the agricultural policies of the United States of America, thus obtaining different proposals to establish agricultural policies in accordance with the needs of Mexican agriculture.

(Keywords: Mexican agriculture, public policies, food sovereignty).

DEDICATORIA

A mi familia, amigos y profesores que me apoyaron a lo largo de este proceso.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro por su apoyo en la Maestría en Ciencias Jurídicas, así como a los diversos miembros del programa de Maestría en Ciencias Jurídicas. De igual forma, agradezco a mi director de tesis, el doctor José Fernando Vázquez Avedillo, y a los demás miembros del comité de tesis, por su acompañamiento durante la elaboración de esta investigación.

Finalmente, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su ayuda y financiamiento para lograr la presente tesis.

ÍNDICE

Resumen.....	3
Summary.....	4
Dedicatoria.....	5
Agradecimientos.....	6
Índice.....	7
Introducción.....	12

CAPÍTULO PRIMERO

LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

1.1. Los derechos sociales. Antecedentes y esquemas de fundamentos.....	22
1.2. ¿Qué son los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) o derechos económicos, sociales y culturales (DESC)?.....	23
1.3. ¿Qué son los derechos sociales?.....	25
1.4. Panorama de los derechos sociales en los tratados o pactos internacionales y en el ordenamiento jurídico mexicano.....	33
1.4.1. El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).....	33
1.4.1.1. Contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.....	35
1.4.2. Los derechos sociales en el contexto interno mexicano.....	38
1.5. El problema de la eficacia jurídica en los derechos sociales.....	46

1.5.1. Los problemas de los derechos sociales en el campo mexicano.....	59
1.6. Hacia la distinción del concepto de soberanía agroalimentaria	60
1.6.1. Concepto de soberanía.....	60
1.7. Conclusiones capitulares.....	70

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS CAMPESINOS EN EL AGRO MEXICANO

2.1. Las políticas públicas.....	74
2.1.1. ¿Qué es una política pública?.....	74
2.1.2. Análisis de las políticas públicas.....	83
2.1.3. El ciclo de las políticas públicas.....	85
2.2. Las políticas públicas en el agro mexicano (Reseña histórica y un análisis).....	90
2.3. Análisis de las políticas públicas en el agro mexicano.....	95
2.3.1. Antecedentes del artículo 27.....	95
2.3.2. Del cardenismo a inicios de las políticas neoliberales en el agro mexicano.....	97
2.3.2.1. Respecto al agua.....	97
2.3.2.2. Asesoría técnica.....	115
2.3.2.3. Financiamiento.....	119
2.3.3. El auge de las políticas neoliberales en el agro mexicano.....	126
2.3.3.1. Agua.....	128

2.3.3.2. Financiamiento.....	129
2.3.4. La actualidad del agro mexicano.....	135
2.3.4.1. Financiamiento.....	135
2.5. Conclusiones capitulares.....	138

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE APOYO AL CAMPO EN LOS ESTADOS UNIDOS

3.1. Contexto histórico de las políticas agrícolas en Estados Unidos. Antecedentes.....	143
3.1.1. Farm Bill 2002.....	152
3.1.1.1. Programa de Préstamos en Asistencia a la Comercialización, (PPAC).....	155
3.1.1.2. Pagos Contra Cíclicos (PCC).....	157
3.1.1.3. Agencias del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, USDA.....	158
3.1.2. Programas de Crédito Agrícola (Farm Loan and Grant Programs).....	159
3.1.2.1. Préstamos Garantizados.....	159
3.1.2.2. Programas de Cultivos (Commodity Programs).....	159
3.1.2.3. Programas de Conservación.....	159
3.1.2.3.1. Programa de Conservación de Reservas (Conservation Reserve Program, CRP).....	159
3.1.2.3.2. Desarrollo rural.....	161
3.1.3. Farm Bill 2008.....	164

3.1.3.1. ACRE (Average Crop Revenue Election Program).....	165
3.1.3.2. Limitaciones a los pagos.....	168
3.1.4. Farm Bill 2014.....	169
3.1.5. Farm Bill 2018.....	179
3.1.5.1. Recursos presupuestales 2019-2023.....	185
3.2. Conclusiones capitulares.....	187

CAPÍTULO CUARTO

DERECHOS DE LOS CAMPESINOS EN EL AGRO MEXICANO

4.1. Hacia una nueva propuesta para mejorar las condiciones del agro mexicano.....	190
4.2. Sobre el concepto de desarrollo.....	191
4.2.1. La sociedad tradicional.....	196
4.2.2. El establecimiento a las condiciones previas al impulso inicial	196
4.2.3. El despegue.....	196
4.2.4. El camino a la madurez.....	196
4.2.5. La etapa del consumo de masas.....	197
4.2.6. La teoría de la economía internacional: centro-periferia.....	202
4.2.7. Teoría del modelo de sustitución de importaciones.....	202
4.2.8. Teoría del Estado como “idea-fuerza” del desarrollo.....	204
4.2.9. Modelo primario exportador.....	207
4.2.10. El Modelo Neoliberal (MN).....	209
4.2.11. El Enfoque Posneoliberal (EPN).....	211

4.3. Hacia una nueva concepción del término desarrollo en la actualidad.....	212
4.4. Programas agrícolas en la actualidad dentro del agro mexicano y su análisis.....	213
4.4.1. Producción para el bienestar.....	213
4.4.2. Proyecto Servicios Agrícolas para el Almacenamiento de Granos y la Integración de Mercados.....	216
4.5. Hacia unas nuevas Directrices de las políticas públicas en México.....	219
Conclusiones.....	224
Bibliografía.....	227

INTRODUCCIÓN

La agricultura es una actividad económica primordial para cualquier país. Su progreso contribuye a mejorar el nivel de desarrollo de las naciones. Para ello, es preciso diseñar políticas públicas que puedan orientar el desarrollo eficaz y eficiente del campo y que sean concordantes con la realidad que vive cada país.

Sin embargo, en México las políticas públicas agrícolas han sido deficientes y, al mismo tiempo, no concuerdan con las necesidades del campo, provocando la ineficiencia de su desarrollo fáctico. Aunado a este problema, carecemos de una corriente teórica adecuada para el modelo de desarrollo nacional.

De igual forma, en México podemos identificar una falta de atención a las problemáticas derivadas de la ausencia de políticas públicas que atiendan a los derechos sociales, lo cual trae como consecuencia: la falta de justiciabilidad de los derechos sociales, la incompetencia del Estado para poder garantizarlos, la falta de atención de los derechos sociales en el agro mexicano, el gasto ineficaz para la protección de los derechos sociales. Aunado a ello, si bien encontramos una serie de ordenamientos y leyes reglamentarias que buscan hacer realidad esta justiciabilidad, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo cierto es que solamente nos quedamos en un lado jurídico, reconociendo dichas prerrogativas en el plano del derecho, pero sin materializar su cumplimiento en la práctica.

En el presente trabajo identificamos distintos derechos sociales, pero resaltamos la importancia del derecho a la soberanía agroalimentaria, con el fin de hacer notar la relevancia de establecer criterios de calidad y cantidad de los alimentos dentro del agro mexicano. En tal virtud, consideramos pertinente analizar las políticas públicas relacionadas con dicho derecho social, lo cual realizaremos particularmente tomando como referencia a Estados Unidos, para con ello sintetizar una serie de elementos y propuestas de políticas públicas que sean acordes a un modelo de desarrollo que responda a las necesidades del agro mexicano.

En la actualidad encontramos diversos tratados internacionales que afectan el agro mexicano, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Consenso de Washington, que han provocado modificaciones en las políticas agrícolas y que hoy siguen permeando dicho campo de acción, llevando a un modelo de desarrollo inadecuado para el campo mexicano y centrado principalmente en un desarrollo económico.

Por ende, si bien existen cambios y propuestas de ley —como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable—, lo cierto es que las mismas suelen estar enfocadas en otra perspectiva, es decir, nos seguimos encontrando en un panorama en el cual la soberanía agroalimentaria no es comprendida desde la realidad que el campo mexicano necesita.

Ante dicho escenario, formularemos una serie de posibles propuestas de políticas públicas que puedan dar solución a las problemáticas que afectan el agro mexicano.

Finalmente, queremos señalar que, al tratarse de una investigación de tipo básica, la metodología será inductiva, con un enfoque cualitativo, centrada en la técnica de investigación documental.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

¿Qué es el derecho? ¿Para qué sirve? Estos son algunos de los interrogantes centrales que se formula una persona enfocada en el estudio de las ciencias jurídicas, y que debe plantearse al momento de enfrentarse al amplio panorama que la ciencia jurídica presenta. Para contestar a tales interrogantes deberíamos acudir en primer lugar a las definiciones que un sinnúmero de autores nos señalan; sin embargo, en primer término acudiremos a la vertiente epistemológica del derecho, la cual nos ofrece diversas definiciones consensuadas por la comunidad jurídica. Estas nos indican los elementos sustanciales del derecho, los cuales son los deberes y obligaciones —principalmente estas últimas— que tienen los miembros de una sociedad. Esta es una de las definiciones centrales y nos remonta a los pensadores griegos:

“[...] la clásica definición contenida en las Institutas de Justiniano en donde se dice que “obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iuria”. Es decir, la obligación es un vínculo jurídico que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme a las leyes de nuestra ciudad.

O la diversa definición del jurisconsulto Paulo que la concibe como “obligationum substantia non in eo consistit, ut aliquid corpus nostrum (aut dservitutum nostram) faciat, sed ut alium nobis obstringat at danum aliquid, vel faciendum, vel prestandum”. Es decir, la esencia de la obligación no consiste en convertir algo en cosa o servidumbre nuestra; sino en compeler a otro para darnos, hacernos o prestarnos algo.”¹

A partir de ello podemos trazar la ruta sobre la cual empezará a orientarse el presente texto, enfatizando la vinculación (obligación) que tienen los derechos con la sociedad; sin embargo, ello no es suficiente para sortear las problemáticas derivadas de la ambigüedad de términos que el derecho emplea. Como se ha señalado, el concepto “derecho” se compone de una serie de elementos fundamentales, pero estos generalmente se limitan al plano cognitivo, ideológico y

¹ PODER JUDICIAL DE MICHOACÁN, <https://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/tribunalm/biblioteca/luisfernando/conceptoobligacion.htm>, consultado el 15 de noviembre de 2020.

epistemológico, y su facticidad queda muy corta ante el panorama de la vinculación entre los derechos y la sociedad.

Podemos acudir al concepto de derechos humanos, que son políticamente adecuados dentro de la sociedad misma e incluso epistemológicamente consensuados, siendo una clara muestra de ello el que dicho concepto haya sido señalado por diversos organismos internacionales, buscando su práctica en el plano fáctico. No obstante, su aplicación ha sido muy precaria, en atención a los límites epistemológicos que, en contraste con la realidad, suelen quedar sin ejecución. Por ende, a fin de clarificar lo antes expuesto y dar pie a los fundamentos de la presente investigación, es pertinente referir la definición de los derechos humanos que estipula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.”²

Aun así, aunque contamos con una breve definición de los derechos humanos, en ella encontramos un concepto controvertido, que es la dignidad humana. Dicha controversia es la raíz de la división de los derechos humanos —y es uno de los puntos teóricos centrales de la presente discusión—.

Ahora bien, ¿a qué se refiere la división de los derechos humanos? Para responder se debe señalar la “categorización” que estos suelen tener según una diversidad de “criterios”, entre los que encontramos el contexto histórico e ideológico que rodea la generación de estos derechos. Además, otra de las problemáticas que llega a

² COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>, consultado el 20 de noviembre del 2020.

presentar esta “categorización” de los derechos humanos suele estar vinculada al reconocimiento de estos por parte de las autoridades, de forma que el plasmarlos en ordenamientos para dotarlos de seguridad jurídica suele ir acompañado del reconocimiento de las autoridades para su ejercicio.

Ahora bien, abundando en esta “categorización de los derechos humanos”, es conveniente señalar varios de los criterios que apoyan esta división, comenzando por el hecho de que los mismos fueron organizados en distintas generaciones:

“Una perspectiva teórica de los derechos humanos reconoce como derechos de primera generación a los derechos civiles y políticos, que se relacionan con las atribuciones del individuo para disfrutar de la vida, la propiedad, la libertad, la igualdad, la seguridad, la capacidad para expresar su opinión, organizarse políticamente, designar a sus gobernantes por medio del voto, etcétera. La lucha por la conquista de estos derechos estuvo relacionada con el paso de la sociedad feudal a la capitalista, con la construcción del Estado moderno. No obstante, aunque muchos países ya disponen en sus legislaciones de estas atribuciones para sus ciudadanos, habrá que señalar que actualmente siguen siendo propósitos por alcanzar en varios de ellos.”³

Según la categorización anterior, la “primera generación” son los denominados “derechos civiles y políticos”, que surgen en un contexto histórico definido por la sacudida en el cambio del régimen político que gobernaba en aquel tiempo, lo cual dio pie a la conveniencia teórica de dividirlos en generaciones, ubicando a los derechos civiles en la “primera generación”. No obstante, los mismos teóricos que establecieron dichos términos no serían conscientes de los diversos cambios que surgirían más adelante:

“Posteriormente, al consolidarse los estados nacionales y acentuarse la explotación de la fuerza de trabajo en la actividad industrial, creando insalubridad, enfermedades, muertes, condiciones de trabajo atroces para grandes conglomerados de trabajadores, así como la pérdida de la tierra por parte de campesinos aparceros, surgieron otro tipo de derechos que tuvieron que establecerse: los derechos sociales, económicos y culturales, cuya mayor expresión se encuentra en el llamado Estado de bienestar social (Welfare state) o Estado

³ BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, “Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales”, pp. 109 y 110, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28614.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

social de derecho. Estos están relacionados con la necesaria obligatoriedad del Estado para que todos los ciudadanos disfruten, por ejemplo, de salud, de educación, de trabajo, de un pedazo de tierra en algunos casos, etcétera. Aunque aparecen seminalmente en la Alemania de Bismarck su desarrollo ocurre sobre todo en el siglo XX.”⁴

Derivado de lo anterior, y avanzando en el tiempo, los doctrinarios del momento empiezan a definir el concepto de los derechos de “segunda generación”, que corresponden a los nuevos contextos histórico-sociales que la sociedad (de un periodo de posguerras) vivía en ese momento, así como a las diversas consecuencias que traería este periodo histórico, resaltando el termino social en las mismas, dado que las necesidades ya no solo correspondía a un grupo social en específico, como pudiera llegar a pensarse con los derechos de “primera generación”.

Sin embargo, el proceso histórico ha llevado a nuevos frentes teóricos y fácticos para el panorama de los derechos sociales, por lo que, dadas las problemáticas en las que el mundo se encontraba, fue necesario idear una nueva generación de derechos humanos pertinentes para el momento histórico vivido:

“A partir de las últimas décadas surgieron nuevas demandas en sectores sociales de diversos países por el derecho al desarrollo, al progreso, a la autodeterminación, a la paz, a un ambiente sano, a la libertad informática, a la identidad. A estos derechos se les llama de solidaridad o de los pueblos. Esta generación de derechos viene a responder a nuevas necesidades de la sociedad que no habían aparecido antes y en el contexto de la contaminación de las libertades ante los usos de algunas nuevas tecnologías y avances en las ciencias biomédicas.”⁵

La aseveración anterior indica que el panorama actual ha devenido en la necesidad de parir nuevos derechos que den respuesta a las problemáticas que se viven en el mundo factico, y es aquí donde aparecen dos nuevas generaciones de derechos

⁴ *Idem.*

⁵ ESCALONA MARTÍNEZ, Gaspar, “La naturaleza de los derechos humanos”, en GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, CNDH, 2004, p. 145.

humanos: la tercera y la cuarta generación, que se centran en los males de los que el mundo contemporáneo adolece.

La tercera generación de los derechos humanos enfoca sus esfuerzos en revertir los problemas que sufre la naturaleza a causa del consumismo desenfrenado en el mundo desde hace varias décadas, y que ha deparado en lamentables consecuencias para el medio ambiente y en la escasez de recursos a mediano plazo, aunado al detrimento de la calidad de vida de las personas. Ello devendría en la generación de los derechos “ambientales”, definidos de la siguiente forma: “Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado: Incluyendo la libre disposición de los recursos naturales propios y al patrimonio natural común de la humanidad”.⁶

Gracias a ello, finalmente se puede empezar a trazar una ruta histórica sobre la cual los derechos han sido conceptualizados, en virtud de los contextos sociales que los han generado. Esta “contextualización” ha logrado establecer una división entre la diversidad de los derechos humanos, en atención a algunos elementos determinados, así como al contexto social, que ha permitido estructurarlos en diversas categorías.

Ello también ha provocado una clase de “división fáctica de los derechos”, en concordancia con el lenguaje teórico que, en vez de ser un mero apoyo para la clasificación y sistematización que procure una mejor comprensión y estudio de los derechos humanos, ha logrado estipular un derecho de mayor valía, con una especie de “privilegios” que algunos derechos tienen sobre otros.

En atención a la ruta crítica señalada, en la actualidad el discurso ha instituido una nueva generación de derechos, la “cuarta generación”, la cual, a grandes rasgos, se define de forma siguiente: “Esta generación contempla los derechos ligados a los

⁶ MUÑOZ CATALÁN, Elisa, “El Medio ambiente como bien jurídico y derecho humano de tercera generación reconocido desde el imperio romano”, p. 86, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37175.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

medios de comunicación e información, con la posibilidad para toda persona de acceder a las nuevas tecnologías y principalmente a los servicios de comunicación pública en línea.”⁷

En resumen, las cuatro generaciones de derechos son:

- Primera: civiles y políticos.
- Segunda: económicos, sociales y culturales.
- Tercera: derechos de los pueblos.⁸
- Cuarta: derecho de las tecnologías.⁹

La opinión de algunos autores destaca la contrafactividad que estas conceptualizaciones de los derechos humanos han provocado. La teoría ha rebasado la realidad, los conflictos de los teóricos sobre la división de los derechos humanos han llevado a una categorización de los derechos, dando ciertos privilegios a aquellos que son considerados primordiales —generalmente los de primera generación—.

En esta discusión sobresalen dos conceptos cruciales para el campo de los derechos humanos: la *indivisibilidad* y la *interdependencia*, los cuales son reconocidos por la doctrina jurídica, así como por el Comité de la ONU para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (1997).¹⁰

Es preciso señalar la importancia de estos dos principios en los derechos humanos, ya que, como se ha mencionado, la dicotomía de los derechos humanos radica en la cognición que se tiene de los mismos. No es lo mismo la teoría que la realidad.

⁷ CHAGNOLLAUD, Dominique, “Introduction à la politique”, París, Seuil, 1996, p. 31.

⁸ BONET DE VIOLA, Ana María, “Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, vol. 46, núm. 124, enero-junio 2016, p. 21, <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v46n124.a02>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

⁹ GUERRERO MARTÍNEZ, Rodolfo, “Derechos humanos de cuarta generación y las tecnologías de la información y de la comunicación”, *Derechos Fundamentales a Debate/Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco*, http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No12/ADEBATE-12-art8.pdf, consultado el 15 de noviembre de 2020.

¹⁰ BONET DE VIOLA, Ana María., *op. cit.*, p. 22.

Aunque para llegar a esta última es necesaria esta distinción, lamentablemente, el campo semántico de los conceptos de indivisibilidad e interdependencia nos muestra la contradicción que genera esta “jerarquización”¹¹ de los derechos humanos. Para dar sustento a esta aseveración, concretaremos dos puntos importantes:

i) Al concepto de *indivisibilidad* lo definiremos a partir de dos ejes —el teórico (derecho) y el semántico—. Primero, para abordar el eje semántico, recurriremos la definición proporcionada por la Real Academia Española, la cual lo conceptualiza como “Cualidad de indivisible”.¹²

De igual manera, procederemos a señalar la concepción jurídica del término *indivisibilidad*, el cual es abordado por Antonio Blanc Altemir en los siguientes términos: la indivisibilidad niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos.¹³

Con base en lo anterior, delinearemos un bosquejo del término de *indivisibilidad*. Como hemos podido señalar brevemente, existe una contradicción entre el contenido teórico del término y la práctica. Los académicos han podido establecer epistemológicamente una división de los derechos humanos para su mayor comprensión, sin embargo, querer desarrollar esa división en el plano factico es un grave error. Desafortunadamente, a partir de este error, la sociedad y los Estados han establecido la bases superestructurales¹⁴ con fundamento en estas distinciones, provocando un detrimento en la justiciabilidad de los derechos humanos. Esta problemática se empieza a vislumbrar en el discurso teórico sobre

¹¹ Se establece el término jerarquización, acuñando a la visión social que se tiene de los derechos humanos, en los cuales, generalmente se ha dado una priorización de los derechos de primera generación, siendo suplementos de estos, los derechos de las consecuentes generaciones; en concordancia con el término de “justiciabilidad”.

¹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Indivisibilidad”, <https://dle.rae.es/indivisibilidad>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

¹³ BLANC ALTEMIR, Antonio, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”, *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universitat de Lleida-Tecnos ANUE, 2001, p. 31.

¹⁴ Para ampliar este término confróntese a Gramsci y Karl Marx.

el cual se irá desarrollando la presente investigación, y que más adelante abordaremos con mayor profundidad.

Ahora bien, por lo que respecta al otro concepto que hemos señalado, abordaremos primeramente la visión semántica y posteriormente la visión jurídica: para el plano semántico, podemos guiarnos con la definición que determina la Real Academia Española: “Dependencia recíproca”.¹⁵ Esta definición puede llegar a generar controversia, debido a la gran similitud que existe entre ambos términos mencionados, y que muchos académicos han superado.

Dado que el término “interdependencia” se refiere a la conjunción que debe existir entre los diversos derechos humanos, la categorización que estos tienen sigue siendo una concepción meramente ideológica. Para una mayor ejemplificación recurriremos a la siguiente idea: “Así, preliminarmente conviene señalar que los derechos humanos son interdependientes en tanto establecen relaciones recíprocas entre ellos, y son indivisibles en la medida en que no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto”.¹⁶

De igual forma, debemos analizar la visión jurídica que el concepto *interdependencia* nos muestra: “La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derecho [...] Por su parte, la indivisibilidad niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos”.¹⁷

Finalmente, con este panorama empezamos a construir el sendero del presente discurso, empezando a edificar la serie de fundamentos sobre los derechos sociales y el problema de su facticidad, que en este contexto deberemos contrastar con las políticas públicas, siendo esta una de las expresiones de los derechos,

¹⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Interdependencia”, <https://dle.rae.es/interdependencia>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

¹⁶ VÁZQUEZ, Luis Daniel *et al.*, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, p. 152, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/7.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 152 y 153.

centrándonos en el panorama social, específicamente en el panorama agrario del país.

1.1. Los derechos sociales. Antecedentes y esquemas de fundamentos

Lo antes descrito ha permitido vislumbrar, de manera muy breve, el panorama de los derechos humanos en la actualidad, tanto en el plano epistémico como en la realidad. Sin embargo, la presente discusión no se centra solamente en los derechos humanos, ya que se requiere la especificidad de estos para realizar un estudio más detallado sobre el panorama de los diversos derechos sociales, en específico la soberanía agroalimentaria, que es el eje temático teórico central del presente discurso.

Con el fin de definir el objeto de estudio y dar paso a la discusión sobre las políticas públicas que afectan a estos derechos, y a efecto de analizar el contexto mexicano en contraste con el de otros países, en primer lugar señalaremos brevemente el concepto de derechos sociales, para poder incorporarlo en la presente discusión.

Es de suma utilidad señalar una definición de los derechos sociales; encontramos varios discursos teóricos que nos señalan algunos elementos que resultan primordiales en el establecimiento de los mismos, así como diversas definiciones respecto a estos. Al igual que en casos anteriores, es conveniente abordar la cuestión semántica previo a analizar el concepto desde la visión jurídica, que es la materia y fundamento del presente discurso. Para ello, es pertinente abordar la definición de la Real Academia Española: Los derechos sociales son aquellos derechos que facilitan a los ciudadanos o personas de un país a desarrollarse en autonomía, igualdad y libertad así como aquellos derechos que les permiten unas condiciones económicas y de acceso a bienes necesarios para una vida digna.¹⁸

¹⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, "Derecho", <https://dle.rae.es/derecho>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

No obstante, aquí encontramos una gran problemática en cuanto a la definición misma de los derechos sociales, ya que, como hemos señalado, los derechos humanos han sido divididos en diversos grupos —generaciones—, pero los derechos sociales no son solamente un grupo aislado de su respectiva generación de derechos humanos, en virtud de que estos se encuentran comúnmente agrupados en un conjunto, siendo conocidos como los DESCAs —derechos económicos, sociales, culturales y ambientales—,¹⁹ que es importante revisar.

1.2. ¿Qué son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) o derechos económicos, sociales y culturales (DESC)?

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conocidos como DESCAs, se refieren a aquellos derechos humanos de segunda generación creados específicamente para asegurar a las personas el valor de la igualdad, refiriéndose particularmente a sus condiciones de vida, sin perder de vista la diversidad cultural, geográfica y medioambiental de cada uno.²⁰

En este panorama, nos encontramos con diversos tratados teóricos respecto al concepto DESC o DESCAs, el cual determina el grupo de los derechos de segunda generación. Cabe recalcar que la diferencia solamente radica en que los DESC son los derechos económicos, sociales y culturales y la acepción de los DESCAs incorpora los derechos ambientales dentro de esta “segunda generación”. Lo anterior ha derivado en diversas discusiones, ya que el incorporar este derecho puede llegar a comprometer el contexto de los derechos de segunda generación, sin embargo, tal debate no es materia de esta discusión y el involucrarnos en el mismo nos alejaría del camino que pretendemos seguir.

¹⁹ Por cuanto ve al término de los derechos ambientales dentro del bloque los DESCAs, han surgido una serie de discusiones, ya que este derecho ha sido abordado teóricamente dentro de la tercera generación de derechos o, en su defecto, dentro de la segunda generación, dependiendo del contexto teórico. Es conveniente hacer la anterior aclaración, dada la ambigüedad que genera este elemento dentro del grupo de los DESCAs.

²⁰ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

Una vez realizadas tales aseveraciones, señalaremos el panorama sobre el cual se empezaron a generar los DESC o DESCAs, ya que los mismos tuvieron un proceso de reconocimiento jurídico diverso al que correspondió a la primera generación de los derechos humanos.

Los DESCAs son consecuencia de una serie de movimientos sociales, económicos, políticos y culturales provocados por la desigualdad social que se ha dado en el mundo entero y que se manifiesta en la mala distribución de la riqueza.

Los derechos humanos, incluyendo los DESCAs, surgieron inicialmente en las constituciones políticas de los países como consecuencia de las experiencias negativas que las sociedades habían experimentado sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se establecen los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales fundamentales de los que deben disfrutar todas las personas. Este fue el primer documento normativo internacional que enlista los derechos humanos.

En 1966, los DESC quedaron consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forman la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos. En este caso debemos subrayar los elementos que dentro del contexto político fueron una fuerte influencia para la división de los derechos humanos en dos Pactos de diversa índole, porque, tal y como se ha mencionado, en 1966 el contexto social en el cual se encontraba el mundo correspondía a un periodo de guerras y una Guerra Fría, así como diversos movimientos sociales, lo anterior aunado a las cuestiones ideológico-políticas que se sostenían entre las dos grandes potencias que señalaban el camino por el cual se debía transitar.

En este punto, hablaremos de dos de las ideologías que influenciaron el contexto social —el liberalismo vs. el comunismo—, aspecto que también tuvo gran influencia

en los derechos humanos, deviniendo con ello en la categorización de estos en dos generaciones de derechos —civiles y políticos vs. sociales—, que llegarían a confrontarse entre ellas.

Igualmente debemos recalcar una serie de diferencias que parecen de suma importancia en esta división, que generaron diversos conflictos con serias repercusiones en la actualidad, enfocándonos en el tema de la práctica de los mismos. De estas ideas señalamos lo siguiente:

“Las principales diferencias entre los dos Pactos Internacionales, claramente encuentran su origen en la instrumentalización política de la que fueron objeto los derechos por parte de los Estados. En cuanto a la terminología, si bien el PIDCP subraya que “Toda persona tiene derecho a” o “Nadie será objeto de”, en el PIDESC los gobiernos optan por invisibilizar el sujeto del derecho y escogen la fórmula de “Los Estados parte reconocen el derecho a.”²¹

A partir de ello podemos denotar la problemática que se ha venido señalado, sin embargo, esta discusión no solamente se ha visto centrada en el panorama político que rodeó el contexto social, cultural e histórico en los años sesenta, sino que el lenguaje mismo ha ayudado a agravar los problemas que resultarían en un futuro, derivados de la distinción de los derechos y su categorización.

Entre tales problemáticas, en primer lugar señalaremos el problema teórico que se presentó en los pactos internacionales antes señalados, el cual tiene ver con el lenguaje, terminología sobre la cual discutiremos más adelante en este capítulo, dado que, previo a la discusión fáctica, es primordial establecer el dilema teórico del mismo.

Así, procederemos a hablar de un grupo de derechos pertenecientes a los DESCAs y que son base de la presente discusión, los llamados derechos sociales, comenzando con su conceptualización, a fin de establecer su relación dentro del presente discurso.

²¹ MENDIOLA, Martha, “La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas” en PISARELLO, Gerardo *et al.*, *Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista*, Barcelona, *OBSERVATORI DESC*, diciembre 2009, p. 7, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25696.pdf>, consultado el 16 de julio de 2020.

1.3. ¿Qué son los derechos sociales?

Como se ha señalado, los derechos humanos, han sido “categorizados” en diversas generaciones, a razón del momento histórico-social en el cual fueron ideados. Ahora bien, por cuanto ve a su fundamento legal coercitivo,²² el debate jurídico diseñó una serie de ordenamientos relativos a cada una de estas generaciones.

Pero entonces, volviendo al planteamiento anterior, ¿cuál es el significado de los derechos sociales? En primer lugar, hay que establecer la diferencia entre los derechos de libertades²³ y los multicitados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.²⁴ Para ello, debemos analizar brevemente algunas diferencias entre estos, que serán de utilidad para concretar una definición de los denominados derechos sociales.

Una de las primeras distinciones que pueden saltar a la luz es el “grado de obligatoriedad” de cada uno de ellos. Sobre este concepto de obligatoriedad, es pertinente referir la doble concepción que da Alf Ross al respecto, quien explica que uno de los límites es hasta donde la norma puede ser establecida (el alcance de la norma), pero también encontramos el panorama que señala que el derecho puede ser determinado por otros contextos, como son los morales, políticos, estéticos y éticos.²⁵

Respecto a los conceptos que sirven de diferenciación entre los derechos sociales y los civiles, encontramos los denominados “principios”, que se encuentran en contraposición con las denominadas “reglas”.²⁶ Dichos términos nos ayudan

²² Con ello nos referimos a la capacidad de interferir en la voluntad de una persona. Desde el ámbito jurídico-social, podemos señalar que los ordenamientos, si bien no determinan la conducta, sí logran influenciar en la misma.

²³ O los denominados derechos de primera generación.

²⁴ Los denominados derechos de segunda generación.

²⁵ ROSS, Alf, “El concepto de validez y el conflicto entre el positivismo jurídico y el derecho natural”, *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, año 6, núm. 12, 2008, pp. 199 y 200.

²⁶ GARGARELLA, Roberto, “Primeros apuntes para una teoría sobre los derechos sociales. ¿Es posible justificar un tratamiento jurídico diferenciado para los derechos sociales e individuales?”, *Jueces para la Democracia*, núm. 31, 1998, pp. 11-15.

explicar lo señalado por Alf Ross, sobre la diferenciación entre los derechos señalados, con base en los conceptos de principios y reglas.²⁷

Por cuanto ve a los derechos civiles, el concepto que generalmente les atañe es el de las reglas, pues el grado de obligatoriedad de los mismos es mayor. Es decir, al ser una regla, su grado de coercitividad es mayor y debe tener mayor cumplimiento; de no ser así, tras su incumplimiento siempre existirá una sanción.

En este aspecto, podemos señalar que el contexto socio-cultural también funge como eje orientador, dado que el establecimiento de reglas sirve para determinar un orden, previendo una sanción ante su incumplimiento —refiriéndonos a la rama penal del derecho— o, en su caso, alguna sanción económica o cualquier otra determinada en los diversos ordenamientos. Lo importante en este aspecto es el hecho de que suele existir un mecanismo que ejerce coerción sobre los sujetos para el cumplimiento de las reglas, siendo, en el caso del derecho, los mecanismos judiciales que se establecen dentro de las normativas jurídicas. Ello garantiza su efectividad en la sociedad.

En contraste tenemos a los derechos sociales, los cuales suelen ser relacionados con el concepto de principios, señalados solamente como una serie de lineamientos, generalmente de corte moral, y que suelen ir en concordancia con la ideología de la sociedad que considera algo como bueno. Así, en contraste con los derechos civiles, estos no necesitan mecanismo judiciales para ejercerse, dejando al arbitrio de los particulares su cumplimiento.

Con lo anterior podemos deducir una característica de los derechos sociales, siendo esta su fundamentación teórica basada en los principios, restando con ello la fuerza coercitiva que pudieran tener, a diferencia de los derechos de primera generación, basados en reglas. Sin embargo, muchos teóricos señalan que esta concepción es en gran medida errónea, dado que, como se dijo, la categorización de los derechos que se ha implementado en lo fáctico a partir de lo teórico ha generado grandes

²⁷ ALEXY, Robert, "Teoría de los derechos fundamentales", trad. de E. Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 81-147.

problemáticas, entre las que encontramos la distinción de los derechos sociales en principios y los derechos civiles y políticos en reglas. Más adelante se tratará dicha problemática, evaluando los otros elementos que los académicos han señalado para distinguir entre ambos derechos humanos.

En complemento con lo anterior, podemos señalar la concepción que muchos tienden a establecer sobre los derechos civiles y los sociales, según la cual los derechos civiles corresponden a aquellos derechos destinados a salvaguardar la libertad, mientras que los sociales persiguen el bienestar de la igualdad. Esta disyuntiva ha sido motivo de grandes debates académicos, pues algunos apoyan la distinción entre ambos grupos de derechos humanos, siendo ello una de las motivaciones por las cuales existe la distinción de estos en generaciones.

Al respecto, resulta interesante referir la postura de Gerardo Pisarello:

“Un segundo tipo de razonamiento apela a la diferente estructura interna de cada derecho, y puede ser defendido incluso por quienes niegan la existencia de diferencias sustanciales entre derechos en el plano axiológico o valorativo. Conforme al mismo, los derechos sociales serían ante todo derechos de prestación, esto es, derechos que exigen por parte de los poderes públicos actuaciones positivas, a menudo con un coste más o menos elevado.”²⁸

Sin embargo, como hemos señalado, este debate no se reduce al plano epistemológico, es decir, la distinción no solamente se lleva a cabo en el plano de la cognición, sino que traspasa a la facticidad, y es en ese punto donde se lleva a cabo una discusión de gran importancia. Tal y como lo señala Pisarello:

“Esta tesis de la no justiciabilidad o de la justiciabilidad débil de los derechos sociales constituye el núcleo de la tesis de su no fundamentalidad en sentido jurídico.

A diferencia de los derechos ‘en serio’, los derechos sociales serían derechos demediados, de eficacia indirecta o mediata. Su exigibilidad ante los tribunales ordinarios estaría supeditada a la existencia de un desarrollo legislativo anterior. Sin ley previa, no habría derechos exigibles. Lejos de operar como derechos subjetivos directamente alegables ante los tribunales, apenas serían derechos de

²⁸ PISARELLO, Gerardo, “Los derechos sociales y sus ‘enemigos’: elementos para una reconstrucción garantista”, AA. VV., *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, 2009, p. 16, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25696.pdf>

configuración legal. Meros principios rectores, directrices o mandatos dirigidos al legislador, pero sin un valor jurídico relevante.”²⁹

Según el argumento anterior, los derechos sociales han quedado relegados a una categoría en la cual los mismos, lejos de ser alegados en los tribunales, dado su carácter prestacional, se tornan derechos exigibles más allá del ordenamiento jurídico, restándoles la capacidad de justiciabilidad, que los derechos civiles sí tienen.

Dado lo anterior, diversos estudios, a partir de la facticidad en la cual se encuentran estos derechos, los han relegado, señalándolos como derechos prestacionales, ya que para su exigibilidad no bastan los mecanismos judiciales, los cuales señalan la capacidad de estos derechos para poder ser exigidos, sino que además necesitan de otros elementos, generalmente de un ámbito acuñado más en el terreno de la política. Por ello, los mismos tienden a necesitar de más prestaciones para su garantía —usualmente de tipo positivo—, lo cual, generalmente, entra en terrenos de los entes políticos, manifestándose en las diversas políticas públicas que existen como solución a las problemáticas que pretenden remediar dichos derechos. Al respecto, traemos a colación la siguiente afirmación:

“Respecto del objeto de los derechos sociales, una parte de la doctrina constitucionalista ha señalado que estos corresponden a derechos prestacionales y costosos, restringiendo estructuralmente a los derechos sociales como acciones positivas realizadas por el Estado, contraponiéndose a los derechos y libertades civiles y políticos, los cuales aparecen como derechos de actuación negativa y no onerosos.”³⁰

²⁹ *Ibidem*, p. 17.

³⁰ En este sentido, Arango ha señalado que los derechos sociales únicamente derivan en acciones positivas fácticas, al poseer un contenido indeterminado, las cuales pueden realizarse a través de acciones diversas y titulares de las obligaciones en que se concreta. Arango Rivadeneira, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 110-112. Cruz Parcero se manifiesta en la misma lógica de Alexy, al referirse a los derechos sociales como derechos prestacionales en sentido estricto, y expresa que la dimensión prestacional resalta en el carácter económico de los derechos sociales, para cuya satisfacción es necesaria una transferencia de recursos desde los sectores más acomodados a los más necesitados, generando fuertes reticencias de aquellos cuando se pretende garantizarlos judicialmente. CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. 91-96. Ver también ALEXY, Robert, *op. cit.*, pp. 78-85. José Ignacio Martínez afirma que los derechos sociales corresponden fundamentalmente a prestaciones, salvo los derechos sociales derivados del ámbito laboral, como el derecho a huelga, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de sindicación, los cuales serían una manifestación de los derechos y libertades clásicos en las relaciones laborales, por lo que podrían estructurarse como

Sin embargo, algunas voces expresan que esta distinción es meramente un señalamiento sociológico propio del mismo Estado, tal y como lo refieren Courtis y Abramovich:

“Estas consideraciones han generado una profusa crítica al respecto, pues se ha sostenido por diversos autores que mantener una división estructural como la señalada anteriormente responde más bien a concepciones sesgadas del funcionamiento del Estado, siguiendo una lógica decimonónica basada en el rol abstencionista del Estado, y una visión restrictiva de los derechos fundamentales, junto con establecerse un modelo de construcción social excesivamente limitado.”³¹

Cabe referir el amplio debate que ello ha generado, mismo que, en opinión de distintos autores, debe ser superado, debido a la característica de indivisibilidad de los derechos humanos, aunado a que los discursos ideológicos a favor de la distinción suelen ser alentados por ideologías sesgadas por intereses exteriores, tal y como fue señalado con anterioridad.

Volvemos entonces a un punto en el cual sigue la interrogante en el aire sobre la razón por la cual existe la distinción entre los derechos sociales y los civiles, y que califica a los derechos sociales como prestacionales, en atención a que no es la capacidad del Estado la que determina el grado de exigibilidad de los mismos. múltiples académicos distinguen en esta situación a las acciones positivas de las acciones negativas, las cuales, como hemos visto, no son exclusivas de uno u otro grupo de derechos humanos.³²

Ahora bien, existen una vasta gama de señalamientos respecto a la distinción entre los derechos sociales y los derechos civiles que se enfocan en el tema de la libertad como principio rector de los mismos. Veamos:

“Böckenförde sostiene que los derechos fundamentales sociales encuentran su justificación no como un contraprinipio frente a los derechos de libertad, sino a partir

obligaciones negativas. Martínez Estay, José Ignacio, *op. cit.*, pp. 130-132. Diferenciando en este aspecto, Ansuátegui denomina esta explicación como el problema estructural y económico. ANSUÁTEGUI ROIG, F., *op. cit.*, pp. 57-64.

³¹ ABRAMOVICH, Víctor *et al.*, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 23.

³² *Ibidem*, p. 27; DÍAZ JORDÁN, T., “La protección de los derechos sociales: modelos jurisprudenciales comparados de tutela en España y Chile”, *Colección de Investigaciones Jurídicas*, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, 2006, pp. 40-43.

del propio principio del aseguramiento de la libertad. Sostiene también que si la libertad jurídica debe poder transformarse en libertad real, sus titulares precisan de una participación básica en los bienes sociales materiales, incluso esta participación en los bienes materiales es una parte de la libertad, debido a que es un presupuesto necesario para su realización. Agrega además que la libertad se asegura por medio de prestaciones por parte del Estado, lo que permite afirmar que no existe una contradicción entre libertad liberal-burgués y derechos sociales, sino, más bien, que estos son una consecuencia lógico-material de una situación social modificada.”³³

Este argumento suele confrontar, desde el punto de vista conceptual, la terminología empleada en la distinción entre los derechos de primera y segunda generación; sin embargo, es necesario enfocar la presente discusión en el contexto de la justiciabilidad de estos derechos, lo cual realizaremos más adelante.

Otra de las características que parece importante señalar en la diferenciación entre los derechos civiles y los derechos sociales es la concepción que se tiene sobre la titularidad de ambos grupos de derechos. Generalmente, el gremio teórico enfocado en este tema tiende a encerrar a los derechos sociales en una concepción según la cual los titulares de estos derechos suele ser el colectivo; en contraparte se encontrarían los derechos civiles, los cuales serían demandados por particulares. Para efectos de la presente discusión sirve lo señalado por Gerardo Pisarello:

“Podría señalarse un cuarto enemigo de los derechos sociales, o dicho de otro modo, de una concepción social e igualitaria de los derechos humanos. Es la tendencia a vincular la titularidad de los derechos a concepciones excluyentes de la ciudadanía o de la residencia legal, basadas en criterios como el origen nacional, el vínculo con el mercado formal de trabajo o la disposición de recursos.”³⁴

Más aún, en este mismo discurso, hay quienes involucran en la discusión otro término respecto a la titularidad de los derechos sociales: el de los ciudadanos. Ello genera una problemática aún mayor, ya que, al limitar el contenido de tales derechos a los ciudadanos, se restringen en una medida más estricta, llegando a generar con ello una regresión a la pretendida universalidad de estos.³⁵

³³ SALAZAR PIZARRO, Sebastián, “Fundamentación y estructura de los derechos sociales”, *Valdivia Revista de Derecho*, vol. 26, núm. 1, 2013, pp. 69-93, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502013000100004>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

³⁴ PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. 16.

³⁵ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2005, pp. 40-44.

Ello deriva en una ambigüedad en el campo fáctico de la titularidad de los derechos sociales, ya que si bien estos suelen ser exigidos por colectivos, algunos teóricos involucran el término “ciudadanía”, generando confusión sobre si se trata de un particular o una colectividad. Entonces, nos encontramos con una falta de determinación de la aplicabilidad del concepto mismo, que genera una disyuntiva entre el accionar de los órganos encargados de garantizar tales derechos, al no poder establecer el marco de su aplicabilidad. Ante ello, Pisarello orienta sobre una posible solución a esta disyuntiva:

“En este punto, la generalización de los derechos exigiría acometer al menos dos operaciones: a) desconectar los derechos de una noción restrictiva de ciudadanía, ligada a una noción igualmente restrictiva de la nacionalidad; b) desvincular los derechos de una noción jurídica de la residencia supeditada a la posesión de recursos o de una relación con el mercado formal de trabajo de la que a menudo carecen incluso los propios nacionales.

De lo que se trataría, así, es de pasar del reconocimiento de derechos ciudadanos al reconocimiento de derechos de las personas, o si se prefiere, del reconocimiento selectivo de derechos para ciudadanos-nacionales, para trabajadores formales o para residentes económicamente solventes, a un modelo en el que los derechos se atribuyan por igual a todas las personas que habitan en una comunidad política, esto es, que guardan un vínculo más o menos estable con la misma, sin discriminaciones ni exclusiones arbitrarias.”³⁶

La aseveración anterior nos conduce ante un nuevo panorama, que, sin embargo, nos hace volver a nuestro punto de inicio. Pisarello señala que intercambiar la variable “ciudadanía” y los diversos conceptos restrictivos de la definición de derecho social —salvo en diversos grupos, como los trabajadores—, nos permitirá dotar al derecho social de una nueva visión, a partir la cual, tiende a ejercer su campo de facticidad dentro de la esfera comunal.

Así, se puede reiterar, de manera muy general, que efectivamente los derechos tienden a señalar un colectivo dentro de la sociedad misma para su protección, sin embargo, este mismo puede ser aplicado en diversos derechos, dado el contenido universal de los mismos —en este caso, de los derechos civiles y políticos—.³⁷

³⁶ PISARELLO, Gerardo, *op. cit.*, p. 21.

³⁷ En este caso podemos señalar, a manera de ejemplo, el derecho de representación social, ya que el mismo necesita de un colectivo para poder ejercerse.

Entonces, la discusión sobre la titularidad de los derechos humanos puede centrarse en la particularidad de sus exigencias para los derechos civiles y la generalidad otorgada a los derechos sociales; pero no por ello podemos ser tajantes en dicha distinción, ya que las excepciones pueden rebasar la esfera de titularidad de cada una.

A continuación, procederemos a realizar un breve recorrido del contexto histórico-normativo de los derechos sociales a nivel internacional y en México.

1.4. Panorama de los derechos sociales en los tratados o pactos internacionales y en el ordenamiento jurídico mexicano

Existe una diversidad de ordenamientos en los cuales se han visto reconocidos los derechos sociales, tanto a nivel local como internacional. A fin de poder ubicarnos en el contexto de los derechos sociales, es conveniente señalar algunos de estos para obtener una mayor información sobre el objetivo de los derechos sociales a través de su contexto histórico. En primer lugar, es importante establecer el panorama “global” de los mismos, es decir, el plano internacional, siendo uno de los instrumentos de mayor importancia para la estipulación de los derechos sociales en el contexto mundial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como PIDESC, y que es uno de los primeros ordenamientos jurídicos que reconoció la exigibilidad de los derechos humanos, en específico de los derechos sociales.

1.4.1. El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC)

Analizar el PIDESC nos permitirá identificar los objetivos y panoramas que se vislumbraban en el horizonte sobre el futuro de los derechos sociales y, a su vez, de manera más general, de los derechos humanos. El preámbulo para la elaboración de este Pacto Internacional es la falta de justiciabilidad de los señalados derechos, los cuales generalmente afectaban a la sociedad en su conjunto:

“La segunda generación de derechos humanos, siendo estos los DESCAs, surgió a finales del siglo XIX, época en la que se gestó una transformación del Estado liberal que dio lugar al llamado Estado benefactor, constituido por derechos con mayor contenido económico y social, encaminados a satisfacer ciertas necesidades materiales de las personas como medida para subsanar las desigualdades. Este modelo de Estado fue caracterizado por su intervención en los ámbitos económico y social, con el propósito de crear condiciones y relaciones que permitieran la generación y distribución de riqueza para alcanzar ciertos estándares materiales y económicos considerados básicos.

Por medio del reconocimiento de estos derechos, el Estado adquirió la obligación de garantizar a las personas el acceso a la satisfacción de un conjunto de necesidades de vida básicas y condiciones económicas y sociales equitativas, con el objeto de asegurar el acceso igualitario a los derechos de la primera generación, a modo de constituir un contrapeso que compensara las desigualdades. Por ello, se les ha caracterizado como derechos de igualdad y, más específicamente, como derechos de igualdad material, al aspirar a un equilibrio en el acceso a la satisfacción de necesidades básicas para subsistir y en el ejercicio de todos los derechos civiles y políticos, mediante la protección del bienestar económico y social.”³⁸

Evocando el contexto histórico-social nos ubicaremos en el periodo de la posguerra, en el cual se erigió el PIDESC, el 16 de diciembre de 1966, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América,³⁹ entrando en vigor hasta el 3 de enero de 1976,⁴⁰ de conformidad con el artículo 27 de dicho Pacto.⁴¹ Años antes se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948,⁴² como consecuencia inmediata del periodo de guerras y posguerras que el mundo vivía en ese momento.

³⁸ TELLO MORENO, Luisa Fernanda, *Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2015, p. 16.

³⁹ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=256&depositario=0, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁴⁰ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS, “Derechos humanos”, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁴¹ *Idem*.

⁴² NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de los Derechos Humanos, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, consultado el 22 de noviembre de 2020.

Centrándonos en el PIDESC y en el caso mexicano, procedemos a puntualizar las siguientes fechas particularmente esenciales para la entrada en vigor de dicho pacto en México:

Cuadro 1. Fechas para la entrada en vigor del PIDESC en México

Publicación DOF Aprobación: 9 ene 1981

Vinculación de México: 23 mar 1981 Adhesión

Entrada en vigor internacional: 3 ene 1976

Entrada en vigor para México: 23 jun 1981

Publicación DOF Promulgación: 12 may 1981

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores⁴³

Como podemos observar, en México, el PIDESC solo demoró un par de años para entrar en vigor, por lo cual se debería entender que los derechos sociales deberían contar con mecanismos para su protección a partir del año de 1981.

No obstante, previo a desarrollar dicha proposición debemos analizar el contenido del PIDESC, para señalar a lo que México se obligó en el ámbito internacional al suscribir y ratificar dicho Pacto.

1.4.1.1. Contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Es importante estudiar el contenido del PIDESC, en virtud de la línea de investigación del presente trabajo, y que pretende abordar el tema de la facticidad de los derechos (su justiciabilidad). Para ello, en este punto nos encontramos con un panorama económico, el cual guía la orientación teórico-filosófica que fundamentara el PIDESC, en atención a su primer artículo, que señala lo siguiente:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco,

⁴³ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *op. cit.*

así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Este primer artículo enfatiza en gran medida la concepción económica sobre la cual versa el PIDESC, sin embargo, es importante señalar la contradicción fáctica que encontramos en la realización de los derechos sociales dentro de sus propios artículos:

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En dichos preceptos encontramos uno de los temas que se han planteado en la presente discusión: la justiciabilidad. Encontramos en el mismo PIDESC una limitación a los derechos sociales y, a su vez, un factor que puede conllevar a su inaplicabilidad, dado que deja al arbitrio de los países “en sus capacidades económicas” la justiciabilidad de los derechos sociales.

Como vemos, los problemas que en la actualidad impiden la garantía de estos derechos tienen su origen en las limitantes que les establecieron desde su génesis, malinterpretándolos como derechos prestacionales, que necesitan del accionar del estado y de una gran inversión económica.

A partir de aquí empezamos a entender la problemática que aqueja a los derechos sociales y el contenido de los elementos que los rodean, pero hay un elemento que se nos ha dejado ver en los artículos antes enumerados del PIDESC y que se establece de manera más explícita en su siguiente artículo:

Artículo 6

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural

constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

En este nuevo horizonte en el establecimiento de los derechos sociales, ya no solamente nos quedamos en el plano de los ordenamientos jurídicos, sino que nos dirigimos a un nuevo panorama en el cual no alcanza solamente la ley para su cumplimiento. Este es el campo de las políticas públicas (tema que abordaremos en el segundo capítulo).

Lo anterior en virtud de que los mismos artículos estipulan que, para lograr la efectividad de los derechos sociales, se necesita de programas, normas y técnicas, así como formación técnico-profesional en favor del desarrollo de diversos factores involucrados con los derechos sociales.

Continuando con otra de las cuestiones de la presente investigación, veamos el tema de los alimentos, que son enunciados en el PIDESC de la siguiente manera:

Artículo 11

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Encontramos aquí una de las piedras angulares que originan la presente investigación: el problema alimentario, fundamental, pero muchas veces dejado de lado a causa de los diversos intereses que priorizan otros derechos. Más aún, el

Pacto nos sigue “permitiendo” o nos da la idea sobre la cual debemos desarrollar esta problemática: las antes mencionadas políticas públicas, apoyándonos en ellas para enfrentar el conflicto alimentario en el que nos encontramos y que, como hemos visto, no es actual, pues existe desde hace mucho tiempo.

Es conveniente establecer que la óptica bajo la que analizaremos esta problemática es desde el concepto de “soberanía agroalimentaria”, que se explicará de una manera más amplia en las siguientes páginas.

También es importante traer a colación que el órgano que se encarga de supervisar el cumplimiento del PIDESC es el Consejo Económico y Social de la ONU, pero el mismo no goza de facultades realmente coercitivas, ya que solamente cuenta con competencias de comunicación e información, así como de apoyo; por lo cual, está muy lejos de ser un organismo que pueda supervisar el cumplimiento del Pacto.

De igual forma, en este punto es pertinente referir el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁴⁴ el cual estipula un nuevo organismo de “control”: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entre sus facultades más importantes se encuentra el emitir recomendaciones y vigilar el cumplimiento del PIDESC, pero encontramos una dicotomía en el Pacto, ya que establece en su artículo 1 la facultad de que cada Estado determine, conforme a sus capacidades, la forma de llevar a cabo la realización de los derechos sociales estipulados en dicho Pacto. Por tanto, facultar a un organismo a ejercer una especie de “coercitividad” puede ser contrario a lo estipulado por el mismo Pacto, propiciando una ambigüedad en el mismo y, en consecuencia, no resulta importante para los fines de esta discusión.

1.4.2. Los derechos sociales en el contexto interno mexicano

Una vez que hemos abordado el panorama internacional de los derechos sociales, debemos aterrizar nuestra investigación en el contexto social sobre el cual nos encontramos, es decir, el panorama del Estado mexicano. Siendo así, es pertinente

⁴⁴ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*

revisar de manera breve cuál es la realidad de los derechos sociales en este contexto.

Encontramos varios términos que permean el contexto mexicano de los derechos sociales, como el clientelismo y el patrimonialismo, que en el país se vinculan con la figura del presidencialismo y el corporativismo.⁴⁵ Podemos notar la influencia que tales elementos ejercen sobre las decisiones políticas del país a través de la presidencial; no por nada existen en nuestra historia varios personajes que ejercieron el cargo presidencial en diversas ocasiones⁴⁶ o durante periodos prolongados.⁴⁷ Siendo así, dada la influencia del poder político, la mayoría de las acciones encauzadas al bienestar de la sociedad debían pasar por la figura del presidente. Al mismo tiempo, para poder gozar de estos privilegios tenían que realizar “favores” o ser del agrado del presidente, situación que se sigue viviendo a través del clientelismo político. Lo anterior deriva en el fenómeno conocido como el “compadrazgo político”, que también sigue rigiendo en la esfera política.

Ante este panorama se vislumbró un nuevo horizonte tras el establecimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, que buscaría dar cabida a los diversos problemas sociales que atravesaba el país. Por tal razón, en el ordenamiento jurídico supremo encontramos una tendencia hacia la búsqueda de la protección social, lo cual provocaría que se catalogara a la carta magna como “vanguardista”, al dibujar la figura de los derechos sociales.

Sin embargo, esta problemática no fue la única que aquejó a la sociedad mexicana a inicios del siglo XX, porque también existían condiciones precarias en diversas esferas sociales y en las condiciones laborales, provocando el desequilibrio económico que se vivía.⁴⁸ Por ello, la promulgación de la carta magna, diseñada para cumplir con la “satisfacción” de las necesidades que la sociedad demandaba

⁴⁵ CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Historia y porvenir de los derechos sociales en México”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5, p. 38.

⁴⁶ Con ello nos referimos a Antonio López de Santa Anna, quien ocupó la presidencia en reiteradas ocasiones.

⁴⁷ En este caso hablamos de Porfirio Díaz, quien ocupó ese cargo por 31 años.

⁴⁸ MEDIN, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, 18a. ed., Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, 2003, pp. 29-63.

era solo cuestión de tiempo. Gracias a ello se empezó a desarrollar una serie de políticas de corte social que buscaron, a través de la figura paternalista-clientelista, solventar los conflictos sociales de la sociedad mexicana a principios del siglo pasado.

A partir de 1917 empezó a ejercerse una época en la cual, en concordancia con la Constitución y los derechos ahí establecidos, en atención a las demandas sociales del país, empezaron a fomentarse una serie de actividades estatales que buscaban satisfacer esas necesidades, sin embargo, seguiría existiendo una fuerte presión de los grupos políticos dominantes y de gran influencia en el país, para seguir velando por los intereses de los particulares —principalmente de los grupos económicos más poderosos— y además, se seguía dependiendo de una figura “presidencia”—en este caso la figura del Maximato, con Plutarco Elías Calles a la cabeza—. ⁴⁹

Dicho dirigente era quien tomaba las decisiones de mayor trascendencia política del país, situación que seguiremos viendo en el país durante todo el siglo XX y quizá hasta la actualidad. Pero a partir de 1934 ascendió al poder Lázaro Cárdenas, quien, contrario a la dinámica que regía en el Maximato, empezó a buscar la implementación de los derechos sociales, sin embargo, notaremos una gran resistencia, ya que el mismo buscará atender las necesidades sociales y además luchar contra el régimen político que había sido fuertemente establecido años atrás. ⁵⁰

Ahora bien, Cárdenas estructuró los cimientos de una serie de sindicatos y organizaciones generalmente de corte social, los cuales seguirán siendo susceptibles a influencias políticas y económicas. Por ello, a partir de este periodo empezamos a notar el gran cambio radical que se buscaba, en un afán por dar respuestas a la problemáticas sociales, que idílicamente se pensaba podrían ser solucionados a partir de la promulgación de la Constitución mexicana y una posible “unidad nacional”. Sin embargo, transcurridos más de 20 años de esa solución, la

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

misma todavía no se reflejaba en el plano de la facticidad, y ni siquiera fue viable su establecimiento; pero a partir de la primera mitad del siglo XX inició un nuevo periodo, el cual es descrito por Branchet-Márquez de la siguiente manera:

“Después del cardenismo los de justicia social se limitarían al sistema educativo aunque dejando que las desigualdades regionales y las producidas por el sistema privado siguieran aumentando; Ávila Camacho (1940-1946) reconoce algunas conquistas laborales e impulsa la seguridad social a través de un Pacto Obrero que, sin embargo, decepcionaría en su práctica a los trabajadores y sindicatos. Terminada la Segunda Guerra Mundial y a partir de 1946, México concluye una etapa de prosperidad, los capitales extranjeros fueron retirándose, y se apostó entonces por un modelo de desarrollo basado en bajos salarios y bajo costo de productos agrícolas, baja fiscalidad, protección arancelaria y férreo control de obreros y campesinos (la era del charrismo).”⁵¹

Entramos a un periodo donde el apoyo internacional empieza a retirarse y se voltea a ver al campo, pero no tanto para apoyarlo, sino porque a los gobiernos les convenía tener de su lado a los agricultores, cuyas actividades eran primordiales en el contexto que vivía el pueblo mexicano. Así, tener a este sector a su favor era esencial para detentar el poder, ya que generalmente la población mexicana se encontraba centrada en este sector.

Tristemente, esta es la postura que permeará en el México del siglo pasado, y también notaremos ese mismo espíritu en los textos internacionales (PIDESC) que años atrás enfatizarán el contexto económico que se han relacionado con los derechos sociales. Podemos notar de igual manera el contexto laboral, que es fundamental en la agenda nacional, pues, como se ha señalado, empiezan a establecerse diversidad de sindicatos.

Más aún, con el transcurrir de los años, se fijan nuevos objetivos primordiales en la agenda nacional del Estado mexicano, sin dejar de lado el fuerte carácter clientelista que tienen los derechos sociales. En consecuencia, es el mismo Estado el que decide qué derechos sociales, según su interés, son dignos de ser solventados, así como aquellos para los que se destinan grandes dividendos. Por ejemplo, el poder

⁵¹ BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en BOLTVINIK, Julio y DAMIÁN, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas, 2004, pp. 249-257.

“comerciar” con la salud pudo haber sido una de las razones que orientó la amplia importancia que se dio a los derechos vinculados a la salud y que originó dos organismos de carácter descentralizado que permiten abonar hasta nuestros días la vertiente que se refiere a la salud, como lo son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Al respecto, Brachet-Márquez señala:

“Hasta fines de los cincuenta, con el gobierno de López Mateos (1958-1964) emergió una época “tan próspera como socialmente progresista”, se creó el ISSSTE (1959), mientras que el IMSS, creado en 1943, logró duplicar su cobertura; se logró hacer obligatoria la cláusula constitucional del reparto de utilidades y aumentó de manera considerable la construcción de vivienda popular. Se trató de un segundo momento reformista crucial en la construcción del Estado de bienestar en México. Sin embargo, gran parte del campesinado y especialmente los indígenas quedarían fuera del Estado benefactor.”⁵²

En este punto es pertinente resaltar el concepto de Estado de bienestar:

“[...] en tanto derechos distributivos no solo establecieron una serie de restricciones a las políticas económicas en tiempos de recesión económica, sino que causaron pasividad en la iniciativa individual; llevaron además a la juridificación de la esfera social y al incremento del poder de la administración pública ha hecho notar la insignificancia del discurso sobre los derechos sociales en países como Finlandia y Suecia, donde ha existido un Estado social fuerte con prestaciones universales en educación, salud, seguridad social, etcétera.”⁵³

Es importante advertir que cuatro de los países de mayor desarrollo y más igualitarios, si sumamos a Dinamarca, donde el tipo de Estado social es considerado de los más fuertes, se ha prescindido al menos de un lenguaje sobre derechos sociales y de la justiciabilidad de estos derechos, el discurso que movió a estas sociedades a implementar servicios universales y limitar la función del mercado en áreas como la educación, la salud, la seguridad social, fueron ideas vinculadas con la justicia social.”⁵⁴

⁵² *Idem.*

⁵³ KOTKAS, Thomas y KENNETH, Veitch (eds.), *Social Rights in the Welfare State. Origins and Transformations*, Abingdon, Routledge, 2017, pp. 15-34.

⁵⁴ CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Derechos sociales y teorías de la justicia: reflexiones en torno a una difícil relación”, en ARAGÓN RIVERA, Álvaro; GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis y HERNÁNDEZ, Mario Alfredo (coords.), *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 25-40.

“La construcción del Estado social en estos países se hizo bajo la idea de lograr la satisfacción del bienestar de todos los segmentos de la sociedad de una manera igualitaria.”⁵⁵

A partir de ello podemos inferir algunas características que definen al Estado social, siendo la centralización gubernamental para la administración de bienes y servicios la más representativa, restando la influencia de las empresas privadas en dicho ámbito. Dado el contenido de la presente investigación, nos limitaremos a señalar la característica antes señalada, pues es uno de los conceptos fundamentales que abarcan el contenido del Estado social. Pero no por ello omitiremos una cuestión que parece de suma importancia: la facticidad del señalado Estado social en la realidad mexicana, en virtud de que, como hemos explicado, la realidad y la teoría son dos planos totalmente distintos.

Ahora bien, retomando el eje histórico sobre el cual nos centramos, encontramos en México un periodo en el cual el Estado social empieza a decaer, en virtud de una diversidad de factores principalmente económicos, por lo cual se inaugura un nuevo panorama. La situación descrita se explica a continuación:

“El modelo llegaría a sus límites en los sexenios siguientes por la imposibilidad de seguir financiando la política social con deuda y ante la imposibilidad política de ampliar la base fiscal por la oposición del empresariado. El desarrollo social se estancaría, aunque las instituciones sociales creadas mantuvieron su funcionamiento, en ocasiones con algunos avances hasta llegar a 1982, el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), que suele tomarse como la época del declive del Estado benefactor y el inicio de las políticas neoliberales que implicaron fuertes recortes al gasto social.”⁵⁶

No obstante, entre los factores de mayor peso que lograron impulsar la reestructuración del Estado social se encuentra la corriente ideológica y económica del neoliberalismo, que, al mismo tiempo, rompió diversos paradigmas y bases

⁵⁵ LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César y ROSSI, Julieta (eds.), *Social Rights Judgments and the Politics of Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

⁵⁶ CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Derechos sociales y teorías de la justicia: reflexiones en torno a una difícil relación”, *cit.*, pp. 249-257.

estructurales que el propio Estado social había garantizado previamente, tal y como se menciona en el siguiente texto:

“El punto culminante de ampliación del modelo social, como sostiene Brachet-Márquez, fue la década de 1970 donde se logró tener, históricamente hablando, los índices más bajos de pobreza. A partir de ahí el rumbo de la economía cambiaría. Se impondría un nuevo modelo económico, el neoliberal, bajo los dictados pactados en Washington. El llamado consenso de Washington consistiría en una serie de recetas económicas basadas en la reducción del gasto público y en la privatización de los bienes propiedad del Estado. Bajo esta nueva ideología económica el Estado de bienestar mexicano se comenzaría a dismantelar; casi todo quedaría privatizado, el gasto social se redujo de manera constante y la calidad de los servicios disminuyó notoriamente. Los arreglos corporativos se volvieron un grave problema para la gestión de servicios públicos, particularmente los de salud y educación, sin que el régimen haya renunciado a seguir ejerciendo tales controles cooptando y corrompiendo a las dirigencias sindicales, pero ya sin poder ofrecer mucho a las bases sindicalizadas.

Si bien el nuevo modelo de desarrollo generó riqueza e inversión como lo había prometido, lo hizo a costa de abaratar la mano de obra, de la eliminación de todo lo que consideró “desventajas competitivas”, dando paso a la creación de empleos precarios con pocas o nulas prestaciones laborales, favoreciendo figuras como el *outsourcing*, redefiniendo los esquemas de pensiones, y toda una serie de medidas que precarizaron el trabajo. Tener trabajo en esta época ya no es una forma de salir de la pobreza. A la vez se ofrecieron tratamientos fiscales especiales a los inversores extranjeros y a los mismos empresarios nacionales. La promesa de la derrama de recursos hacia abajo nunca llegó y, peor aún, los niveles de desigualdad y pobreza aumentaron al grado que los programas focalizados de combate a la pobreza fueron incapaces de contener el constante aumento de pobres y de sectores vulnerables.”⁵⁷

Si bien hemos señalado de manera muy breve el contexto histórico de los derechos sociales en México, desde su creación, desarrollo y accionar, a la vez nos hemos quedado cortos al señalar el fundamento jurídico de los mismos y que permite accionar los mecanismos judiciales diseñados para ellos. Entonces, señalamos que dichos derechos sociales se encuentran estipulados en nuestra carta magna, principalmente en los artículos 27 y 123, siendo igualmente importante recalcar algunos ordenamientos que emanaron de esta nueva “judicialización” de los derechos sociales:

⁵⁷ *Idem.*

“La historia de lo que han sido los derechos sociales durante estos cien años nos permite advertir que los avances que se tuvieron en materia social se hicieron a costa de consolidar y servir a un régimen presidencialista, autoritario, patrimonialista y clientelar, más adelante tales avances serían revertidos por el modelo económico neoliberal. Al colapso del régimen político que se había legitimado a través de reformas sociales, la retórica de los derechos sociales no se pudo mantener por mucho tiempo; todavía al inicio de los regímenes neoliberales se constitucionalizaron algunos derechos sociales como el de la vivienda (1982) y la salud (1984), y más adelante, en el 2001, producto del reconocimiento de derechos indígenas (que a su vez fue producto del levantamiento zapatista en Chiapas en 1994), se incluyó en el artículo 2o. constitucional un apartado B que contempla derechos sociales.”⁵⁸

Ahora bien, la problemática de los derechos sociales no abarca solamente el ordenamiento judicial, sino que tiene una estrecha relación con el poder encargado de ejercerlo, por lo cual, no es raro que, dados los intereses y el contexto mexicano, muchos de estos derechos no hayan sido establecidos por el ente judicial:

“Otro de los factores que explican el relativo fracaso en la implementación de los derechos sociales tuvo que ver con el papel conservador que jugó la Suprema Corte de Justicia y, en general, los tribunales federales. Como ha sostenido Timothy M. James en su reciente estudio sobre el papel de la Suprema Corte en su primer periodo después de promulgada la Constitución de 1917 y hasta antes del cardenismo, los derechos sociales, concebidos como límites a los derechos liberales por el Constituyente de 1917, fueron obstaculizados por cientos de resoluciones contrarias a los nuevos derechos basados en los artículos 27 y 123 constitucionales. Aunque para James, esto no tuvo tanto que ver con una cuestión ideológica, sino con un compromiso con la legalidad combinado con una concepción de su función judicial y con una tradición interpretativa que venía de la época porfirista. Esta oposición del Poder Judicial lo llevaría a una confrontación con el Ejecutivo y ello conduciría a reformas constitucionales que le restarían independencia a la Suprema Corte frente al Ejecutivo.”⁵⁹

Aquí encontramos otra de las problemáticas que tuvieron que enfrentar los derechos sociales en el plano fáctico del Estado mexicano, consistente en la serie de vicisitudes políticas que fueron de gran peso en el discurso de la justiciabilidad de los derechos sociales. Hasta la fecha este componente político es el que tiene mayor peso en las decisiones del país.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

Asimismo, podemos ver el poco peso que pudo tener la Suprema Corte de Justicia en sus propias funciones, dado que fue sumamente influenciada por la figura paternalista y los diversos “pactos” entre los sindicatos y clases de gran influencia, que comprometieron el papel del máximo tribunal del país en su deber, y en el lejano caso de que esta no cumpliera con los requerimientos ordenados por el presidente, simplemente se le restaría más poder.

Es bien sabido que muchas de estas estrategias obedecen a un periodo dirigido por un partido político que mantenía la hegemonía de los diversos sectores del país,⁶⁰ lo cual permitía tener el control en su mayoría de cada uno de los poderes públicos en el país. De esta forma, si en un momento determinado alguno de estos actores atentara contra de los intereses del partido, quedaría anulado en su accionar, como fue el caso de la Suprema Corte.

Lo anterior derivó en la situación de que fuera solamente el Estado el ente proveedor de derechos y, como un buen padre de familia, dota de alimentos a sus hijos; con ello, si bien se puede hablar de un periodo como el desarrollo estabilizador,⁶¹ el mismo solamente fue una de las diversas formas en las cuales el Estado centraba su hegemonía en diversas empresas paraestatales controladas por el Estado centralista. Si bien apoyaron y fomentaron el crecimiento económico de la nación, era exclusivamente el propio Estado el ente proveedor de dichos bienes.

Ahora bien, una vez señalado brevemente el contexto histórico de los derechos sociales en el país, es conveniente presentar la problemática que estos enfrentan en la realidad, y que está relacionado con la justiciabilidad, concepto muy unido a la eficacia jurídica.

1.5. El problema de la eficacia jurídica de los derechos sociales

“Con respecto al lenguaje utilizado para perfilar las obligaciones de los Estados, si bien el PIDCP exhorta a los Estados a “respetar y garantizar los derechos humanos”,

⁶⁰ PHILIP, Paolino, “La posición del PRI en la política mexicana”, *Política y gobierno*, vol. 16, núm. 2, 2009, pp. 321-348, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372009000200003&lng=es&tlng=es, consultado el 22 de noviembre de 2020.

⁶¹ TELLO, Carlos, “Notas sobre el desarrollo estabilizador”, *Economía Informa*, núm. 364, julio-septiembre 2010, pp. 66-71.

en el PIDESC los Estados se comprometen a “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos”.

La asignación por parte de los Estados del carácter de derechos “progresivos” a los DESC, fue el mejor argumento para obstaculizar la noción de “violación” de estos derechos y con ello, imposibilitar un sistema de reclamaciones individuales.”⁶²

Podemos notar con el comentario anterior la gran problemática que el lenguaje provocó en la distinción de los derechos humanos; quizás pudiéramos con ello señalar el sesgo ideológico que se tenía en los derechos, privilegiando a un cierto grupo de estos y dejando a los otros en un estado de distinción progresiva, sin poder dar solución a la problemática desde el grado de inmediatez que los mismos venían reclamando.

En este punto podemos señalar que la reciente “creación” de los DESC pudo ser una de las razones que orilló a los tratadistas a distinguir de una manera tan dolosa los derechos en ese grado:

“Por último, la diferencia más remarcable, es el diferente sistema de garantías de protección que la Comisión de Derechos Humanos dispensó a cada pacto. Mientras el PIDCP incorpora en sus disposiciones la creación, del Comité de Derechos Humanos, órgano compuesto por expertos independientes, con la función de supervisar el cumplimiento del Pacto, el PIDESC únicamente contó con el ECOSOC, órgano compuesto por Estados, como órgano fiscalizador.

DESC, que necesitará la firma y ratificación de diez Estados para entrar en vigor. La reciente aprobación de este texto abre una histórica vía para la exigibilidad a través de los tribunales de las vulneraciones de los DESC, equiparando los derechos de las víctimas de derechos humanos y creando un espacio más para poder exigir responsabilidades a un Estado por incumplimiento de obligaciones voluntariamente adquiridas al firmar y ratificar el PIDESC.”⁶³

Lo anterior explica las grandes características que esta dicotomía de los derechos estableció y que fue acrecentándose día con día hasta la actualidad. Este problema es definido desde varios contextos epistémicos, por lo cual, es de suma importancia establecer una acepción sobre el concepto de “exigibilidad”. Este término es señalado frecuentemente como el género de un concepto que sirve como la especie del mismo, siendo este el término “justiciabilidad”, el cual es muy debatido en el

⁶² MENDIOLA, Martha, *op. cit.*, p. 25.

⁶³ *Idem.*

ámbito teórico. Dado el carácter y extensión que en la teoría alcanza la facticidad, previo al estudio del mismo debemos establecer una posible definición acerca del concepto de justiciabilidad:

“Carlos Urquilla alude a la justiciabilidad como la derivación del verbo transitivo “ajusticiar” o “justiciar”, que en su forma más elemental implica hacer justicia, y que en un modelo de legalidad se logra a través de mecanismos judiciales. Agrega que como adjetivo verbal cumple la función de calificar a un sustantivo. En tal sentido, puede hablarse de los “derechos justiciables”; es decir, son realizables por medio de la justicia. También señala que, al ser un concepto ligado a la exigibilidad, es decir que se pretende la realización de un derecho, a través de instancias que administran justicia, supone una pretensión formulada en contra de un sujeto obligado por ese derecho y que se resuelva esa controversia.”⁶⁴

Siguiendo lo que refiere dicho autor: “[...] la justiciabilidad de los derechos se encuentra en la posibilidad de exigirlos ante tribunales. Esto supone todo un proceso judicial o administrativo, llevado a cabo a través de todas sus etapas, así como el auxilio de los mecanismos judiciales, con el objetivo de que un derecho pueda ser realizado”.⁶⁵

Un elemento fundamental es que el autor deja solamente al arbitrio de los mecanismos judiciales la exigibilidad de los derechos sociales, limitando con ello la acción del gobierno en cuanto a su realización, ya que los derechos sociales, a diferencia de los civiles y políticos, se han devaluado a un panorama en el cual solamente el Estado tiene la capacidad de soportar el peso del cumplimiento de estos derechos, en contraste con los denominados de “primera generación”, que pueden ser exigidos por el individuo, permitiendo darles una mayor importancia, por encima de los derechos de “segunda generación”.

Esta situación en la cual el Estado mantiene la hegemonía fáctica de los derechos sociales ha derivado en que sean categorizados como “derechos prestacionales” (los cuales, como hemos señalado, no cuentan con ninguna garantía de su

⁶⁴ URQUILLA, Carlos, “La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, 2019, p. 85.

⁶⁵ BELLO GALLARDO, Nohemí *et al.*, “La efectividad de la justiciabilidad en materia aduanera” en BELLO GALLARDO, Nohemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando (coords.), *Vertientes de la justiciabilidad en México*, México, Fontamara, 2019, p. 38.

cumplimiento).⁶⁶ Ciertamente, debemos admitir que en la teoría se concibe al Estado como gran director de orquesta de estos derechos, sin embargo, no podemos evadir los diversos contextos que pueden influir en las decisiones del Estado. Así, la mayoría de las veces, los derechos sociales no están en las primeros puntos de las agendas nacionales. Si bien existen algunos mecanismos para accionar el aparato judicial y garantizarlos, está inactiva su operatividad, ya que estos derechos son direccionados hacia los intereses que el Estado considera pertinentes.

Así, al no poder existir un posicionamiento fáctico de estos, solamente quedan como meros pronunciamientos al arbitrio del Estado. Debemos sin embargo enfatizar un poco más el concepto de los “derechos prestacionales”, por lo cual nos concentraremos en el siguiente señalamiento:

“Los derechos prestacionales en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo tuviera los medios financieros suficientes, y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtener también de los particulares. Cuando se habla de derechos sociales fundamentales, por ejemplo, del derecho a la seguridad social, al trabajo, a la vivienda y a la educación, se hace primariamente referencia a derechos prestacionales en sentido estricto.”⁶⁷

En atención a lo señalado por Robert Alexy, podemos encontrar ese concepto de derechos prestacionales que hemos entretejido poco a poco, para señalar la poca factibilidad de estos.

Nos encontramos en un panorama en el cual la teoría ha sobrepasado a la propia facticidad, desgarrando el tejido social mediante la división de los derechos humanos y la “posible” degradación de estos y, por ende, de su justiciabilidad. Como hemos señalado, la justiciabilidad, jurídicamente hablando, es la estipulación por la cual los medios judiciales nos permiten el cumplimiento de un derecho. Pese a ello, muchos académicos, en un atinado o desatinado esfuerzo epistémico, han señalado la interrelación que tiene el derecho con otras ciencias, dejando atrás viejas teorías

⁶⁶ RUÍZ CANIZALES, Raúl *et al.*, “Justiciabilidad de los derechos sociales y mínimo vital en México. ¿Mimesis doctrinal o progresismo?”, en BELLO GALLARDO, Nohemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando (coords.), *op. cit.*, p. 24.

⁶⁷ ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 443.

estrictamente jurídicas, que a la par son pertinentes y muchas veces ayudan a resolver situaciones que la ciencia jurídica actual no puede responder.

En este intento por indagar en nuevos caminos cognitivos, nos encontramos con un nuevo panorama de la justiciabilidad, la cual nos atañe en su ámbito sociológico, del cual se señala lo siguiente:

“La justiciabilidad debe ser entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de al menos algunas de las obligaciones que se derivan del derecho. De modo que, aunque un Estado cumpla habitualmente con la satisfacción de determinadas necesidades o intereses tutelados por un derecho social, no puede afirmarse que los beneficiados por la conducta estatal gozan de ese derecho como derecho subjetivo, hasta verificar si la población se encuentra en realidad en condiciones de demandar judicialmente la prestación del Estado ante un eventual incumplimiento.”⁶⁸

Esta es una acepción más cercana y acorde a nuestra investigación. A su vez, podemos establecer un concepto que tiene más contenido sobre la “justiciabilidad”, en la cual dejamos de lado el discurso puramente jurídico que tiene en el contenido el término en análisis y nos dirigimos a una nueva dimensión en la cual podemos abordar nuevas variables de “satisfacción”, lo cual significaría que el derecho deberá colmar las necesidades de la población.

Sin embargo, el mismo se limita a determinar las normas que deberán ser cumplimentadas por la sociedad a pesar de su contexto sociocultural, en una especie de correlación, provocando una gran disyuntiva en el derecho. En este orden de ideas, referiremos otro concepto en la presente discusión que nos pudieran apoyar, siendo el de la “eficacia jurídica”, citando al efecto a tres autores que parecen adecuados para abordar el panorama sobre el cual podemos dirigirnos hacia el concepto de “eficacia jurídica”. El primero de ellos es Norberto Bobbio: “Es el problema de la correspondencia o no de la norma a los valores superiores que determinan el ordenamiento jurídico, es decir, es preguntarse si la norma es apta o

⁶⁸ URQUILLA, Carlos, *op. cit.*, p. 8.

no ante los valores supremos. En otras palabras, es la oposición entre lo que debe ser y lo que es”.⁶⁹

Tenemos aquí un bosquejo de lo que puede llegar a conceptualizarse como “eficacia jurídica”, la cual, según dicho autor, debe ser acorde a los valores superiores que determinan el ordenamiento. Por lo anterior, podemos establecer, tal y como dice Bobbio, que la eficacia debe ver la correspondencia de estos valores con la normativa que se estipula. No obstante, resulta ser una explicación muy ambigua, dado que no señala cuáles son aquellos valores supremos de los que nos habla. Por ello, nos apoyaremos en una nueva interpretación de lo señalado por Bobbio, y que goza de mayor contenido:

“Para Norberto Bobbio (2000, 20), la eficacia es determinar si una norma es cumplida o no por las personas a quienes se dirigen o los destinatarios de la norma jurídica. En primer lugar, el autor explica que toda norma debe tener en cuenta tres criterios de valoración para que se encuentre en un ordenamiento jurídico; estos criterios son: si es justa o injusta, si es válida o inválida, y si es eficaz o ineficaz, estos criterios son independientes entre sí, ya que no se necesitan para existir.”⁷⁰

Ello señala la eficacia de la norma de acuerdo con el cumplimiento de la norma a la cual va dirigida. Señalando, además, que la ley debe contar con una serie de criterios de valoración para que se encuentre dentro de la legislación. Pero nos seguimos quedando cortos con ellos, pues no se establece si efectivamente podemos desarrollar esta concepción con un acercamiento al plano social, lo cual podría ser sumamente enriquecedor, ya que generalmente nos encontramos con una definición meramente “jurídica” de este concepto, si bien puede tener sesgos ideológicos del panorama social, como pueden ser los “valores superiores”, dado que Bobbio nos deja en la certidumbre al no especificar a qué valores se les puede catalogar como superiores.

⁶⁹ BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Bogotá, Temis, 2000, p. 22.

⁷⁰ LEIVA RAMÍREZ, Eric *et al.*, “Eficacia jurídica y sociológica de los derechos fundamentales de las trabajadoras sexuales en Colombia”, *Nova et Vetera*, vol. 18, núm.62, 2011, pp. 29-42.

Dichos valores pueden ser la justicia, la libertad; aquellas concepciones “inteligibles”, o “noúmenos”,⁷¹ tal y como lo señala el filósofo de Königsberg.⁷² Estos no tienen injerencia en la experiencia sensible, al ser conceptos que no pueden ser extraídos por los sentidos, sino solamente por el conocimiento. Con ello, podríamos empezar a señalar la vertiente social o epistémica que nos señala Bobbio, al establecer el encuadramiento de los ordenamientos jurídicos con estos valores superiores.

Si bien podemos empezar a visualizar una posible aproximación a los valores superiores de acuerdo con la concepción kantiana, encontrándonos con el concepto “noúmeno” acuñado por Kant, también nos encontramos con otra acepción, la social, que ya hemos empezado a esbozar. Debemos entonces entrar al panorama social, topándonos con una nueva concepción que se acerca al concepto de valores superiores a partir de la sociedad misma, o como fin de esta, “la supraestructura”.

Aunque el concepto es reconocido gracias a Karl Marx, siendo este uno de los primeros en señalarlo, una visión más acercada al plano social es la de Gramsci, con el concepto “supraestructura”,⁷³ dándole mayor relieve a la importancia de la sociedad sobre el establecimiento de los conceptos, pudiendo con ello controvertir al filósofo Kant, aterrizando los conceptos al plano fáctico, apoyándonos también en la “teoría de la acción comunicativa”⁷⁴ erigida por Jürgen Habermas.

Con lo anterior, empezamos a separar esa concepción “inteligible” de los valores, para aterrizarla en las ideologías que la sociedad se plantea a sí misma. Es ella la que empieza a plantear su propia realidad, llegando a construir sus propios “noúmenos”, según sus propios ideales y lo que —como señalaría Gramsci— los grupos de poder creen conveniente para los intereses (generalmente particulares) de estos.

⁷¹ KANT, Immanuel, *Crítica de la razón pura*, Madrid, Taurus, 2013.

⁷² Apelativo usado para referirse a Kant.

⁷³ GRAMSCI, Antonio, *Cartas de la cárcel*, trad. de G. Moner y prólogo de G. Bermann, Buenos Aires, Editorial Lautaro, 1950, p. 339.

⁷⁴ HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Trotta, 2010.

Entramos a un tema sumamente controvertido y una gran problemática filosófica: la disyuntiva entre las concepciones ideológicas frente a las acepciones realistas, debate que muchos creen haber vencido, aunque la realidad nos sigue demostrando que el mismo es un tema continuo y persistente en la actualidad, siendo ambas posiciones sumamente trascendentes para todo aquel que dice llamarse ciudadano o humano.

Ahora bien, retomando el tema de la justiciabilidad, nos encontramos ante la pregunta acerca de lo que realmente podemos entender como la correspondencia de los valores supremos a los que se refiere Norberto Bobbio, o cuáles pudieran ser ellos, siendo interesante la interpretación que se ha hecho respecto al trabajo de Jürgen Habermas, en los siguientes términos:

“Para Jürgen Habermas en el análisis multifacético e integrador del Derecho no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho (para que encauce, limite, garantice y eduque), es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos, aun cuando no se cumplan voluntariamente, sí sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado; que se sancionen los incumplimientos de las prohibiciones, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis que sean eficaces. En otras palabras, que la norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional.”⁷⁵

Jürgen Habermas desprende el concepto de eficacia de su índole plenamente “jurídica” y normativa, logrando ubicar el concepto en un nuevo panorama, que le dota de mayor contenido y no lo limita al mero obedecimiento de las leyes. Nos presenta la idea de que las normas deben corresponder al contexto social sobre el cual se erigen, por lo cual, las mismas deben tener una connotación social y funcional.

⁷⁵ LEIVA RAMÍREZ, Eric *et al.*, *op cit.*, p. 30.

Si bien desde un plano ontológico deben partir de valores supremos, antes discutidos, estos deben ir en concordancia con las sociedades mismas. Por ende, si una ley no cumpliera este objetivo, sería ineficaz. Sin embargo, podemos caer en un círculo vicioso, el cual podemos plantear de la siguiente manera: “obedecemos las leyes porque son correctas o las leyes son correctas porque las obedecemos”.⁷⁶

Caemos con ello en un planteamiento que muchos teóricos pudieron encontrar en el transcurrir del tiempo, cada uno de ellos resolviéndolo desde su trinchera (epistemología), y que amplía el margen de discusión. Ahora bien, debemos explicar a qué nos referimos con la frase antes estipulada, influenciada por el filósofo Kant.

Con dicha frase se quiere plantear dos panoramas: el primero, muy arraigado en la postura *bobbiana* y el positivismo jurídico, consiste en que las leyes deben ser obedecidas por el hecho de ser correctas, sin embargo, previo a indicar las razones de este enunciado, veamos lo que refiere Kelsen al respecto:

“La eficacia del derecho quiere decir que los hombres se comportan en la forma en que, de acuerdo con las normas jurídicas deben comportarse, o sea, que las normas son realmente aplicadas y obedecidas. Decir que un orden jurídico es ‘eficaz’ significa simplemente que la conducta de la gente se ajusta a dicho orden. Con ello nada se afirma acerca de los motivos de tal conducta ni, en particular, sobre la ‘compulsión psíquica’ que pueda emanar del orden jurídico.”⁷⁷

Lo anterior es de suma importancia para la discusión, pues, desde un punto de vista diverso, nos muestra una nueva concepción sobre la cual establecer la eficacia jurídica, una visión sin el sesgo social y que realmente podría ser definida como “objetiva”. Dadas dichas teorías y el contexto histórico surgido a su alrededor —las dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945) y la Guerra Fría (1947-1991)—; Kelsen pretende plantear un método, con cierta “cientificidad”, refiriéndonos a las ciencias naturales o exactas, cuyo sesgo subjetivo se ve disminuido o plenamente eliminado al contar con un método establecido en fórmulas y conocimientos que ya han sido plenamente comprobados por todos. Haciendo una comparación,

⁷⁶ PIÑON GAYTAN, Francisco, “El problema ético en la filosofía de Kant”, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000100006, consultado el 1 de diciembre de 2020.

⁷⁷ KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Madrid, 1958, p. 46.

solamente en el grado de aceptación, podríamos señalar que son “dogmas”, dado que no queda lugar a dudas de su grado de verdad, en atención a que las mismas tienen la coherencia y aceptación de todos (solo señalo esta similitud refiriéndome al grado de verdad, pues los dogmas no pueden ser comprobados pero las ciencias exactas son plenamente comprobables).

Ahora bien, mediante esa similitud establecemos la relación que tiene el término “dogma” en el derecho, ya que generalmente el derecho fue cimentado sobre valores superiores, que, como hemos visto, tienen un cierto sesgo subjetivo. Ello puede provocar que el derecho sea dictado por intereses subjetivos, por lo cual Kelsen busca una manera de cortar de tajo el problema del que el derecho adolecía, proveyendo una especie de instrumento que compruebe los “experimentos” del derecho.

Ello dio como resultado la norma jurídica fundamental suprema, que busca reducir ese sesgo subjetivista, dotando de una certeza jurídica al derecho e impidiendo la variabilidad del mismo por intereses socio-económicos que se presentan en los diversos periodos históricos. Sin embargo, esto es quizá hasta el momento imposible, dado que el derecho está sumamente relacionado con la sociedad, por lo cual, así como esta cambia, también el derecho debe ser cambiante y correspondiente a las realidades sociales que este enfrenta.

Sí puede haber ciertos cimientos invariables, como aquellos valores superiores que el derecho, a pesar del tiempo, no pueda variar y que hoy en día pueden ser los derechos humanos. Sin embargo, no se abundará más en dicha discusión, ya que solamente se trata de hacer algunas precisiones para llevar a cabo la presente discusión. Debemos tomar en cuenta que existe una diversidad de trabajos de investigación sobre tema, los cuales no podrán ser aquí retomados.

Ahora bien, en contraposición debemos explicar la segunda afirmación: “las leyes son correctas, porque las obedecemos”. Para ello podemos retomar la visión social del derecho, explicado a través de diversas teorías, como la de la acción

comunicativa,⁷⁸ así como el planteamiento de la supraestructura,⁷⁹ que luego sería retomada por Gramsci, en su obra *Las cartas de la cárcel*.⁸⁰

El plano ideológico sobre el cual se sustenta la misma es que por el hecho de obedecer algo, resulta ser correcto para el ente o la sociedad que lo obedece y, en este caso, apelo en gran medida a la teoría de Habermas, dado que, al encontrarse (desde el punto de vista jurídico) el derecho o las normas compiladas en un ordenamiento, que es un compendio de conocimientos que la sociedad ha considerado “correctos” y que concuerdan con los intereses de la misma y aquellos valores superiores que la protegen (sean cuales deban estos y de los cuales ya se señalado una posible visión sobre esta), se ha establecido a estos derechos como aquello digno de seguir, dado que se ha establecido el consenso de que así lo es.⁸¹

Además, según Marx, y de acuerdo con el concepto de supraestructura que este desarrolla,⁸² existe una gran relación entre la sociedad y la concepción epistémica y cognitiva que tiene sobre el mundo. Apoyados en gran medida en estas teorías y siguiendo la línea que estas podrían marcar bajo el contexto actual, es correcto el ordenamiento jurídico establecido por el hecho de así considerarlo la misma sociedad del cual emanó.

Sin embargo, seguimos enfrentando el sesgo subjetivo que encontramos en varias de las ciencias sociales y que cada individuo suele tener. Si bien es cierto que podemos encontrar en Kant explicaciones al respecto de lo moral y ético,⁸³ intentando con ello poder desterrar el plano subjetivo de la epistemología, creemos conveniente que el debate sigue activo y cada una de las opiniones y discusiones desarrolladas han dado puntos de vista desde diversas vertientes.

A partir de ellas podemos desarrollar el plano epistemológico de la sociedad; sin embargo, y para los fines de esta investigación, debemos seguir en sintonía con lo

⁷⁸ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁹ MARX, Karl, *El capital*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1975, p. 86.

⁸⁰ GRAMSCI, Antonio, *op. cit.*, p. 240.

⁸¹ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, p. 27.

⁸² MARX, Karl, *op. cit.*, p. 63.

⁸³ KANT, Immanuel, *op. cit.*

señalado con Marx, según el cual el humano es aquel que va desarrollando el panorama sobre el cual sus ideologías cimentan su sociedad, pudiendo llamarlas supraestructuras.⁸⁴

Aquí podemos señalar que mucho del debate jurídico parte de esta premisa, según la cual es la propia sociedad la que, en cierto grado, determina lo que es el derecho, con base en una serie de principios que considera superiores y que pueden ir variando.⁸⁵ Este gran sesgo histórico es vertido sobre los mismos y puede ir determinando poco a poco qué derechos pueden ser útiles para una determinada época histórica y cuáles no —lo cual puede enfatizarse más con las generaciones del derecho—, aunque muchos teóricos señalarán lo contrario.

En efecto, lo mismo ha sido determinado por conceptos o principios ya establecidos, empero, no podemos descartar que en la facticidad algunos derechos pueden tener mayor importancia para una sociedad que otros, por lo cual los derechos pueden llegar a ser correctos porque tienen correspondencia con la realidad en la cual se vive.

A partir de este discurso llegamos a una idea que parece más adecuada respecto al concepto de justiciabilidad y que abarca los contenidos vertidos en la discusión:

“[...] entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho. Si un Estado cumple habitualmente con satisfacer determinadas necesidades o intereses tutelados por un derecho social (por ejemplo, si desarrolla un amplio programa de provisión de alimentos a la población amenazada por el hambre), ningún observador podría afirmar que los beneficiados por la conducta estatal gozan de ese derecho (por ejemplo, del derecho a una alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre —art. 11.1 y 11.2, PIDESC—) como derecho subjetivo, hasta tanto verificar si la población se encuentra en realidad en condiciones de demandar judicialmente la prestación del Estado ante un eventual

⁸⁴ MARX, Karl, *op. cit.*, p. 63.

⁸⁵ Señalamos la variabilidad de los derechos en atención a lo demostrado en el plano fáctico, ya que si bien la mayoría de los derechos siguen siendo vigentes desde su génesis hasta la actualidad, existen algunos que, a pesar de no estar estipulados dentro de un ordenamiento jurídico como tal, pueden considerarse derechos. Entre ellos está “el derecho divino” “la ley del más fuerte”, u otros ordenamientos de los cuales se pueden extraer conceptos e ideas que en la actualidad son de gran valor para los ordenamientos jurídicos. Pero no por ello la totalidad de estos son aplicables o considerados de esa manera, por ejemplo, La ley del Talión e incluso la Biblia misma.

incumplimiento. Lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico de actuar del titular del derecho en el caso de incumplimiento de la obligación debida [...].”⁸⁶

Con esta nueva percepción podemos definir la visión de los derechos sociales que buscamos instaurar en esta investigación, según la cual, no basta con que los derechos sociales sean enunciados en los ordenamientos jurídicos, así como tampoco es suficiente señalar los mecanismos judiciales para lograr su justiciabilidad.

A pesar de lo anterior, el establecimiento fáctico del derecho se lleva a cabo a través de los ordenamientos jurídicos que deben contar con ciertos mecanismos para ejercerlos, con lo cual adquieren objetividad, ya que realmente en una visión positivista del derecho, eso es lo que es.

El señalar que los mismos sean efectivos puede dotarlos de un sesgo subjetivo, ya que esta parte pueden corresponder a aparatos que ya no son meramente jurídicos, como lo son la administración pública y las diversas ciencias que sirven para su orientación, pudiendo culminar con ello en el plano de las políticas públicas, tema sobre cual se ahondará más en el siguiente capítulo.

Con ello volvemos al cuestionamiento sobre si, en efecto, el dotarle este nuevo sesgo, nos permite seguir viendo el objeto de estudio como el derecho, o si acaso empezamos a enfrentarnos con un entramado que nos señala un nuevo objeto de estudio, siendo este la sociedad y su relación con el derecho.

Ahora bien, siguiendo las ideas planteadas, si nos guiamos por la concepción sociológica que nos muestra el derecho con el concepto de justiciabilidad, entonces es de suma importancia que las leyes tengan una correspondencia con la sociedad, por lo cual, el concepto justiciabilidad no solamente debe quedarse en el hecho de

⁸⁶ ABRAMOVICH, Víctor *et al.*, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, p. 11, <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

que existan mecanismos judiciales que nos permitan ejercer los principios señalados en el ordenamiento jurídico.

Ello podría ser una delimitación muy clara del derecho como tal —entendido según sus definiciones positivistas—, pero ahora acuñando a las nuevas visiones. El derecho debe cumplir con su facticidad, es decir, el mismo no cumple con su cometido si no se refleja en la realidad.

Así, la visión de justiciabilidad señalada no deja solamente en manos del Estado el encargo de las leyes, sino que nos obliga a estudiar a la sociedad misma y a las acciones de esta, en conjunto con el Estado, para llevar a cabo la justiciabilidad de los derechos y no dejarlos como meros derechos de papel.⁸⁷ El discurso solamente podrá abarcar uno de ellos a fin de establecer una mayor claridad y que evite abundar en otras temáticas fuera de los conceptos a estudiar. Por ello, deberemos centrarnos en el tema de las acciones que el Estado puede tomar para hacer frente a esta justiciabilidad, siendo estas las políticas públicas.

Finalmente, señalamos las vertientes que serán el punto de partida de la presente investigación. Si bien señalamos la problemática de los derechos sociales relacionado con el concepto de justiciabilidad, el panorama de estos es muy amplio, por lo cual deberemos abarcar un derecho social en específico, siendo este el derecho a la soberanía agroalimentaria, dada la importancia que hoy tiene el sector agropecuario.

Previo a su estudio, procedemos a desarrollar dicho concepto, a fin de aportar un mayor contenido al mismo y mostrar su relación con la presente discusión.

1.5.1. Los problemas de los derechos sociales en el campo mexicano

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define a la soberanía alimentaria, en su artículo 3, fracción XXXIII, como “La libre determinación del país en materia de

⁸⁷ VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando, “Justiciabilidad de los DESCA: ¿justicia de papel?”, en BELLO GALLARDO, Noemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando (coords.), *op. cit.*, pp. 63-82.

producción, abasto, y acceso a alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”.

En el contexto de la globalización de la economía, la soberanía es un derecho de los pueblos para decidir de manera libre, sin condicionamientos ni imposiciones derivadas de las dinámicas comerciales globales, las políticas públicas que mejor contribuyan al logro de los objetivos de la nación.

Soberanía alimentaria es la capacidad de autodeterminación de la nación para establecer sus propias políticas de producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos, en función de su propio proyecto de desarrollo nacional, equitativo, sustentable y libre de toda dependencia del exterior.

La soberanía alimentaria es un mandato para el Estado nacional, que debe establecer políticas activas para dar prioridad a la producción nacional de alimentos, de manera sustentable, con la participación de la sociedad rural, en un marco de corresponsabilidad y utilizando en forma óptima los recursos naturales, humanos, económicos, tecnológicos e institucionales de que disponga o pueda desarrollar la nación.

1.6. Hacia la distinción del concepto de soberanía agroalimentaria

A lo largo de este primer capítulo hemos desarrollado, desde una perspectiva deductiva, los conceptos en juego, en este caso los derechos humanos. Posteriormente, explicaremos el contenido de los derechos sociales, para finalmente ser más específicos y señalar el derecho a la alimentación; adentrándonos con ello al concepto de soberanía alimentaria.

Sin embargo, previamente hay que establecer el concepto de soberanía que planteamos en el presente discurso, para finalmente dirigirnos hacia el concepto de soberanía agroalimentaria, que es una de las variables cruciales dentro de la presente investigación.

1.6.1. Concepto de soberanía

Cuando señalamos el término soberanía encontramos una diversidad de acepciones; sin embargo, para esta investigación debemos orientar el sentido que daremos a dicho término, desde un ámbito internacional, nacional, etc. Pero a fin de no señalar un aspecto erróneo sobre el término, debemos hacer una definición sobre lo que entendemos por soberanía.

En un primer momento debemos entender a la soberanía a partir de nuestro tema de investigación, por lo cual, lo centramos en México y su campo. Por cuanto ve a los elementos sobre los cuales se establecerá esta definición a nivel nacional, encontramos que esta se allega de la capacidad del derecho legal inalienable, exclusivo y supremo del Estado de ejercer su poder dentro de un área geográfica determinada.⁸⁸

De igual forma, el término soberanía, a los efectos de la presente investigación, se enfoca en los términos relacionados con el Estado, como se menciona a continuación: “La soberanía está arraigada en el concepto de Estado. Sólo el Estado tiene soberanía. Sólo el Estado —a través de sus órganos— puede ejercer los derechos legales y la autoridad de los poderes del Estado”.⁸⁹

Es importante establecer a partir de qué panorama nos referimos a la soberanía en esta investigación, que es el de una facultad del Estado —en este caso de México—, principalmente para tomar decisiones exclusivamente dentro de su demarcación territorial (y en relación con la presente investigación, referidas al campo). Lo cierto es que esta facultad del Estado guarda una estrecha relación con otros países, al establecer cada uno su autonomía y una responsabilidad única para con su población, haciéndolo independiente a otros países. De igual forma, debemos señalar otras de las características relacionadas con el término soberanía.

Respecto a estas características, ya hemos señalado la de exclusividad,⁹⁰ referida a que solamente el Estado puede hacer uso de ella. Sin embargo, si bien es cierto

⁸⁸ KAISER A., Stefan, “El ejercicio de la soberanía de los estados”, en MÜELLER UHLENBROCK, Klaus Theodor y BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, México, IIJ-UNAM, 2010, pp. 85-105.

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Ibidem*, p. 86

que el Estado es el poseedor de dicha facultad, también debemos tomar en cuenta que este puede dividir dicha facultad entre los diversos organismos institucionales estatales. Podemos encontrar diversos organismos que cumplen funciones en los diversos sectores dentro del agro mexicano, no obstante, muchas veces esta diversificación provoca que dichos organismos no puedan cumplir sus funciones de manera óptima y no presten la debida atención a las necesidades que tiene cada uno de los territorios.

Como se dijo, una cualidad de la soberanía es que es exclusiva. Sólo un Estado puede ejercer su soberanía en su territorio. Personas físicas o instituciones no estatales no pueden asumir los derechos soberanos y competir con el Estado en el ejercicio exclusivo de poderes soberanos, dentro de su territorio.

La soberanía es suprema. Con esto nos referimos a que legalmente es el poder superior último del Estado, por ende, nadie puede asumir una autoridad mayor dentro del territorio nacional más que el Estado mismo. Esta es una de las grandes contradicciones que encontramos en el discurso internacional respecto al término soberanía, dado que existe una renuncia de la soberanía de los Estados a fin de cumplir con lo requerido en el plano internacional.

Así, para esta investigación es pertinente delimitar que la soberanía se enfoca en el aspecto territorial (México). A fin de cuentas, con ello queremos decir que esta capacidad de la soberanía de ser suprema se encuentra relacionada con la capacidad del Estado de poder determinar los lineamientos que se ejercerán sobre el campo. Si bien encontramos la inclusión de terceros, en varios aspectos tiene que ser el Estado el último en la toma de decisiones.

Otra de las características que debemos tomar en cuenta respecto a la soberanía es lo referente al elemento de la inalienabilidad. Esta particularidad señala que la soberanía no deja de existir siempre y cuando el Estado no deje de existir. Sin embargo, debemos seguir planteando este término a la luz del aspecto internacional, según el cual, si tenemos un Estado que forma parte de la comunidad internacional y que tiende a regirse bajo las reglas de esta, entonces podemos

encontrar que esta característica es inadecuada para este nuevo contexto, dado que el término soberanía necesariamente debe coexistir con el término Estado.

Por ende, la soberanía debe corresponder a las características que cada país requiere, estableciendo una serie de directrices únicas para cada uno de los países, lo que suele provocar las inconsistencias que establecemos dentro de la presente investigación. Sin embargo, en las relaciones exteriores existen diversos instrumentos con los cuales el Estado puede obligarse a ejercer su soberanía, no viendo afectada la misma.⁹¹

Pero con la injerencia que tienen los diversos aspectos, principalmente el económico, podemos encontrar que estos instrumentos suelen ser influenciados fuertemente por los Estados con mayor capacidad económica; entonces nos quedamos con instrumentos que realmente tienen plasmadas las libertades y convicciones de otros Estados y no la de aquellos que no pueden entrar dentro del juego económico, que en la actualidad está determinado dentro del contexto internacional.⁹²

Ahora bien, en primer lugar debemos hacer una señalización respecto al término de soberanía agroalimentaria. Hemos mencionado a la soberanía alimentaria primordialmente, sin embargo, dicho término engloba una serie de contenidos que son diversos al objeto de la presente investigación —el agro mexicano—, entre los que encontramos las actividades relacionadas con la pesca, la caza, etcétera.

Si bien son parte del concepto de soberanía alimentaria, las mismas no forman parte de la presente investigación, por lo cual, y a fin de dar una visión más específica al discurso y dotar de una perspectiva más reduccionista al término empleado —dado que generalmente el discurso no distingue entre la soberanía alimentaria y la soberanía agroalimentaria—, estableceremos el término soberanía agroalimentaria cuando debamos referirnos al “agro mexicano”, y cuando nos encontremos en el

⁹¹ *Ibidem*, p. 103.

⁹² *Ibidem*, p. 87.

plano teórico y evoquemos el concepto de manera general, utilizaremos el término “soberanía agroalimentaria”.

Ahora bien, y a fin de poder dar contenido al presente discurso, analizaremos uno de los preceptos involucrados dentro de los derechos sociales, el cual ya hemos señalado —dado que uno de los problemas que se pueden observar en el contexto mexicano lo involucra en gran medida—, siendo el tema del derecho a la alimentación. Si bien de manera muy general, nos ayuda a determinar el horizonte y el estado sobre el cual este concepto se encuentra desarrollado. Para ello nos abocaremos a lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, en su artículo 10:

“El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados.”⁹³

Esta definición adecúa varios derechos que están inmersos en ella, sin embargo, es muy general, por lo cual, lo adecuado, es desarrollar solo algunos de los derechos que se encuentran incorporados en el concepto general del derecho a la alimentación.

En este punto es adecuado establecer la visión latinoamericana sobre el concepto del derecho a la alimentación. También es importante señalar que muchas de las características que se encuentran inmersas en este contexto dependen en gran medida del panorama latinoamericano, diverso del europeo, o queriendo realizar una comparación más cercana, con América del Norte.

⁹³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/doc/Ley_Marco_DA_Parlartino.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2020.

Hay una serie de características que cada uno de los derechos desarrollados a continuación contienen. Uno de los primeros es el de “disponibilidad”,⁹⁴ el cual podría estar relacionado con el concepto de derecho a la seguridad alimentaria, dado que el mismo determina la capacidad de un Estado de contar con los alimentos inocuos y de calidad dentro de su territorio.

Debemos observar que, como hemos establecido, la potencia de acción de los derechos sociales es no solo determinar o enunciar un principio valorativo (antes señalado), sino que también busca de manera implícita el accionar del Estado para garantizarlos.

En segundo lugar tenemos el concepto de “accesibilidad”,⁹⁵ el cual también viene ampliamente relacionado con el concepto de seguridad alimentaria. El mismo involucra la capacidad de la persona para poder allegarse aquellos alimentos que sean adecuados para sus necesidades, en esta caso alimenticias.

En tercer lugar tenemos el término estabilidad,⁹⁶ el cual encontramos ampliamente relacionado con la autosuficiencia y soberanía agroalimentaria, el cual establece la necesidad de que los alimentos siempre se encuentren disponibles por la sociedad, aun cuando hubiese crisis que pudieran afectar el contexto social. Este concepto también está muy relacionado con la disponibilidad.

Lo anterior nos permite establecer la visión sobre la cual se construye la indivisibilidad de los conceptos de soberanía, seguridad y autosuficiencia alimentaria, los cuales, si bien muestran grandes características en común, tienen una esencia diversa, diferencias identificadas por algunos doctrinarios y que es importante señalar.

Si bien hemos referido el concepto de soberanía alimentaria, a fin de establecer un panorama más reduccionista del mismo —en atención a que el mismo puede abarcar diversas vertientes de las cuales se pueden captar diversos alimentos, como lo es la pesca, ganadería, etc.—, el presente discurso se centra en el área

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

agrícola. A partir de lo anterior, nuestro estudio se centra en el campo, como elemento de la soberanía alimentaria. Reiteramos que si bien nos referimos en algunos momentos al término “soberanía alimentaria”, cuando abarquemos el panorama más específico del agro mexicano nos referiremos al término “soberanía agroalimentaria”.

La soberanía alimentaria se ha visto envuelta en una serie de discusiones sobre las características en común que tiene con otros dos conceptos: la seguridad y la autosuficiencia agroalimentarias. Sin embargo, en el discurso encontramos varios criterios según los cuales estos tres conceptos son iguales, concepción que consideramos errónea, siendo adecuado delimitar dichos términos para ofrecer un panorama más claro sobre sus diferencias.

En primer lugar nos basaremos en el concepto de seguridad alimentaria establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO):

“En este sentido, en la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 se proclamó que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”. Entonces se fijó también el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de diez años; esto, sin embargo, no se cumplió por fallas en la formulación de las políticas y en la financiación, principalmente.”⁹⁷

Una idea sobre la seguridad alimentaria concibe a esta como el derecho inalienable de toda persona a no padecer hambre, sin embargo, sigue siendo inacabada, por lo cual la misma FAO señalaría un concepto con más contenido al respecto:

“En 1996, como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos, se celebra la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, evento donde se precisa el concepto de seguridad alimentaria: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. Esta definición da mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria, e incluye “la disponibilidad de alimentos, el acceso a los

⁹⁷ *Idem.*

alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad [de los otros tres elementos a lo largo del tiempo].”⁹⁸

Este término cuenta con mayor especificidad en su contenido, a la par que permite establecer un mayor rango de protección del derecho a la seguridad alimentaria contenido en este, estableciendo ahora que toda persona tiene que disponer de alimentos, tanto física como económicamente, a la par que establece que los mismos deben ser de calidad y nutritivos. Sin embargo, en esta definición encontramos una de las grandes problemáticas que los derechos sociales han sufrido (la justiciabilidad), dado que si bien establece que toda persona debe contar con acceso a los alimentos, lo cierto es que no establece la forma sobre la cual los mismos serán de fácil acceso para las personas. No abundaremos en dicho tema, ya que la cuestión que derivó en la inclusión de dicho término es solo para diferenciarlo de los otros conceptos similares a este.

Por cuanto ve a la autosuficiencia alimentaria:

“Para la FAO, la autosuficiencia alimentaria es una condición bajo la cual las necesidades alimenticias de una población, país o región, son cubiertas y satisfechas mediante la producción agroalimentaria local. Esta condición tiene como principales ventajas el blindaje del suministro alimenticio y el aseguramiento de este contra fluctuaciones en precio, disponibilidad y condiciones del comercio internacional de productos agrícolas; asimismo, las políticas con enfoque de autosuficiencia tienden a buscar disminuir los niveles de dependencia en la importación de alimentos.”⁹⁹

Aquí encontramos una característica de gran diferencia respecto a la seguridad alimentaria. En este plano nos debemos ocupar también del suministro alimenticio, pues no basta con que los alimentos sean accesibles, sino que también tienen que ser satisfechos por la sociedad, con lo cual se tienen que cumplir las necesidades alimentarias que la gente requiere. Este concepto implica reconocer que el marco de acción sobre el cual se desarrolla la seguridad alimentaria es precario.

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, “Agua y cultivos. Logrando el uso óptimo del agua en la agricultura”, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y3918S/Y3918S00.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

Respecto al término de soberanía agroalimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura establece en la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, en su artículo 9:

“La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.”¹⁰⁰

La definición anterior, aunque breve, es muy concisa en señalar los aspectos que estipulan la diferencia de la soberanía agroalimentaria sobre los derechos antes mencionados, involucrando en gran medida el panorama administrativo del cual el Estado es participe, señalándonos el concepto de políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos.

Todo lo anterior indica que la soberanía agroalimentaria no se quedará solamente en el plano epistemológico para su ejercicio, esto es, no se limita al ordenamiento jurídico en este plano, sino que desarrolla el panorama de las políticas públicas (concepto que abordaremos en el segundo capítulo), el cual tendrá muy arraigada a la justiciabilidad.

Como señala Gustavo Gordillo, en relación con la soberanía agroalimentaria:

“Tanto la seguridad como la soberanía alimentaria enfatizan la necesidad de aumentar la producción y la productividad de alimentos para enfrentar la demanda futura. Ambos conceptos subrayan que el problema central el día de hoy reside en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, suponen políticas públicas redistributivas desde el ámbito del ingreso, así como del empleo, y asumen también la necesaria articulación entre alimentos y nutrición. Además, de ambos conceptos se pueden derivar propuestas de protección social para enfrentar crisis temporales o programas de transferencias condicionadas que formen parte de programas de combate a la pobreza.”¹⁰¹

Con lo anterior, regresamos a la disyuntiva que muchos teóricos identifican entre los elementos pertenecientes a los derechos de alimentación, entre ellos el derecho

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 17.

¹⁰¹ GORDILLO, Gustavo *et al.*, “Seguridad y soberanía alimentarias”, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013.

a la soberanía agroalimentaria y el derecho a la seguridad alimentaria. Encontramos de nuevo una similitud muy relacionada, sin embargo, existe una distinción esencial entre ambos conceptos. Como señala Gordillo: el concepto de seguridad alimentaria es neutro en términos de la correlación de fuerzas implícitas en el mercado, mientras que la soberanía agroalimentaria sí enfatiza dicha índole, debido a la asimetría de este en los diversos panoramas de negociaciones multilaterales.¹⁰²

Debemos analizar un poco las preposiciones antes señaladas. Notamos la vertiente política que suele venir relacionada con los derechos sociales y más en la realidad mexicana —en atención al paternalismo, patrimonialismo y clientelismo de los derechos sociales, estableciéndolos como moneda de cambio para que el Estado actúe—. De manera implícita, estos derechos suelen tener una gran carga política y, por lo tanto, el accionar del Estado, en su ámbito administrativo, es de gran importancia. Así, la distinción antes mencionada entre soberanía y seguridad alimentaria puede generar la ambigüedad de los mismos términos, sin embargo, por cuanto ve al tema de la asimetría económica que tienen unos países respecto a otros, esta es una de las distinciones esenciales que podemos señalar en el concepto de soberanía agroalimentaria.

Además, el mismo se relaciona con el ámbito “nacionalista” de esta concepción —dado que el mismo establece que cada cultura o nación tiene sus diversas características, las cuales establecen diversos niveles de necesidad y satisfacción alimentaria—.

Algunas características del concepto de soberanía alimentaria las encontramos en el texto de Food Secure:

“La soberanía alimentaria descansa en consecuencia sobre seis pilares, a saber:

- 1) Se centra en alimentos para los pueblos:
 - a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas.
 - b) Insiste en que la comida es algo más que una mercancía.

¹⁰² *Idem.*

- 2) Valores de los proveedores de alimentos: a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
- 3) Localiza los sistemas alimentarios: a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el dumping y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
- 4) Sitúa el control a nivel local: a) Localiza los lugares de control en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.
- 5) Promueve el conocimiento y las habilidades: a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales.
6. Es compatible con la naturaleza: a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) Mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías, de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos.”¹⁰³

Las anteriores características nos proponen el panorama sobre el cual se sustenta el concepto de soberanía agroalimentaria, siendo el territorio el que más se enfatiza en el mismo. Algunos derechos sociales no necesitan ser enfocados en el panorama global, sino que cada uno debe corresponder a los principios valorativos de cada sociedad, lo cual también explica el hecho de que este concepto promueva los conocimientos tradicionales.

Siendo así, regresamos al hecho de que los derechos humanos tienden a estar arraigados a una concepción valorativa subjetiva, dependiente del contexto social sobre el cual cada uno de estos derechos emana, lo cual podría presuponer que el concepto de universalidad de los derechos no es tan adecuado. Esta es una pequeña presuposición, dado que solamente el contexto teórico anterior nos permite establecer algunos de los límites sobre los cuales planteamos los derechos sociales, y en especial el derecho a la soberanía agroalimentaria, sin adentrarnos en el debate de los mismos.

¹⁰³ FOOD SECURE CANADA, 2012.

1.7. Conclusiones capitulares

En primer lugar, hemos señalado varias concepciones sobre los derechos humanos y su correspondencia con el contexto histórico, social y cultural que los rodea. Muchas veces existe un debate sobre la interpretación de los mismos y su ejercicio en los diversos contextos entre naciones, lo cual crea diferencias entre los valores superiores que pudieran ser aceptados por cada una de estas. Allí empieza una de las múltiples discusiones entre las acepciones de los derechos humanos respecto a su característica de “universales”; sin embargo, debatir el tema no es objeto de la presente investigación.

En segundo lugar, y siguiendo la ruta crítica trazada, nos encontramos con el panorama de los derechos sociales, los cuales, a diferencia de los derechos civiles, cuentan con la característica de ser “prestacionales”, pero no infiriendo en el discurso del término en el cual sirven para restar importancia a los mismos, sino que señalando la capacidad que deberá establecer el Estado mediante actividades (políticas públicas) y otras tantas externas al derecho que nos permite poder llevar al plano de la facticidad los derechos humanos, siendo específicos los derechos sociales.

Lo anterior nos ayuda a establecer el panorama de los derechos sociales sobre el cual nos queremos orientar. Era importante establecer algunas distinciones y discusiones sobre los mismos para focalizarnos en las vertientes, principalmente arraigadas con el contexto social, en específico la justiciabilidad de estos a través de las políticas públicas y la problemática que encontramos en México, siendo esta la falta de justiciabilidad de los derechos sociales, en específico los derechos relacionados a la alimentación. Esto nos lleva a la siguiente acepción los derechos relacionados a la alimentación.

El derecho a alimentación, como ya se ha descrito, nos permite ver una serie de características como la disponibilidad, accesibilidad y estabilidad de los alimentos. Estas características, a su vez, han generado una serie de conceptos para “categorizar” de manera pedagógica y epistémica estos derechos; concretándolos ahora en derechos a la soberanía, seguridad y autosuficiencia alimentaria.

Cada uno tiene diferencias características propias, las cuales generalmente se basan en factores políticos, administrativos —estas características suelen ser propias de la seguridad y la soberanía agroalimentaria, incluso en menor medida de la autosuficiencia alimentaria—.

En atención a ello, y siguiendo la ruta establecida, enlistamos algunas características de la soberanía agroalimentaria —concepto que será el desarrollado para seguir la presente investigación, ya que este busca abarcar su objeto de estudio en atención a una determinada realidad social (nación) y nos señala el panorama tanto en la vertiente de políticas públicas, como el factor económico que este tiende a señalar —.

Hay un concepto muy arraigado a los derechos sociales que nos permite establecer el plano de facticidad que estos pueden tener y que está sumamente vinculado a las políticas públicas, siendo la justiciabilidad, pero este concepto tiene varias vicisitudes, entre ellas la ambigüedad. Por ende, nos enfocaremos en aquel que no solamente busque que la maquinaria judicial permita el acceso a la justicia y la defensa de los mismos, como la justiciabilidad, sino que vaya más allá de eso y, en concordancia con las políticas públicas, logre la soberanía agroalimentaria y no se quede en el plano ideológico y jurídico, sino que ahora, con estas políticas públicas y apoyas en el ámbito administrativo del Estado, genere programas que resuelvan las problemáticas que estos derechos presentan.

Dado que estos derechos, como se dijo, tienden a generar un sinnúmero de actividades, entre ellos de carácter primordialmente económico y político, necesitamos más que el ámbito jurídico para poder materializarlos.

Este tema se desarrollará en el siguiente capítulo, ya que el mismo se centrará en las denominadas políticas públicas y en su estrecha relación con los derechos sociales, en específico con el derecho a la soberanía agroalimentaria.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS CAMPESINOS EN EL AGRO MEXICANO

Una vez revisado el marco teórico sobre el cual nos centraremos en la presente discusión, debemos tener en cuenta el tema central sobre el cual abordamos el análisis de las variables, como lo son los derechos sociales, principalmente la soberanía agroalimentaria. Dicho análisis se lleva a cabo a través de otra variable que debemos definir en el presente apartado: las políticas públicas.

En primer lugar, reiteramos que el término soberanía agroalimentaria nos remonta al contexto agrario en México. Sin embargo, más allá de una simple definición que podemos encontrar en el término soberanía alimentaria, con este término nos centramos en una sola variante, es decir, nos enfocamos en la realidad que el campo suele tener. En otras palabras, el presente análisis se centra en el concepto de las políticas públicas, estableciendo las diversas directrices en los planos económico, social, cultural y político que en los que pueden intervenir los diversos actores sociales para salvaguardar la soberanía agroalimentaria.

Por otro lado, nos encontramos dentro de este tema una nueva interrogante que podemos resolver a partir de los conceptos desarrollados. Esa nueva interrogante consiste en lo siguiente: ¿qué necesita el campo para poder garantizar el derecho social a la soberanía agroalimentaria?

Para responder a ello y a fin de realizar una investigación más concreta, nos centraremos en la variable de la soberanía agroalimentaria y las diversas problemáticas que tiene en la realidad, centrandó nuestra respuesta al tema del campo, dado que si nos abocáramos al tema de la soberanía desde el ámbito de la alimentación sin delimitarlo, nos hallaríamos en un mar, dada la amplitud de contenido que podemos encontrar respecto a ese concepto.

Debemos también señalar el espacio y tiempo sobre el cual plantearemos el presente capítulo y el resto de la presente investigación. De manera muy breve, dado el carácter primordialmente documental de la presente investigación,

comúnmente acudiremos a la perspectiva de la historicidad. Por tanto, en reiteradas ocasiones nos remontaremos al análisis del contexto histórico del siglo pasado. Sin embargo, en el presente capítulo nos hallamos en un panorama actual, a fin de hacer un paréntesis y para efectos del desarrollo de este texto, nos remontaremos en ocasiones al pasado, para el análisis de algunas instituciones y momentos históricos que puedan ser fructíferos para el estudio del fenómeno del derecho a la soberanía agroalimentaria, dado el estudio comparado que buscamos realizar.

Por cuanto ve al espacio geográfico en el cual desarrollamos la presente investigación, a fin de delinear un contexto social, cultural e histórico más específico, enfocaremos nuestros esfuerzos en el contexto del campo mexicano y su realidad. Desde nuestra perspectiva, estudiarlo es de suma relevancia, dado el contexto que vive desde hace tiempo y la serie de decisiones que el Estado ha tomado desde finales del siglo pasado y en la actualidad han derivado en una realidad compleja que es de gran valor para la investigación.

De igual forma, analizaremos la realidad de estos aspectos en otras latitudes. Esta relación que hemos señalado, entre el ente jurídico y demás actores, la encontramos como una de las funciones que tiene el Estado mexicano y nos permite materializar el derecho a la soberanía agroalimentaria en el panorama fáctico. En este punto procedemos a analizar el concepto de las políticas públicas.

2.1. Las políticas públicas

2.1.1. ¿Qué es una política pública?

Existe una variedad de concepciones acerca de las mismas. En un primer momento, en el ámbito coloquial encontramos la relación que guarda dicho término con el concepto de administración, por lo cual, encontramos que la sociedad se refiere a las políticas públicas como un ejercicio del Estado, siendo este administrador de los diversos recursos con los que cuenta una sociedad determinada. Una primera definición de las políticas públicas es la señalada por la autora Gretel Lobelle

Fernández: “Las políticas públicas conforman la intervención del estado en respuesta a una situación problemática presente en la sociedad”.¹⁰⁴

En este primer acercamiento, se explican de manera muy breve dos de los primeros elementos a partir de los cuales podremos construir su conceptualización: el primero es la intervención del Estado, es decir, el Estado es el sujeto activo dentro del universo de las políticas públicas, siendo el encargado de realizarlas. Esta definición, concuerda con la concepción “coloquial” de las políticas públicas, en la cual el Estado tiene el carácter rector de las políticas públicas.

Por tanto, podemos entender que la sociedad logra vislumbrar uno de los sujetos de las políticas públicas; sin embargo, también debemos prestar atención a los sujetos privados y la sociedad misma, como sujetos activos dentro del universo de las políticas públicas.

Ahora bien, el segundo elemento consiste en las problemáticas sociales. A criterio de Gretel Lobelle, es fundamental el accionar del Estado para resolver las problemáticas que se presentan en la sociedad.

Pero el señalamiento anterior es solo un pequeño acercamiento al universo de elementos que encontramos en las políticas públicas, por lo cual acudiremos a otra definición, siendo la siguiente:

“Las políticas públicas se orientan hacia intereses o beneficios públicos y su capacidad para llevarlas a cabo; es indispensable la participación ciudadana en conjunto con el gobierno en la definición de los objetivos como acciones de la política. Lo que distingue a las políticas públicas de otras acciones de gobierno es la búsqueda del consenso de los actores sociales para concretar decisiones en acciones de bienes y servicios públicos: educación, salud, producción agropecuaria, manejo sustentable de los recursos naturales, migración, entre otros.”¹⁰⁵

Esta nueva definición explica de manera más profunda el elemento de los sujetos sobre los cuales ejercen sus efectos las políticas públicas. Ahora que la ciudadanía no solo tendrá un papel como sujeto “pasivo”, sino que sobre este van a recaer las

¹⁰⁴ LOBELLE FERNÁNDEZ, Gretel, "Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones", *Alcance*, vol. 6, núm. 14, septiembre-diciembre 2017, p. 82.

¹⁰⁵ PIÑERA BARAJAS, Angélica *et al.*, "Política pública para el campo: PROCAMPO en el centro del país", *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, volumen 7, núm. 1, enero-febrero, 2016, p. 148.

acciones del Estado. Ello se contrapone a una visión en la cual el Estado es el órgano rector de las políticas públicas mientras que sociedad solamente se limita a ser contralada por este.

Contrario a ello, encontramos la postura de Angélica Piñera Barajas, quien esclarece que la sociedad ya no será solamente el ente receptor de las decisiones del Estado, sino que ahora tendrá participación en la toma de decisiones sobre las problemáticas que enfrenta, concretando una serie de decisiones que finalmente se tornarán en acciones, sobre los recursos y servicios dentro de su territorio. De igual forma, en atención a la vertiente sobre la cual la sociedad es parte activa dentro de las políticas públicas, encontramos lo señalado por Arroyave Alzate:

“Por otro lado, están las políticas públicas formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil). En este enfoque de política el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas.”¹⁰⁶

Esta definición suma, dentro del concepto de sujetos, a los grupos de interés. Estos, en conjunto con la sociedad misma, están encargados de ejecutar y trabajar las políticas públicas, que el Estado, en su panorama normativo, se encarga de diseñar. Es en esta definición donde se nos propone un continuo trabajo entre los diversos agentes en las políticas públicas, señalando que el rol formal es aquel que ejerce el Estado.

El autor nos señala que las funciones sobre las cuales ejerce su rol formal el Estado son: la introducción al plan de Gobierno o conversión en ley y la asignación presupuestal. Entonces, si bien podemos encontrar otros elementos que pueden

¹⁰⁶ ARROYAVE ALZATE, Santiago, "Las políticas públicas en Colombia", *FORUM*, Universidad Nacional de Colombia, 2011, p. 97, <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITICAS-PUBLICAS/Politiccas-Publicas-Colombia.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2021.

formar parte de este panorama, el autor deja en claro el ámbito sobre el cual desarrolla el rol formal del Estado.

Lo anterior es sumamente interesante para la presente investigación, dado que fija una correlación existente en todo momento dentro del proceso de las políticas públicas, señalando que el Estado es aquel ente encargado del ámbito normativo, mientras que la sociedad es el ente activo en el ejercicio del mismo.

Todo ello encauza al ámbito social de las políticas públicas. Debemos dejar de lado aquella visión según la cual el Estado establecía los ejes rectores de la sociedad, mediante ordenamientos normativos, mientras que la sociedad era vista solo como un sujeto que recibía los mismos. Ahora el proceso de las políticas públicas debe ser planteado a partir de una correlación de ambos sujetos. Para abundar en esta perspectiva veamos lo que afirman Jaime Torres-Melo y Jairo Santander:

“Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía. El papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social. Su naturaleza pública la hace portadora de definiciones que son el resultado de las tensiones políticas que se dan en los escenarios públicos de discusión o al interior de las oficinas gubernamentales.”¹⁰⁷

El señalamiento anterior establece el carácter de las políticas públicas, no solo como una actividad propia del Estado, sino como una construcción de la realidad social, en la cual convergen tanto la sociedad como el Estado. De igual forma, dicha acepción refiere el término de bienestar común. Nos explica que las políticas

¹⁰⁷ TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo, "Introducción a las políticas públicas Introducción a las políticas públicas", *IEMP Ediciones*, 2013, p. 15, <http://bit.ly/34siOO5>, consultado el 11 de junio de 2021.

públicas dejan de ser un ámbito en el cual solamente el Estado actúa, sino que ahora la sociedad, en favor de sus propios intereses, echa a andar la maquinaria de la administración del Estado.

Por esto, ahora existe una correlación estrecha entre dichos actores, lo cual nos lleva a entender que, en efecto, el Estado y la sociedad son actores que influyen en gran medida en el proceso de las políticas públicas. Pero, tal y como lo señalan Jaime Torres-Melo y Jairo Santander, este bienestar común no significa que ambos sujetos tengan los mismos intereses y anhelos, sino que, al existir una divergencia entre ambos, es necesario fijar un común acuerdo.

De esta forma, usar el término “bienestar común” nos señala que ante esas diferencias específicas entre ambos entes, es necesario establecer aquellas políticas públicas que sean más beneficiosas para ambas partes y más aún para la mayoría de la sociedad, dado el carácter heterogéneo de la misma.

Es por ello que los autores catalogan a las políticas públicas como parte de apuestas sociopolíticas, dado que las mismas tienen injerencia en ambos territorios. El llegar a un común acuerdo conlleva un proceso de discusión plenamente desarrollado; es aquí donde encontraremos que dicho discurso, en el plano político, suele verse sesgado por las ideología de los grupos dominantes, por lo que el concepto de bienestar común suele convertirse solamente en un elemento decorativo dentro del proceso de las políticas públicas. A final de cuentas, lo que se valora no son las necesidades de la sociedad en conjunto, sino los intereses de los grupos de mayor peso dentro de la misma.

Es dentro de dicha discusión sobre el carácter de interacción que tienen los sujetos sociales dentro de las políticas públicas donde se incorpora el elemento de la gobernanza, el cual está concatenado con esa interacción que existe entre ambos sujetos de las políticas públicas. Para explicar lo anterior es pertinente referir que “los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la

dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones".¹⁰⁸

De igual forma, encontramos una concepción del término gobernanza en los términos siguientes:

“Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.”¹⁰⁹

A partir de las definiciones señaladas por Hufty y Munévar encontramos que el término gobernanza suele referirse a relaciones y procesos de interacción entre los actores dentro de los procesos de las políticas públicas. A grandes rasgos, esta noción de gobernanza rige en la actualidad dentro del panorama de las políticas públicas, sin embargo, encontramos algunos autores que no están de acuerdo con la misma. Si bien existe una interacción entre ambos actores, la misma solo es ocasional, dado que el Estado sigue teniendo injerencia sobre el proceso de las políticas públicas, por lo que a final de cuentas, es finalmente el Estado el que cuenta con el poder para hacer válidas las mismas.

Al respecto, Vargas Arévalo señala que “La políticas públicas son un conjunto de ‘decisiones formales’, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas, es decir un

¹⁰⁸ HUFTY, Marc *et al.*, "Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación", *Cad. Saúde Pública*, 22, 2006, pp. 27 y 37, <https://www.mendeley.com/viewer/?fileId=2935e4fb-d844-56dd-771e-3c1effa1b1f8&documentId=b141a97b-ba1e-3a67-b833-d6818b22c5f0>, consultado el 15 de junio del 2021.

¹⁰⁹ WHITTINGHAM, María, "¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?", *Revista Análisis Internacional*, núm. 2, 2010, p. 222, <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/24/26>, consultado el 16 de junio de 2021.

conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos”.¹¹⁰

Arévalo es muy concreto en señalar a las políticas públicas como decisiones formales, encontrando que no cabe concebir a la sociedad como sujeto activo de las mismas, sino que la actuación que la misma es como un conjunto de prácticas repetidas, es decir, se encuentra limitada a obtener las consecuencias del proceso de políticas públicas que el Estado señala.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece lo siguiente respecto a las políticas públicas: “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad”.¹¹¹

Seguimos con este discurso atendiendo al carácter primordial que tiene el Estado dentro del proceso de las políticas públicas, dejando de lado a la sociedad. Si bien más adelante la CIDH evolucionará en la construcción de dicho concepto, anexando nuevos elementos, no podemos dejar de lado que la base sigue siendo la misma. Ahora bien, en relación con la idea del carácter primordial del Estado sobre la sociedad en las políticas públicas, encontramos la idea de Velázquez Gavilanes al respecto:

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”¹¹²

Encontramos en esta definición una interesante percepción respecto a los actores de las políticas públicas: que si bien el Estado el que establece los criterios sobre

¹¹⁰ VARGAS ARÉBALO, Cidar, "Análisis de las políticas públicas", *Perspectivas*, núm. 19, 2007, p. 128.

¹¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos", *Journal of Chemical Information and Modeling*, vol. 53, 2018, p. 45.

¹¹² VELÁZQUEZ GAVILANES, Raúl, "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'", *Desafíos*, núm. 20, 2009, pp. 149-187.

los cuales se llevarán a cabo, los particulares no se quedan como sujetos “pasivos”. Si bien no tienen el criterio determinante dentro del proceso de las políticas públicas,¹¹³ lo cierto es que sí tiene un papel dentro de las mismas, aunque el mismo puede llegar a darse o no de manera activa. Así, señalar una eventualidad en el proceso de las políticas públicas es un criterio enriquecedor dentro de la investigación, dado que nos quedamos en un carácter en el cual la sociedad puede tener tanto un papel “activo” en determinadas ocasiones en el proceso de las políticas públicas como un papel “pasivo” en la mayoría de ellas.

Las definiciones señaladas amplían nuestra visión sobre el concepto de las políticas públicas, pero desde este momento es necesario puntualizar que el presente discurso se enfocará en una visión del panorama social de las mismas. Lo anterior responde al hecho de que la problemática que se aborda tiende a analizar el panorama social, dado que, para poder analizar una política pública, no basta analizar solo uno de los enfoques posibles, atendiendo a que las políticas públicas tienen un eje transversal que afecta diversos contextos, entre ellos el social. En sí, lo idóneo sería analizar, aunque sea de manera general, el contexto sobre el cual se establecieron.

Existe el criterio de necesidad de las políticas públicas, el cual resulta importante revisar, dado que, al encontrarnos en un contexto social determinado, las necesidades de cada sociedad son diversas. Atendiendo a ello encontramos el criterio que Arroyave Alzate nos ofrece sobre las políticas públicas a través del contexto social: “Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas”.¹¹⁴

Entonces podemos vislumbrar que las políticas públicas tienen un panorama doble de ejercicio: el espacial y el temporal. El primero establece que las políticas públicas

¹¹³ *Ibidem*, p. 163.

¹¹⁴ ARROYAVE ALZATE, Santiago, *op. cit.*, pp. 96 y 97.

necesitan de un espacio físico sobre el cual empezar a cimentarse, dado que estas son una respuesta a las necesidades de un contexto social específico. El segundo panorama establece que el tiempo es un factor especial de las políticas públicas, dado que son cambiantes. Por ende, si bien en un periodo existen necesidades específicas, al pasar el tiempo las mismas cambiarán. Entonces, una política pública establecida en un periodo y contexto determinado pueda haber resultado idónea en un contexto, pero, en condiciones diferentes la misma puede no ser factible.¹¹⁵ De lo anterior deducimos que es importante hacer un análisis de los diversos contextos sociales para los cuales las políticas públicas son empleadas, pues en caso contrario presentaríamos un análisis incompleto, al no valorar los panoramas espaciales y temporales.

El presente estudio se realizará con base en los derechos humanos, por lo que establecer una visión de las políticas públicas a partir de esta visión es primordial. Para ello encontramos de suma importancia lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad.”¹¹⁶

De acuerdo con lo anterior, es importante que el Estado actúe con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que conforman la sociedad; sin embargo, dicha visión nos parece utópica, ya que, a diferencia del concepto de bien común anteriormente establecido, el establecer políticas públicas en pro de todos los grupos es una tarea titánica y de imposible realización.

El Estado no puede abarcar todos los compromisos sociales que se le demandan y el conflicto de intereses entre los diversos grupos sociales suele provocar que el

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 108.

¹¹⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS, *op. cit.*, p. 46.

Estado pondere aquellas acciones que resultan de suma importancia en la sociedad. Por ello, tener una visión de las políticas públicas es importante como punto de partida, dado que el establecer aquello que se quiere proteger —en este caso los derechos humanos— es de suma importancia.

Por tal razón, en el presente apartado hemos ido construyendo una visión sobre las políticas públicas, extrayendo elementos que son de gran relevancia para la presente investigación, y excluyendo aquellos que pudieran no ser tan útiles. Ahora bien, debemos precisar de manera breve algunos de los elementos fundamentales del concepto de las políticas públicas.

Las políticas públicas se caracterizan por:

- a) Ser un conjunto de decisiones y acciones gubernamentales.
- b) Tener un fundamento legal.
- c) Contar con un apoyo político (consenso de los gobernados).
- d) Ser viables administrativamente.¹¹⁷

A partir de ello podemos acuñar la siguiente definición sobre políticas públicas: son un proceso de decisiones y acciones gubernamentales formales con la eventual participación de la sociedad, que persigue la satisfacción de las necesidades de esta, a partir del reconocimiento de los derechos humanos y su protección, en un contexto espacial y temporal determinado.

Ahora bien, una vez establecida la definición de las políticas públicas, analizaremos de manera breve el proceso que estas tienen.

2.1.2. Análisis de las políticas públicas

En primer lugar resulta adecuado establecer el marco teórico de las mismas. De manera muy general, existen tres enfoques de suma importancia en el análisis de las políticas públicas, siendo estos los señalados por Chanes Nieto de la siguiente

¹¹⁷ SUÁREZ CARRERA, Víctor, *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?*, México, Cámara de Diputados, 2005, p. 43.

manera: “Tres grandes enfoques de las políticas públicas son los que se han reconocido con cierto valor paradigmático, a saber: el modelo racional, el incrementalista y el llamado ‘mezcla de distintos tipos de exploración’”.¹¹⁸

Ahora bien, por cuanto ve al modelo racionalista, el autor nos señala lo siguiente:

“El primero es el modelo o enfoque clásico de decisiones bajo un esquema o marco similar al que nos ofrece el del modelo de "hombre económico", se trata de un decisor que cuenta con información completa, certidumbre total, una capacidad de cómputo capaz de asociar cada alternativas con las consecuencias respectivas y calcular los beneficios relacionados, as/ como un conjunto de valores y propósitos claros y consistentemente jerarquizados para discriminar entre todas las opciones. Debe aclararse que para decidir se consideran y computan todas las opciones y se determinan as/ sus consecuencias.”¹¹⁹

De igual forma, Torres-Melo y Santander ofrecen otra visión sobre el modelo racionalista:

“La propuesta fue la construcción de la política pública dentro de una esfera de administración racional, que estuviera en la capacidad de regular de forma eficiente los sistemas sociales en los cuales se desarrollaba. Todo, a través de un complejo sistema de insumo (problema de política), resultados (la política pública) y retroalimentaciones (evaluación).”¹²⁰

Este modelo, muy arraigado al carácter científico que estaba en auge en aquel periodo, busca la certidumbre total mediante cálculos y la valoración de todas las opciones. Determina el carácter de este modelo racionalista, encontrándonos principalmente con un modelo cuantitativo que busca darle una coherencia sumamente metodológica a esta disciplina mediante las ciencias exactas.

Vemos que este modelo cuenta con un camino establecido para analizar las políticas públicas: abordar el problema de la política, estudiar la política misma y procede a su evaluación. Si bien este método es de gran importancia, dado que dota de nuevas herramientas al estudio de las políticas públicas, lo cierto es que el

¹¹⁸ CHANES NIETO, José, "Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana", *Revista de administración pública*, 1993, p. 13

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

¹²⁰ TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo, *op. cit.*, p. 38.

mismo se ve limitado, pues estas no son un objeto inerte que pueda ser calculado con valores matemáticos, dado que la sociedad es cambiante.

En segundo lugar, encontramos el método incrementalista, del cual se nos señala lo siguiente:

“El segundo enfoque es el incremental que se basa en la consideración de que no se puede contar con información perfecta o sea hay incertidumbre relevante y se tiene una capacidad limitada de cómputo. No se pretende arribar a un óptimo sino acercarse, mediante la re- definición por ensayo y error, a soluciones satisfactorias. El carácter de este modelo más descriptivo y realista salta a la vista, así como su filiación no individualista, sino “plural”, de carácter elitista o democrático liberal.”¹²¹

Este segundo enfoque prevé la imposibilidad de la información perfecta y la capacidad limitada del cómputo; estableciendo la redefinición del método mediante el ensayo y error, dadas las limitaciones que se encuentran dentro del campo de las políticas públicas y que ya se han señalado. Sin embargo, nos agrega un concepto arraigado a la vertiente ideológica: el carácter elitista o democrático liberal de las políticas, siendo que muchas veces estas políticas se dejan al arbitrio de un grupo de gran influencia dentro de la sociedad.

Si bien ambos modelos establecen un punto de vista diferente, lo cierto es que el método “mezcla de diferentes tipos de exploración” nos permite realizar una conjunción de los mismos, tal y como se señala a continuación:

“El modelo de mezcla de distintas formas de exploración es una reacción ante los dos anteriormente mencionados. Se comparten las críticas al modelo racional, pero también se señalan algunas al modelo incrementalista como la confirmación y reforzamiento por el modelo de la tendencia a que en las decisiones y la factura de la política se reflejen los intereses de los grupos más poderosos y organizados, que no se exploren ni experimenten decisiones y políticas innovadoras y, en fin, que alienten el conservadurismo y el *statu quo*.”¹²²

Este modelo mezcla los modelos señalados, haciendo la crítica de que las decisiones políticas solo son tomadas por los grupos más organizados y poderosos. Esta es una de las grandes críticas a las políticas públicas: la toma de decisiones y el establecimiento de los problemas de la sociedad son determinados por los grupos

¹²¹ CHANES NIETO, José, *op. cit.*, p. 12.

¹²² *Idem*.

poderosos de la sociedad, acorde a sus intereses, lo cual resulta en que las mismas solamente sean beneficiosas para un grupo en específico y que la realidad sea totalmente diferente a lo que estas plantean.

Así, contamos con una diversidad de modelos para el análisis de las políticas públicas, los cuales son los pilares del análisis de las políticas públicas. Ahora procederemos a explicar el ciclo de las políticas públicas, es decir, el método sobre con cual son dirigidas.

2.1.3. El ciclo de las políticas públicas

Hay diferentes etapas dentro del proceso de las políticas públicas, las que podemos concretar en tres momentos: formulación, implementación y evaluación. El siguiente gráfico sirve para establecer de manera concisa el ciclo de las políticas públicas.

Gráfico 1. El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas



Fuente: ROSSI, Julieta *et al.*, “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas”, 2014, p. 182.¹²³

Siguiendo con el esquema señalado, la problematización es el primer elemento en el ciclo de las políticas públicas. Si bien hay diversos autores que establecen a la formación de la agenda como un primer elemento,¹²⁴ lo cierto es que a ambos elementos los encontramos dentro del apartado de formulación, así como el diagnóstico, identificación de alternativas, selección de opción y diseño.

A grandes rasgos, señalaremos algunos de los elementos. En primer lugar tenemos a la problematización, la cual encontramos como la identificación de algunos actores con interés en una problemática social;¹²⁵ es la forma en la que se toman decisiones, se configura el marco de acción y se distribuyen acciones entre los actores, así como se identifican las brechas de desigualdad donde puede intervenir el Estado.¹²⁶

Manuel Tamayo señala algunos elementos que nos permiten identificar la problemática social, siendo estos herramientas de índole primordialmente político,

¹²³ Disponible en http://issuu.com/ippdh/docs/ganarderechos_lineamientos#download, consultado el 6 de junio de 2021

¹²⁴ TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo, *op. cit.*, p. 75.

¹²⁵ VARGAS ARÉBALO, *Cidar, op. cit.*, pp. 127-136.

¹²⁶ ROSSI, Julieta *et al.*, *op. cit.*, p. 96

como consultas, reuniones y mesas de diálogo, que nos permiten encuadrar la problemática y hacer un análisis cuantitativo sobre la intensidad y gravedad de la misma.¹²⁷

Otro de los momentos de suma importancia en el proceso de formulación de las políticas públicas es el establecimiento de la agenda pública. Algunos autores señalan que la misma fija la forma y contenido de los asuntos establecidos como problemas sociales.¹²⁸

Por su parte, la CIDH también delimita algunos criterios que deben ser tomados en cuenta para la formulación de la agenda pública:

“La identificación de el/los derecho/s humano/s que el Estado tiene la obligación de proteger, promover y garantizar.

*La descripción de la situación identificada como un problema a resolver en términos de la afectación que genera a los grupos que se encuentran en situación de desigualdad estructural. Identificación y énfasis en impacto y brechas de desigualdad.”¹²⁹

En este panorama encontramos a la agenda pública como aquel instrumento que establece la prioridad de aquellos problemas sociales, identificando aquellos prioritarios dentro del haber social.

Respecto a la elección de alternativa, veamos la acepción que ofrece Chanes Nieto:

“La construcción de alternativas es un ejercicio que primero consiste en listar todas las opciones o cursos de acción imaginables para instigar a resolver el problema y posteriormente hacer un estudio del conjunto de las mismas para mediante criterios políticos, conceptuales y lógicos tratar de disminuir, de simplificar su número.”¹³⁰

Primordialmente, los criterios sobre los cuales se escoge alguna de las alternativas son políticos, en atención a la prioridad que tiene este campo sobre la sociedad y sus problemáticas. Como hemos mencionado, los grupos sociales más fuertes son aquellos que dictaminan las decisiones y, por ende, las políticas públicas, por lo que

¹²⁷ SAEZ TAMAYO Manuel, “La nueva administración pública”, en BAÑÓN Rafael *et al.*, (comps.), *El análisis de las políticas públicas*, México, p. 286.

¹²⁸ CHANES NIETO, José, *op. cit.*, p. 13.

¹²⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, pp. 51 y 52.

¹³⁰ CHANES NIETO, José, *op. cit.*, p. 16.

la agenda pública y las alternativas de solución siempre estarán recargadas en los criterios ideológicos de estos grupos.

En relación con la implementación, encontramos, a grandes rasgos, que Torres-Melo y Santander señalan lo siguiente:

“La implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad; por lo tanto, está relacionada con la gobernanza de los asuntos públicos. La coordinación de actividades, articulación de actores y promoción de interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política.”¹³¹

Por otro lado, según Chanes Nieto, respecto a la implementación de las políticas públicas:

“Un esquema general para la implantación debe considerar o tratar de identificar los factores que afectan la obtención de los objetivos establecidos o reglamentados a través de todo el proceso mismo. Estos factores pueden dividirse en lo relativo al tratamiento del problema (disponibilidad de una teoría y tecnología válidos, la diversidad del comportamiento del grupo-meta, etcétera); lo relacionado con la habilidad de la estructura organizacional formal para operar favorablemente la implantación (objetivos consistentes y claros, incorporación de una teoría causal adecuada, los recursos financieros, reclutamiento de los funcionarios ejecutores, etcétera) y el efecto neto de distintas variables políticas en el balance de apoyo y sostén de los objetivos establecidos (condiciones socioeconómicas, apoyo público, atención de los medios de difusión al problema, etcétera).”¹³²

Finalmente, de acuerdo con la CIDH, los elementos que tienen que ser acordes a la implementación de las políticas públicas en el ámbito de los derechos humanos son:

“La ejecución de las acciones previstas conforme los principios de universalidad, igualdad y no discriminación y priorización de grupos en situación de discriminación histórica.

- El análisis en términos de disponibilidad, calidad, accesibilidad, y adaptabilidad de los recursos diseñados y ofertados durante la implementación.”¹³³

Con ello entendemos al proceso de la implementación como el ejercicio en el cual se pasó del camino teórico al práctico; analizando los diversos contextos

¹³¹ TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo, *op. cit.*, p. 121

¹³² CHANES NIETO, José, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

¹³³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, p. 54.

(económico, social, legal, político) sobre los cuales se cimentarán las políticas públicas, para determinar su idoneidad.

En lo que respecta a la evaluación, Chanes Nieto la define de manera siguiente: “La etapa de evaluación es distinguible porque para estimar y juzgar acerca del impacto inmediato y mediato de una política es lógicamente necesario que se refieran resultados parciales y totales a los objetivos y metas señalados”.¹³⁴

En esta etapa del ciclo de las políticas públicas, la evaluación nos permite vislumbrar los resultados de estas en la sociedad, estimando con ello el impacto que pueden tener. En esta etapa encontramos muchas veces grandes problemáticas, porque los contextos sobre los cuales se evalúan las políticas públicas son diversos. Si bien para algunos las acciones tomadas en cuenta por las políticas públicas son idóneas, existen contextos en los que las mismas son inadecuadas, provocando que, en lugar de beneficiar, afecten a la población.

Algunos autores estiman que la suma de los elementos que se señalaron, junto con las evaluaciones, muestran si se ha dado cumplimiento y garantía a los derechos humanos de los ciudadanos.¹³⁵

Otros señalan que este análisis suele establecer si se debe continuar con dicha política pública o implementar una nueva, en función de los resultados que el análisis de estas refleje.¹³⁶

Finalmente, la CIDH fija algunos elementos a tomar en cuenta dentro del proceso de la evaluación de las políticas públicas:

“La realización de informes de monitoreo periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de los obstáculos en el acceso a derechos de las personas sujetos de la intervención estatal.

*La realización de informes de monitoreo periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de las brechas de desigualdad identificadas al momento de la definición del problema.

¹³⁴ CHANES NIETO, José, *op. cit.*, p. 19.

¹³⁵ TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo, *op. cit.*, p. 139.

¹³⁶ VARGAS ARÉBALO, Cidar, *op. cit.*, p. 130.

*La realización de un proceso de evaluación que cuente con la participación social y que logre determinar la efectividad de la política en términos de realización de derechos y disminución de brechas de desigualdad.”¹³⁷

Ahora bien, una vez establecido el concepto de políticas públicas, debemos adentrarnos en el tema de las políticas públicas en el agro mexicano. En primer lugar estableceremos algunas de las políticas públicas más importantes en el país, dado que, si bien se han implementado diversas, lo cierto es que hay algunas que consideramos “fundamentales” para la presente investigación y que, desde nuestro punto de vista, marcaron un hito en el panorama del agro mexicano. Por ende, realizaremos el análisis a partir del momento histórico y económico en la cual se originaron y señalaremos algunos puntos clave que nos presentan un crítica sobre su implementación y evaluación, en atención a la actualidad que vivimos.

2.2. Las políticas públicas en el agro mexicano (reseña histórica y un análisis)

Antes de entrar de lleno al análisis del tema, veamos brevemente el panorama histórico de las políticas públicas en el agro mexicano. Ello nos permitirá encontrar los principales problemas que aquejan al agro mexicano, pero sin minimizar las diferentes vicisitudes que enfrenta.

Una de las grandes problemáticas que encontramos dentro de este apartado es la gran desigualdad que existe entre los diversos estratos, como lo son el social, económico, cultural; entre las comunidades urbanas y las comunidades rurales. Dicha cuestión no es un tema actual, el mismo lleva muchos años aquejando al territorio nacional.

Si bien encontramos diversos antecedentes históricos que nos hablan de este problema, podemos enfocar nuestros esfuerzos en una cuestión de especial relevancia para el contexto agrario en México, es decir, la Revolución mexicana.¹³⁸

¹³⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

¹³⁸ Movimiento armado que comenzó en México a inicios del siglo pasado. Entre otros objetivos, buscaba reducir las desigualdades y la explotación que los campesinos sufrían por parte de los grandes hacendados, los cuales eran dueños de tierras que tenían a su poder y que, por medio del trabajo y las deudas, establecían un sistema esclavista en contra de los campesinos.

En dicho periodo nos encontramos con una gran desigualdad entre los estratos sociales, acentuando la diferencia de condiciones de una manera muy drástica.

La diferencia de la calidad de vida entre ambos panoramas —urbano y rural— era notorio, dado que la mayoría de las comunidades urbanas tenía una gran cantidad de servicios a su disposición, lo que les permitía gozar de una calidad de vida óptima, pero, en contraste, muchas de las comunidades rurales se encontraban alejadas y sin servicios, causando diferencias graves entre dichos contextos.

Gustavo Gordillo de Anda explica que existen cuatro factores de suma importancia que acentuaban la pobreza y la desigualdad existentes en sector rural, siendo el primero de estos el minifundismo; el segundo es la dispersión; el tercero el envejecimiento de la población, dada la falta de atención de las nuevas generaciones al campo y, por último, el incremento de las mujeres dentro del campo, a raíz de las migraciones de los varones que trabajan el campo.¹³⁹

Aunado a lo anterior, existe una gran disparidad entre el sector urbano y el campesino, resultado de las malas prácticas que se han implementado en el campo, y que afectan la situación rural en general. Lo anterior ha provocado un descontento entre la población campesina, que señaló las notorias carencias ha pervivido a lo largo del tiempo en el agro mexicano.¹⁴⁰

Con lo anterior podemos inferir que las políticas públicas es uno de las más grandes problemáticas que enfrenta el agro mexicano.

Asimismo, otra problemática que hallamos en diversos momentos históricos de la nación mexicana, y que sigue permeando en la actualidad, es la escasez de agua, pues este recurso se vuelve cada vez más inaccesible, a pesar de ser piedra angular en la agricultura, tanto la tradicional como la protegida.¹⁴¹

¹³⁹ GORDILLO DE ANDA, Gustavo, "Agenda para el campo mexicano", *Nexos*, 2006, pp. 43-49.

¹⁴⁰ SÁNCHEZ ALBARRÁN, Armando, "Del movimiento ¡El campo no aguanta más! a las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o soberanía alimentaria: ésta es la cuestión... agraria", *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 124, 2004, pp. 41-56.

¹⁴¹ O extensiva e intensiva, así como las diversas acepciones que puede tener dicha concepción.

Si bien es cierto que la tierra y los diversos factores climáticos influyen en la agricultura notablemente, también lo es que, en atención a los diversos avances tecnológicos que se tienen en el campo, dichos elementos pueden ser reemplazados. Pero aun así, la tecnología no ha logrado que el agua pueda ser reemplazable.

Lo anterior ocasiona una gran problemática que deriva en la incapacidad de abastecer el riego, el cual es sumamente fundamental en la agricultura en sus diversas modalidades como es la protegida y la tradicional.¹⁴² De acuerdo con las estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “[...] en promedio, el 70 por ciento del agua usada en el mundo, se destina a la producción agropecuaria, de la cual un importante volumen es destinado para la agricultura de irrigación, en determinadas regiones geográficas”.¹⁴³

Dado que el riego es uno de los elementos fundamentales que sirve a la agricultura el presente análisis debe abordar las medidas que se han establecido para llevar a cabo de una manera eficaz el uso y aprovechamiento del recurso del agua, pues en este aspecto enfocamos el problema del agua para el agro mexicano.

Aunado a ello, el riego ha ido disminuyendo de manera drástica, por lo que dicha problemática atenta contra la raíz de la agricultura. Además, la inadecuada captación, la mala distribución y el poco mantenimiento de la infraestructura para dicho fin es una cuestión que involucra el tema de las políticas públicas. El Gobierno tiene gran incidencia en la forma de administrar y suministrar dicho recurso a los suelos dedicados a dicha actividad, pero los diversos programas diseñados para ofrecer una solución al problema no hicieron más que —a partir de un inadecuado análisis, fundamentación e implementación— empeorar la situación que el campo agrícola ha sufrido.

¹⁴² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, “Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria”, *Informe Sobre Temas Hídricos*, núm. 38, 2013, <http://www.fao.org/3/a-i3015s.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2021.

¹⁴³ CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, “La agricultura y la gestión sustentable del agua en México”, 2015, pp. 1-19, <papers3://publication/uuid/30449605-20A3-4174-96BA-78E54381AF50>, consultado el 6 de mayo de 2021.

Dicha problemática es de gran relevancia también en el ámbito administrativo, y su análisis desde dicho ángulo nos permitirá encontrar algunas áreas de oportunidad y posibles soluciones para mejorar dicha situación. En realidad, el campo, desde la perspectiva del riego, es un tema que debe ser atendido por los diversos entes públicos, no solo como una cuestión clientelar y de favoritismo, sino realizando un análisis que nos pueda llevar a encontrar soluciones más consensuadas sobre dicha problemática. Aunque no es factible ofrecer una solución “correcta”,¹⁴⁴ intentarlo nos puede servir al encontrarnos en una situación crítica nacional respecto al agua.

Otro de los problemas que aquejan al agro mexicano es la falta de asesoramiento técnico y tecnológico; ello en atención a la falta de orientación de los diversos organismos, tanto públicos como privados, los cuales podrían —y deberían— ofrecer educación al sector agrícola sobre las nuevas tecnologías con las que contamos en la actualidad.¹⁴⁵

Finalmente, con lo anterior podemos darnos una idea sobre la importancia que tienen unas políticas públicas que sean idóneas para la nación mexicana, principalmente en el contexto del agro mexicano. Sin embargo, no solamente debemos analizar el panorama nacional sobre el cual el agro mexicano se ve involucrado, ya que, como hemos visto, en la actualidad nos encontramos con un sistema en el cual ya no solamente están involucrados los intereses de una nación en particular, dado que ahora el fenómeno de la globalización permea en lo más hondo de la sociedad, no solo a nivel económico, sino a nivel cultural.

En tal razón, cada vez más suelen establecerse políticas públicas encaminadas a la internalización, situación que no es ajena al caso del agro mexicano, tal y como señala la Conferencia Nacional de Gobernadores en el siguiente párrafo:

¹⁴⁴ En este aspecto debemos considerar los factores que suelen influir en una sociedad, entre ellos el contexto histórico, territorial y temporal sobre los que dicha sociedad está construida. También hallamos dichos elementos en la teoría crítica del derecho o el intersubjetivismo del derecho. A partir de ello podemos señalar que, si bien podemos encontrar una solución a corto, mediano o largo plazo, dicha solución se encuentra atada a una problemática diversa, dependiendo del contexto de la misma. Por ende, cuando nos referimos a una solución “correcta”, es una solución quizá apropiada o más idónea para la situación actual del agro mexicano.

¹⁴⁵ CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *op. cit.*, pp. 3-57.

“Actualmente la agricultura y ganadería mexicana se encuentran inmersas en procesos derivados de la liberación comercial. La disminución de la participación del Estado como agente de fomento de procesos productivos y equilibrios regionales, la disminución de la inversión estatal y privada en infraestructura y en el otorgamiento de créditos y subsidios, el creciente desarrollo urbano y la migración de la fuerza de trabajo rural masculina y femenina en edad de mayor productividad constituyen los principales problemas de esta coyuntura.”¹⁴⁶

Este nuevo modelo económico impuesto en el plano internacional (la liberación económica) ha pasado al Estado. De ser un ente que brindaba apoyo a los campesinos, se ha convertido en un ente alejado de dicho terreno, dejando al arbitrio de los terceros la subvención de dicha área. Por ello, ha dejado de dar fomentos que años atrás otorgaba en gran medida, pasando a un panorama en el cual dichos fomentos eran regulados de forma diversa, por lo que el alcance de los mismos fue limitándose a ciertos círculos, principalmente aquellos que pudieran cumplir con los requerimientos solicitados.

Es así que los diversos tratados internacionales han planteado las normas del juego que determina el andar económico actual. Asimismo, a los efectos de la presente investigación, debemos analizar cuáles han sido aquellas medidas que, en virtud del apoyo al orden internacional fijado, así como al contexto nacional, han sido implementadas en el agro mexicano, a fin de conseguir resultados acordes a los objetivos perseguidos.

Previo a entrar al estudio de las políticas públicas, debemos establecer que dicho análisis se centrará en tres temas de suma importancia: el problema del agua en el agro mexicano, las políticas de financiamiento en la producción dentro del agro mexicano y los diversos apoyos que ha recibido para el desarrollo de tecnología. De igual forma, dicho análisis será de índole histórico-documental, centrado en tres periodos de suma importancia en la historia del agro mexicano: el cardenismo, las políticas neoliberales y la actualidad.

2.3. Análisis de las políticas públicas en el agro mexicano

¹⁴⁶ *Idem.*

2.3.1. Antecedentes del artículo 27

Previo a adentrarnos en el análisis histórico de las políticas públicas en México, referiremos brevemente la base sobre la cual fueron cimentadas, siendo esta el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En un primer momento, encontramos que algunos de los antecedentes del artículo 27 constitucional datan de la época virreinal. Entre ellas encontramos “Las reales ordenanzas de México de 1783”, las cuales se centraban en el aseguramiento del dominio del suelo y el subsuelo.¹⁴⁷ Con ello podemos darnos cuenta de la ideología que la Corona tenía en esos momentos respecto a la Nueva España, dado que el rey quería contar con el control del dominio del subsuelo, así como el control de su producción y comercialización.¹⁴⁸

Sin embargo, esta tendencia continuaría con el transcurso del tiempo, siendo que en el primer siglo del México independiente, existió una fuerte tendencia a otorgar la tenencia de la tierra a favor de las empresas particulares, esto previsto en el Código de Mina de los E.U.M. de 1883.¹⁴⁹

Tal tendencia se vería reafirmada en la época porfirista, como sería dentro de la Ley Minera de los E.U.M del año de 1982, que establecería lo siguiente en su artículo 5: “[...] el dueño del suelo explotará libremente sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias mineras siguientes: los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales”.¹⁵⁰

Este artículo nos confirma la tendencia que en ese momento existía sobre la tenencia de la tierra, la cual era otorgada a los particulares sin ningún intermediario, como lo podría ser el Estado mismo; dejando al arbitrio de los primeros su uso. Lo

¹⁴⁷ ESTAÑOL VIDAL, Eduardo, “Orígenes del artículo 27 constitucional de 1917 en lo referente a la minería y los hidrocarburos en la legislación virreinal y sus cambios hasta 2013”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, México, UJAT, vol. 8, núm. 15, julio-diciembre 2020, p. 4, <http://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles>.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 6.

anterior derivó en las diversas problemáticas sociales que se intensificaron durante la época porfirista y que el mismo artículo 27 buscaría contrarrestar en un futuro.

Respecto a ello, encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, establece la propiedad de los hidrocarburos para la Nación, lo cual impide que sean los particulares quienes tengan la tenencia y propiedad de los mismos, dando un vuelco total al contexto histórico que venía sufriendo el campo, dado que ahora pertenece a la nación y no a un Gobierno en turno. Contrario a los años anteriores, en donde encontramos que fueron los particulares los que disfrutaron el goce de la tierra.

Derivado de esto, los extranjeros solicitaron la derogación de dicho artículo; sin embargo, lo único que consiguieron fue que no se considerara retroactivo. Así, los permisos y concesiones otorgados en la época del Porfiriato continuarían vigentes hasta la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, y en noviembre de 1940 se reformó el artículo 27, prohibiendo las concesiones, pero no los contratos.¹⁵¹

Con ello, el artículo se considerara como un freno o fundamento jurídico que protege y ampara los diversos recursos que forman parte del patrimonio nacional.¹⁵² Sin embargo, ello cambiará con el transcurrir del tiempo, envolviendo a México en la esfera de la globalización, dejando al arbitrio de las empresas trasnacionales los recursos naturales que forman parte del patrimonio de México. Por lo anterior, es de suma importancia establecer un nuevo discurso del artículo 27 que nos permita cambiar ese aspecto ideológico que ha venido imperando a lo largo de los últimos años, y que ayude a encontrar la correspondencia entre la soberanía agroalimentaria y las necesidades internacionales que le son solicitadas dentro del campo a México.¹⁵³

Finalmente, podemos mencionar algunos de los contextos sobre los cuales el agro mexicano se encontraba previo al establecimiento del artículo 27; los cuales

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 6 y 8.

¹⁵² SUÁREZ GUEVARA, Sergio, "Cambios en las Industrias petrolera y de la energía", México, IJ-UNAM, 2008, p. 185.

¹⁵³ DURAND ALCÁNTARA, Carlos H., "Las reformas al artículo 27 constitucional y su impacto en las poblaciones indias".

investigaremos más a fondo en el desarrollo del capítulo. Pero lo que resulta importante en este aspecto es señalar el trasfondo sobre el cual se estableció el dicho precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, se vio seriamente influenciado por los intereses de los particulares contra los intereses del Estado y de la Nación.

Sin embargo, podemos encontrar que los cambios en el estatuto jurídico sobre la tenencia del suelo, en la actualidad, han sido alterados por el liberalismo jurídico, el cual, ha permitido la explotación de las tierras y su aprovechamiento por parte de particulares —principalmente las empresas transnacionales—. ¹⁵⁴

2.3.2. Del cardenismo a inicios de las políticas neoliberales en el agro mexicano

2.3.2.1. Respecto al agua

Respecto al tema del agua en el agro mexicano, en primer lugar, debemos establecer su importancia; encontramos al agua como un recurso vital para la agricultura, tal y como lo menciona el Registro Público de Derechos de Agua:

[...] aproximadamente el 77 por ciento del agua concesionada para usos consuntivos es empleada para el desarrollo de las actividades primarias (agricultura, pecuario, acuacultura, entre otros) y, en 12 de las 13 regiones, el volumen de agua concesionado para el sector primario es mayor que el destinado para los otros usos. ¹⁵⁵

Con ello nos podemos hacernos una idea sobre la importancia que tiene el agua para el agro mexicano, y esto no solo sucede para la agricultura mexicana, sino a nivel global.

Ahora bien, en el contexto histórico del agro mexicano en relación con el agua, nos encontramos con que el reparto de agua estaba estrechamente relacionado con el reparto de las tierras por un periodo de diez años; sin embargo, se encontró que dichas acciones debían ser implementadas en ámbitos separados; en tiempo y

¹⁵⁴ VERA ESTAÑOL, Jorge, *La evolución jurídica*, México, IJ-UNAM, 1994, p. XVIII.

¹⁵⁵ CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, *op. cit.*, p. 6.

espacio diverso.¹⁵⁶ Lo anterior nos muestra la necesidad de que la administración pública establezca de manera separada dichas acciones, dada la inviabilidad que causó el realizar dichas políticas de manera conjunta.

Asimismo, encontramos a los distritos de riego como una de las figuras que predominarán en la administración del riego en la época posrevolucionaria y que establecerá un modelo de producción que sigue permeando en la actualidad, al ubicar a los diversos productores alrededor de los diversos pozos existentes en el país, dada la necesidad del agua que tienen estos últimos. De igual forma, encontraremos que las diversas comunidades rurales tendrán la misma estructura en sus poblados, centrándose alrededor de un pozo. Sin embargo, encontramos una problemática al momento en que ambos sectores (urbano y productor) se encuentran en el mismo espacio geográfico, dado que ambos tienen la necesidad del agua; sin embargo, los grandes productores serán aquellos que se queden con la tenencia de la misma, dejando a medianos y pequeños productores sin dicho recurso.

Asimismo, cabe señalar la exponencial inversión que se tuvo en las hectáreas de cultivo, en relación con el suministro de riego, de la siguiente manera:

[...] entre 1925 y 1965 se abrieron al cultivo unos 7.5 millones de hectáreas, equivalentes a 25% de la superficie total de la tierra cultivable, y en el mismo período el Estado había destinado la duodécima parte de su inversión al suministro de agua para la agricultura. No sólo se cuadruplicó la producción agrícola total -estimada a precios constantes-, sino que México llegó a ser un importante exportador de productos agropecuarios.¹⁵⁷

Una vez adentrados en el análisis de las políticas públicas dentro del agro mexicano, consideremos el texto “Semblanza Histórica del Agua en México” publicado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en el cual señala algunos hechos históricos vinculados al contexto histórico de las políticas públicas en materia de recursos hídricos para el agro mexicano. En primer lugar,

¹⁵⁶ LOBATO SÁNCHEZ, René *et al.*, *Perspectivas IMTA*, 2021, p. 2.

¹⁵⁷ WIONCZEK, Miguel S., "La aportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis agrícola mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 4, 1982, pp. 394-409.

existen dos momentos importantes en este proceso: uno de ellos en el año de 1926, con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), y el otro la redacción del artículo 27 constitucional en 1917.¹⁵⁸ Referente al tema del sector hídrico en el agro mexicano resulta importante estudiar la creación del CNI, del cual se señala lo siguiente:

“Por ello, el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, y el secretario de Agricultura y Fomento, Luis L. León, conscientes de que sólo el Estado podría realizar dicha empresa, enviaron al Congreso una iniciativa de ley, en la que se declaraba de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas y se ordenaba que se formara una Comisión Nacional de Irrigación (CNI) que tuviera a su cargo estudiar y construir obras de regadío; ésta debería ser administrada por el Fondo Nacional de Irrigación, creado por la misma ley. La iniciativa fue aprobada por el Congreso y, de acuerdo con sus mandatos, la dicha comisión quedó instalada el 27 de enero de 1926, siendo su primer presidente el referido ingeniero Luis L. León. De tal forma inició el primer organismo de carácter nacional dedicado al agua, con autonomía suficiente para organizarse como mejor conviniera a las tareas que debía cumplir, administradora directa de sus recursos y con relación directa con el Ejecutivo.”¹⁵⁹

Respecto a la CNI, podemos ver la importancia que este organismo le dio al almacenamiento del agua, mediante la creación de 30 presas de captación, así como 44 distritos de riego.¹⁶⁰ Con este organismo encontramos los primeros rasgos a partir de la Revolución mexicana de 1917, en la cual se busca una reestructuración del agro mexicano. En cuanto a las funciones de la CNI, se nos señala lo siguiente:

“Pero pasado el movimiento más convulsivo de la revolución mexicana, el Gobierno Federal, por medio de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) (1926), inició un programa sistemático de diseño y creación de distritos de riego, grandes proyectos sociales que tenían como fundamento el reparto agrario entre la masa campesina organizada en ejidos; la creación de instituciones financieras de apoyo al campo (Banco Ejidal, primero, y Banco Nacional de Crédito Ejidal, después) y la construcción de infraestructura hidráulica (presas, canales, bordos, pozos).”¹⁶¹

¹⁵⁸ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, "Semblanza Histórica del Agua en México", *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 2009, p. 61.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 68.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 69.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 37.

Dicho organismo centraría sus esfuerzos en la creación de presas, así como en el establecimiento de superficie de riego, concluyendo de la siguiente manera:

“Al finalizar esta política, se constituyeron en México 112 distritos con una superficie de riego de 3 496 902 hectáreas y 39 492 unidades de riego con una superficie de 2 956 032 hectáreas. En otras palabras, en 1926, año en que comenzaron los trabajos de parte de la CNI, el país contaba con 750 mil hectáreas de riego; en la actualidad son 6.46 millones de hectáreas.”¹⁶²

Sin embargo, no todo dentro de dicho organismo fue bueno. Debemos tomar en cuenta la dimensión política que imperaba en aquellos tiempos sobre el Gobierno federal y que tendría un gran peso sobre la Comisión Nacional de Irrigación, tal y como lo afirma Wionczek, quien indica que una de las características imperantes en el Gobierno federal era establecer la voluntad del Estado, en el tema del fomento hidráulico.¹⁶³ De igual forma, podemos notar en este periodo la gran diferencia que se generó entre el sector campesino dedicado a la subsistencia, el cual contaba con métodos de riego de temporal, y el sector agrícola enfocado en el riego de forma tecnificada, a pesar de ser instaurado recientemente:

“Sin embargo, el estancamiento genera del sector agrícola encubría la diferenciación que apenas empezaba a surgir, entre los dos subsectores agrícolas. La productividad de la agricultura de subsistencia continuó declinando debido tanto a la ausencia de créditos y de asistencia técnica. como a las variaciones repentinas de clima; en cambio el producto de las tierras de riego recién abiertas al cultivo empezó a aumentar con gran rapidez. a pesar de que éstas representaban apenas 1 % del total susceptible de cultivo. Hacia fines del Maximato, el Estado había rehabilitado unas 400 000 ha. adyacentes a los viejos proyectos de irrigación y las había repartido, basándose principalmente en criterios políticos. entre quienes tenían la capacidad de movilizar recursos financieros adicionales para la agricultura comercial. Además, los nuevos proyectos de irrigación abrieron al cultivo otras 80 000 ha. Podernos dar por sentado que estas tierras pasaron también a manos de los partidarios de Calles. Pronto se demostró que había fracasado el propósito inicial de que los nuevos distritos de irrigación se autofinanciaran, puesto que en ningún lugar del mundo se pueden combinar con éxito las operaciones económicas y el patronazgo político indiscriminado.”¹⁶⁴

¹⁶² COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, 2008, p. 66.

¹⁶³ WIONCZEK, Miguel S., *op. cit.*, p. 396.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 397.

Lo anterior es indicador de la gran limitante que encontramos dentro de la CNI: el interés político sobre el cual versaba su aparato administrativo, derivado del cual, el programa solamente distribuía la irrigación a los grandes productores. Además, observamos el impulso de la asistencia técnica a estos, contrario a lo que pasaría con los pequeños productores (agricultores dedicados a la subsistencia), que no recibieron un apoyo similar, a pesar de que la mayoría de los productores pertenecen a tal categoría. Ello deriva en el error de adecuación que podemos encontrar con este organismo, ya que el mismo no tiene correspondencia con la realidad social de la nación ni tomaba en cuenta las condiciones reales en las que se encontraba el territorio y la mayoría de los agricultores.

De igual forma, en este periodo, derivado del cambio de regímenes presidenciales, encontramos el establecimiento de ejidos. Si bien tuvieron una fuerte injerencia política, dado el control político que establecía en cuanto a los votos, lo cierto es que los mismos fueron los más beneficiados mediante políticas hidráulicas, tal como lo señala Wionczek:

“Mientras que en 1930 los ejidos controlaban sólo 15% de la tierra cultivable que tenía acceso al agua de los distritos del riego, diez años más tarde en 1940, el último del régimen de Cárdenas casi 60% del total de las tierras irrigadas --que en ese tiempo ascendía a cerca de 800 000 ha.-- estaba ya en poder de ejidatarios.”¹⁶⁵

Esto corresponde a la fuerte ideología cardenista, la cual buscaba prestar gran atención a la estructura ejidal, en virtud de que, para el entonces presidente, esta organización era la más adecuada para el desarrollo del agro mexicano. Por tanto, no era raro que fuera el mismo Gobierno federal quien prestara mayor atención al desarrollo de los ejidos, aunado a las políticas públicas que sobre el reparto de tierras fueron establecidas en dicho periodo presidencial.

Podemos notar que el aumento al presupuesto para el desarrollo hídrico en este periodo ocupó las cuatro quintas partes del presupuesto destinado a la agricultura y riego, siendo la mayoría destinada a las grandes obras de riego en las zonas del norte y noroeste del país.¹⁶⁶ Por otro lado, el régimen presidencial de Ávila Camacho

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 398.

aportó cerca del 12% del presupuesto en el ámbito agrícola, lo cual derivó en que el total de las tierras que recibieron riego en su periodo presidencial incrementara a 550 000 ha.¹⁶⁷

Con ello podemos resaltar el elemento principal en las políticas hidráulicas, siendo este el riego, materializado a través de las grandes obras, como lo son las presas, las cuales dotaron de “modernización” al campo mexicano; sin embargo, en realidad, estas políticas no eran del todo públicas, dado que no eran acordes al contexto histórico-social que el campo demandaba en el tema hidráulico.

Esto porque, si bien la modernización y eficiencia del agua dentro del agro eran necesarias, muchas de estas políticas y grandes obras hidráulicas¹⁶⁸ estaban destinadas a los grandes productores, los cuales eran pocos, favoreciendo a los grupos políticamente más dominantes en ese tiempo.¹⁶⁹ Esto era contrario a la necesidad de los diversos ejidos, pequeños y medianos productores sobre el riego.

Considerando lo anterior, así como la agricultura sobre la cual los mismos se centraban (de subsistencia), tenían que esperar al riego de temporal para sus cultivos; necesidad que el Gobierno federal no tomó en cuenta, impidiendo que las políticas hidráulicas de ese tiempo fueran acordes con el elemento de gobernanza, perteneciente al universo de las políticas públicas. Lo anterior abrió, de nueva cuenta, la gran brecha que en el agro mexicano se sigue teniendo entre los grandes productores y aquellos que no lo son, siendo uno de los detonantes principales la falta de infraestructura para el riego.

Respecto a la CNI, dicho organismo cambiaría el 1 de diciembre de 1946, durante el mandato de Miguel Alemán, transformándose en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Lo interesante de este organismo sería el presupuesto federal que se le invertiría, esto es, entre el 8 y el 11% del PIB.¹⁷⁰ Posteriormente, dicho presupuesto aumentaría a 457 millones de pesos, en 1954.¹⁷¹ No obstante, es

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ WIONCZEK, Miguel S., *op. cit.*, p. 400.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ LOBATO SANCHEZ, René *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷¹ WIONCZEK, Miguel, S., *op. cit.*, p. 400.

importante establecer el aumento que se le dio al sector hidráulico en el aspecto económico, pero lamentablemente el ámbito político imperó en muchas de las políticas hidráulicas del país. Por ende, el aumento de presupuesto no es correspondiente con el desarrollo del agro mexicano, ya que son los grandes productores lo que se verán beneficiados en este aspecto. Por ende, en 1950 veremos que aparecerán proyectos en las cuencas hidráulicas con fines múltiples, aunque la localización de estas responde a las necesidades de los centros industriales y no a las necesidades del sector agrícola.¹⁷²

Como podemos inferir de este análisis histórico, referente al tema hídrico, el Estado, al ser el sujeto preponderante en las decisiones respecto al campo, estableció su preferencia hacia diversos sectores, como en el caso del uso de tecnología altamente invasiva:

“A esto debemos añadir la preferencia del Estado y del sector privado por el uso de tecnología ambientalmente invasiva en aras de un beneficio económico de corto plazo, políticas públicas que favorecieron la entrada y el establecimiento de la agroindustria altamente contaminante y el correspondiente debilitamiento de los ejidatarios, así como la discriminación en su contra. El ejemplo ideal de la conjunción de estas condiciones está dado por la proliferación del negocio de las bombas para la extracción de agua subterránea, personificada nada más y nada menos que por el secretario de Agricultura y Fomento, Marte R. Gómez, quien a través de su posición de privilegio fomentó la proliferación de pozos de extracción y la sobreexplotación del acuífero, en detrimento de los pequeños productores que no podían acceder a este tipo de equipo.”¹⁷³

Lo anterior, de nueva cuenta, nos muestra la gran influencia que tuvieron los grupos poderosos en el establecimiento de las políticas públicas, logrando una competencia dentro del agro mexicano, en la cual, los pequeños productores tenían serias desventajas, al no contar con los equipos adecuados para un desarrollo tecnológico óptimo dentro del país.

Sin embargo, en el año de 1946 la situación cambió, tal y como nos señala el texto anteriormente referido:

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ LOBATO SANCHEZ, René *et al.*, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

“La CNI se extinguió en 1946, cuando el gobierno del presidente Miguel Alemán consideró que era importante que hubiese un organismo encargado del tema del aprovechamiento y la conservación del agua, para lo que creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH). La formulación de un inventario de todos los recursos hidráulicos del país, así como de los suelos; la definición de las políticas para el correcto aprovechamiento del agua potable y de riego, de la generación de energía eléctrica, del drenaje de terrenos con fines agrícolas, la concesión y la reglamentación de las corrientes, la prevención de inundaciones, así como la creación y el mejoramiento de vías fluviales de navegación, eran algunas de sus tareas, todo esto en coordinación con diversas secretarías del Gobierno Federal.”¹⁷⁴

Este nuevo organismo estuvo dotado de algunas facultades con las que la CNI no contaba. Si bien dicho organismo permitió tener una administración más eficiente sobre el tema hidráulico en el contexto del agro mexicano, el mismo seguía estrechamente relacionado con el Gobierno federal, por lo cual, el mismo se encontraba definido por las necesidades que este último consideraba primordiales, sin tomar en cuenta la importancia del análisis sobre las políticas públicas y su concordancia con la realidad mexicana, la cual empezaba a reorientar su modo de vida hacia un contexto urbano, fuera de la sociedad rural que años anteriores era la prioritaria en el país. Sin embargo, debemos resaltar la importancia de que el Gobierno federal le daba al aspecto hidráulico, en atención a que este contaba con el 10% de su presupuesto.¹⁷⁵

Ahora bien, dentro del presente análisis, nos hemos encontrado una política hidráulica de sobreexplotación de las aguas subterráneas, mediante la extracción por medio de pozos; dadas las sequías que en ese periodo histórico se vivieron, así como las nuevas tecnologías que implementaron estas nuevas formas de extracción.¹⁷⁶ Sin embargo, esta situación cambiaría, por lo que en el Gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines implementaría cambios en atención a dicho rubro, de la siguiente manera:

“Complementaria a esta febril actividad de vedas, durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines (1956) se reformó la ley reglamentaria en el párrafo quinto del Artículo 27 constitucional donde se estableció el principio de dominio sobre la gestión que se

¹⁷⁴ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 35.

había dictado con las aguas superficiales, es decir, que para poder explotar las aguas del subsuelo señaladas como de propiedad nacional, se debería solicitar concesión o permiso a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.”¹⁷⁷

Ahora bien, estas concesiones y permisos solían tener el mismo destino que las grandes obras de riego, al ser influenciadas por el aspecto político del Gobierno federal. Por ende, tales permisos y concesiones serán otorgados a los grandes grupos de productores y no a los entes ejidales que también necesitan de ellos. En este sentido se orienta el peso de la política en el sector hidráulico, el cual no estará acorde con las necesidades del campo:

“Hay pruebas suficientes de que la manera en que se puso en práctica la política de fomento hidráulico desde principios de los años cuarenta hasta 1960 no constituyó la estrategia óptima incluso desde el punto de vista estrictamente económico. Esas mismas pruebas indican que los efectos sociales negativos de dicha política no pueden considerarse como un costo social razonable, aunque necesariamente alto del proceso de crecimiento rápido. A causa de las políticas implantadas para lograr el fomento de los recursos hidráulicos en ese periodo, México afronta ahora tensiones sociales sumamente explosivas en las zonas rurales tensiones que no son resultado del proceso general de modernización sino consecuencia de la tendencia unilateral del "gran impulso" para una parte relativamente pequeña del sector agrícola, lo que se tradujo en un considerable desperdicio de recursos por razones puramente políticas. Si bien es muy posible que el desarrollo económico del periodo posterior a la guerra haya causado cierta redistribución del ingreso en el sector urbano y que algunos ricos y algunos pobres se incorporaran a los grupos de la clase media, se carece de pruebas que indiquen que ocurrió un fenómeno similar en la agricultura.”¹⁷⁸

Lo anterior nos da a entender la situación sobre la cual las políticas hidráulicas se establecían en el país, principalmente en el agro mexicano. Dado el desarrollo “unilateral” de las políticas, no estimamos que sean verdaderas políticas públicas, en atención a que las mismas no cumplían con los requerimientos que el propio concepto señala, puesto que si bien es cierto que las necesidades de la sociedad, si bien son atendidas por el Gobierno federal hasta cierto punto, también lo es que el peso de las decisiones políticas sobre estas impide que las mismas lleguen a ser consideradas públicas, dado que el fin verdadero que persiguen es el fomento de los grandes grupos, sin tomar en cuenta a los grupos de agricultores de mediana y

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 37.

¹⁷⁸ WIONCZEK, Miguel S., *op. cit.*, p. 402.

pequeña producción, los cuales son la mayoría y representan al sector agrícola. Antes bien, debería darse prioridad a la solución de sus problemas.

En relación con lo mencionado, y respecto al fin que las políticas deberían tener para el agro mexicano, Emilio Alanís Patiño, un notable experto en el campo de la agricultura y los recursos hidráulicos, señala:

“[...] las políticas nacionales de irrigación debían tener como objetivo: a] lograr que el país fuera autosuficiente en alimentos y materias primas agrícolas; b] duplicar el producto agrícola entre 1950 y 1980; c] abrir al cultivo unas 150 000 ha. de tierra al año; d] aumentar el presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; e] disminuir la dispersión geográfica de los nuevos proyectos de mejoramiento de tierras y atender tanto las obras secundarias como las de irrigación de menor envergadura; f] prohibir la especulación con las tierras irrigadas y evitar que éstas se concentraran en pocas manos; g] coordinar el programa nacional de irrigación mediante el uso de los mantos acuíferos subterráneos. la promoción agrícola y la asistencia técnica a los agricultores y h] desarrollar cuencas hidráulicas para fines múltiples con objeto de regionalizar los esfuerzos para lograr la industrialización.”¹⁷⁹

Con el transcurrir de los años, podemos notar la importancia de no solo expandir las áreas de riego, sino cuidarlas y rehabilitarlas. Sin embargo, en el plano de las políticas públicas, la concordancia de su formulación con su implementación corresponde al contexto en el que las mismas son establecidas. Por ende, era necesaria la implementación de políticas públicas referentes al agua en un esquema sectorial. Cada uno de los estados o sectores del país necesita de diversas acciones y las necesidades en cada región de México son diversas. Sobre dicha situación la SEMARNAT refiere lo siguiente.

“Como resultado, a principios de la década de los años sesenta tuvo que ser modificada la composición de la inversión pública con el fin de reducir la importancia relativa de la expansión de áreas en riego. En su lugar se iniciaron grandes proyectos de rehabilitación de los distritos de riego, con la intención de aumentar su productividad. En la misma década de los años sesenta se desarrollaron planes regionales que contemplaban grandes transferencias de agua entre cuencas vecinas: por un lado, para ampliar las tierras en riego en el noroeste y, por otro lado, para asegurar las futuras fuentes de abastecimiento de agua al área metropolitana de la Ciudad de México. Igualmente, se promovieron otros programas sectoriales, incluyendo uno nacional de pequeña irrigación y otro de asistencia técnica en

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 402.

distritos de riego (Plan de Mejoramiento Parcelario, PLAMEPA), así como un programa nacional de agua potable.”¹⁸⁰

De igual forma, encontramos la variabilidad de los proyectos hidráulicos, dado que el desarrollo de los recursos acuíferos estuvo bajo el control de diversos organismos; dependiendo del presidente en turno. Por ello, durante la administración de Ávila Camacho fue la Comisión de Irrigación la que mantuvo el control de estos recursos. Posteriormente, durante el periodo del presidente Alemán, la administración de los distritos de riego quedaría en manos de la Secretaría de Agricultura.

Este aspecto nos demuestra la intermitencia en la administración y en el criterio para diseñar las políticas hídricas en el país. Estos cambios no serían los únicos, pues en 1950 la administración de los distritos de riego quedaría en manos de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, mientras que la Secretaría de Agricultura tomaría el control de los asuntos relacionados con la colonización. Existiría un periodo (1950 a 1970) en el cual la Secretaría de Recursos Hidráulicos tomaría en sus manos el fomento de los recursos hídricos.¹⁸¹

Lo anterior nos permite inferir que la administración gubernamental no tenía planes a largo y mediano plazo, sino que, enfocados en su periodo de acción, como lo son los seis años de gobierno de cada administración, implementaban políticas a corto plazo y de gran tamaño. Esta inseguridad de proyectos a futuro ha derivado en la insuficiente planeación de políticas públicas en el aspecto hídrico del agro mexicano, políticas que subyacen a las raíces y cimentarán las bases para un fomento del aspecto hídrico y no solamente se elaboren grandes obras para justificar el gasto que se hizo en ellas.

Este hecho lo encontramos en la poca seriedad que se les dio a los proyectos hídricos, principalmente porque el órgano encargado de la gestión de los mismos cambiaba cada administración, impidiendo implementar políticas que trascendieran mandatos y permitieran analizar y estructurar de manera consciente y con

¹⁸⁰ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *op. cit.*, p. 70.

¹⁸¹ WIONCZEK, Miguel S., *op. cit.*, p. 402.

detenimiento las soluciones a las problemáticas que aquejan al campo en materia de agua.

Ahora bien, retomando el nuevo planteamiento sectorial sobre el manejo del agua, se necesitaría de un marco legal para dotarle solidez a dicho proyecto. Por ello es que en el año de 1972 entraría en vigor la Ley Federal de Aguas, de la cual debemos resaltar la introducción de mecanismos para regular su uso. Pero la característica más importante de dicha ley es el establecimiento de “prioridades” para la asignación del reparto de agua.¹⁸² Lamentablemente, muchas veces en esas prioridades de asignación, al estar estrechamente relacionadas con las facultades discrecionales del Gobierno federal, imperaban los aspectos ideológicos y políticos del partido en turno o de quien estaba al mando del Gobierno, prestándose la asignación de estos recursos a compadrazgos y clientelismos. Lo anterior derivó en la protección a los grandes productores en comparación con los pequeños y medianos, los cuales no tuvieron las facilidades de los primeros en cuanto a los recursos —en este caso el agua—, lo cual agrandaba la brecha entre los productores.

Ahora bien, tal y como nos señala la SEMARNAT, en este periodo siguieron las transformaciones de los diversos organismos en materia hidráulica, como en este caso la creación del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, cuyo objetivo sería el uso eficiente del agua y la preservación de su calidad.¹⁸³

En este sentido, en relación con el uso eficiente del agua y la preservación de su calidad, el Gobierno empezó a establecer precios a este recurso, en específico en el área agrícola, considerando el derroche que se hizo de este recurso en el pasado, pues el Estado siempre otorgaba un gran financiamiento en dicho rubro. Sobre ello, Tamayo nos explica:

“En México las dependencias federales encargadas de la supervisión de los distritos de riego establecen en forma burocrática los precios del agua para fines agrícolas. Entre mediados de los veinte y mediados de los sesenta la fijación de precios estuvo

¹⁸² SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *op. cit.*, p. 71.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 71.

a cargo, consecutivamente, de la Comisión Nacional de Irrigación (1926- 1936), del Banco Nacional de Crédito Agrícola (1936-1943), nuevamente de la Comisión Nacional de Irrigación (1943-1946), de la Secretaría de Agricultura (1946-1950) y, a partir de entonces, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.”¹⁸⁴

Esta nueva propuesta de recaudación en las políticas hidráulicas no sería tan eficaz, dado que solamente el 45% de los recursos financieros, correspondientes a los años de 1947 a 1959, serían obtenidos por las cuotas, siendo una cantidad total de 375 millones de pesos.¹⁸⁵ Ello evidencia el derroche del recurso hídrico, y en el periodo en el que se establecieron cuotas no hubo cambio alguno, esto derivado de la diversidad de factores políticos y económicos que influyeron en el establecimiento de dichas cuotas, e incluso en la dispensa del pago de cuotas para los grandes productores.

Lo referido también derivó en que no se lograra una recaudación satisfactoria, ya que los grandes productores eran quienes derrochaban el agua, pero, al ser dispensados, la retribución de los gastos del agua correría por cuenta de los pequeños y medianos campesinos, que ocuparían cantidades menores de agua. Así, los últimos tendrían un consumo menor de agua, pero, al mismo tiempo, estarían obligados a cubrir la mayoría de las cuotas para su consumo.

Contrario a este sistema de políticas que se desarrollaron en el aspecto hídrico, varios expertos marcan la orientación sobre la cual se deberían cimentar las políticas hídricas en el país:

“Durante la mayor parte del periodo de posguerra, los técnicos trataron de convencer a las autoridades competentes de que se revisara la política para el desarrollo de los recursos hidráulicos, con el objeto de concluir los extensos aunque a menudo inconclusos proyectos de irrigación en el norte y noroeste; se realizaran ajustes periódicos en las tarifas de agua; se incrementara la inversión en obras de rehabilitación de servicios de irrigación deteriorados o abandonados; se estableciera cierto equilibrio entre la inversión destinada a extensos distritos de riego y la que se destinaba a proyectos de irrigación de menor envergadura que utilizaban agua del

¹⁸⁴ WIONCZEK, Miguel S., *op. cit.*, p. 403.

¹⁸⁵ TAMAYO, Jorge L., “El problema fundamental de la agricultura mexicana”, México, 1964, cuadro XXV bis, p. 141.

subsuelo, de la que disponían potencialmente las zonas densamente pobladas del centro del país.”¹⁸⁶

Lo anterior expone la necesidad de reestructurar las políticas hídricas atendiendo principalmente la conclusión de los extensos proyectos de irrigación, dado que los mismos siempre han tenido una nueva reestructura.

Considerando las regiones sobre las cuales se encontraban los mismos —norte y noroeste del país—, la importancia política y el beneficio de los grandes productores hacía que tales proyectos imperaran en dichas regiones. Pero contrario a ello, encontramos que los sistemas fueron abandonados. Si bien estas regiones tenían una población densa y su necesidad del agua del subsuelo era apremiante, pesaba más el interés político, por lo cual los mismos se quedaban en un estado inconcluso. Finalmente, encontramos en este contexto que los expertos subrayaban la importancia de reestructurar la forma de fijar las cuotas del uso del agua, que, como hemos señalado, era subsidiada en su mayoría para los grandes productores.

También debemos resaltar que sí existieron propuestas de planes a largo plazo. Si bien hubo expertos en el tema que señalaron las carencias del agro mexicano en el tema del agua, también hubo aquellos que presentaron una serie de propuestas sobre políticas hídricas con una visión a largo plazo, que era una de las características faltantes en dicha área y que es una de las carencias que ha existido en la administración del campo.

Entonces, si bien es adecuado diseñar planes a corto y mediano plazo, en virtud de las situaciones apremiantes que en aquella época se vivían —como fueron las grandes depresiones y crisis económicas—, también lo es establecer las bases sobre las cuales se basaría el modelo de políticas hídricas, en 1, 2, 15 o 30 años. Respecto a este modelo, en el año de 1960 surgió una serie de propuestas para el desarrollo de los recursos hídricos:

“En 1960 esta misma Secretaria intentó poner algún orden en la situación, al presentar al presidente López Mateos el primer plan a largo plazo para el desarrollo de los recursos hidráulicos. Este informe criticaba severamente las políticas adoptadas durante los veinte años anteriores, afirmando que los grandes proyectos

¹⁸⁶ WIONCZEK, Miguel S., *op. cit.*, p. 404.

de irrigación no resolverían los problemas agrícolas de México, y que cualquier política coherente sobre recursos hidráulicos debería consistir en: distribuir con más equidad los nuevos distritos de riego en todo el país; rehabilitar totalmente las instalaciones de irrigación que mostraran daños serios; dar importancia creciente al empleo del agua del subsuelo para la irrigación en las "tierras de temporal"; revisar la defectuosa legislación agraria y de riego, la cual permitía la concentración de tierras irrigadas en unas cuantas manos y ofrecía agua a sus propietarios a costos nominales; establecer un nuevo nivel de tarifas de agua e impuestos prediales sobre las tierras con acceso a instalaciones de riego en concordancia con el monto de la inversión pública y los beneficios acumulados para los usuarios de las tierras irrigadas; ofrecer crédito, semilla mejorada y servicios de extensión a los agricultores menos privilegiados; fomentar las cooperativas agrícolas para eliminar la explotación de los pequeños agricultores y miembros de ejidos por parte de los intermediarios comerciales, y dar mayor apoyo estatal a los sondeos hidrológicos y a la investigación agrícola en general."¹⁸⁷

Según los expertos, el enfoque que ha tenido la administración pública respecto a las grandes obras hídricas no ha tomado en cuenta la estructura que deben llevar políticas hídricas, dado que generan nuevas obras sin rehabilitar las ya implementadas. Ya hemos señalado cuán importante es no solo desarrollar grandes proyectos e infraestructura en el agro mexicano, sino que se debe tomar en cuenta todo el sistema para poder desarrollar un mecanismo eficiente.

Con ello también queremos resaltar la importancia que tienen las pequeñas obras dentro del aparato hidráulico del país, sin embargo, los gobernantes de aquel tiempo no pensaban lo mismo, a causa de los factores políticos que pesaban en gran medida. De igual manera, debemos subrayar la trascendencia de los pequeños productores en el agro mexicano, y que han sido los menos favorecidos en este periodo histórico. Por tanto, nuestra opinión apunta a que se deben crear créditos para ellos, en virtud de que, a diferencia de los grandes productores, estos no cuentan con gran capital, aunado a que la existencia de intermediarios comerciales, que afectaban mucho a este sector.

Finalmente, es adecuado señalar la importancia de impulsar la investigación hidrológica del país, ya que solamente se toman en cuenta los proyectos viables económicamente, sin rescatar aquellos que ayudan a encontrar facilidades para

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 405 y 406.

establecer distritos de riego u obras hidráulicas que sean más favorables para el agro mexicano.

En este punto debemos hacer una precisión: si bien tenemos un panorama agrícola sumamente inequitativo, el peso del contexto económico, social y político lo afectaba en gran medida. Muchos técnicos e investigadores recalcaron esta problemática y elaboraron una serie de propuestas a fin de desarrollar soluciones en este rubro.

Pero, ¿por qué no se llevaron a cabo las mismas, siendo viables y necesarias para el agro mexicano? Uno de los mayores problemas, y que se ha señalado en esta discusión, es la prioridad que se les daba a los grandes productores, buscando el beneficio de estos a costa de los demás.

Retomando el discurso planteado, encontramos que, en virtud de la situación apremiante en esa época, nos volvemos a topar con políticas a corto plazo, mediante las cuales se buscaba, con base en inversiones, la mejora del agro mexicano, siendo este el Plan de Acción Inmediata:

“El nuevo plan demandaba aumentar la participación de la agricultura hasta llegar a casi 18% de la inversión pública total durante los tres últimos años del gobierno de López Mateos; sin embargo, el plan se concentraba de nuevo en grandes proyectos de irrigación. A este fin se dedicaría más de 80% (5 800 millones de pesos) de los gastos planeados, en contraste con 1 000 millones de pesos para irrigación en pequeña escala, y 300 millones para servicios de extensión, conservación del suelo e investigación agrícola.”¹⁸⁸

En este nuevo plan podemos recalcar la inequidad en la distribución de presupuestos en los proyectos de irrigación, dada la diferencia entre los proyectos a pequeña escala y a gran escala, la cual se veía sumamente relacionada con los grandes productores. En tal sentido, Wionczek expone lo siguiente:

“Sin embargo, el cambio tan largamente esperado en cuanto a las políticas de recursos hidráulicos apenas empezó a tomar forma hacia mediados del período de Díaz Ordaz. Si bien se asignó 11 % del total a la agricultura, el presupuesto de inversiones en el sector público para 1967 siguió todavía los patrones tradicionales:

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 406.

alrededor de 95% de la inversión pública destinada a la agricultura se emplearía en los proyectos de irrigación localizados en regiones relativamente pequeñas del país y beneficiaría sólo a una pequeña minoría de la población rural.”¹⁸⁹

Debemos tomar en cuenta que, a pesar de este aspecto de inequidad que encontramos en el agro mexicano, se empezaron a formar proyectos hidráulicos a pequeña escala, como fue el Plan Nacional de Obras de Pequeña Irrigación:

“El programa se llamó Plan Nacional de Obras de Pequeña Irrigación y fue presentado por la SRH en el verano de 1968. Proponía un gasto de 1 300 millones de pesos de 1967 a 1970 y uno adicional de 2000 millones de 1971 a 1976. De acuerdo con este plan, antes de que concluyera el periodo de gobierno de Díaz Ordaz se habría suministrado agua a 130 000 ha, cultivadas por pequeños agricultores y por ejidatarios, principalmente en las zonas semidesérticas del centro y noreste del país, y -en los siguientes seis años de gobierno- a 175 000 ha. Uno de los objetivos del programa era "evitar en la medida de lo posible el flujo de la clase campesina hacia los centros de población importantes, que motiva el abandono de los trabajos en el campo y genera serios problemas de servicio en las poblaciones urbanas.”¹⁹⁰

Este nuevo programa, aunque obedecía al apoyo de los pequeños agricultores y ejidatarios, también tenía su aspecto político, pues también se sometía al interés por evitar el abandono de los trabajos de campo hacia las poblaciones urbanas importantes, generando con ello serios problemas en materia de servicios en estos centros.

Lo anterior nos hace inferir que los problemas urbanos tuvieron que acrecentarse notablemente, como lo fue la sobrepoblación o la falta de servicios, para que los gobiernos prestaran atención a las necesidades de los campesinos. Lamentablemente, las acciones que se llevaron a cabo a favor de los pequeños campesinos y ejidatarios no fueron perdurables ni suficientemente impulsadas, por lo cual no fueron viables. Esto no se debió al hecho de que las mismas no fueran necesarias, sino al hecho de que fue el mismo Gobierno el que se encargó de hacer inviables estas políticas, estableciendo planes a corto plazo y con poco financiamiento, a diferencia de las políticas hídricas de gran renombre, como fue el

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 407.

¹⁹⁰ SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, Plan Nacional de Pequeña Irrigación, México, 1968.

denominado modelo de “grande irrigación” en los años ochenta, el cual logró como resultado la creación de 86 distritos de riego, de los cuales se beneficiaron 561, 368 usuarios, para regar un máximo de 3'265,589 ha.

De igual forma, en este discurso debemos resaltar las estructuras que se levantaron en este periodo, siendo más de 300 mil.¹⁹¹ Lo anterior denota importancia que tuvieron las mismas en este periodo resultando importante la creación de la infraestructura dentro del sistema de riego. Pero si este solo se concentra en ciertos sectores, resulta ineficiente, por lo que debe surgir un plan respecto al agua que no solo valore los factores económicos, sino que realmente haga un análisis consciente de las condiciones sobre las que deben asentarse las obras de riego, y no solamente se tenga una política de producción a favor de unos pocos productores, sino que se garantice la soberanía agroalimentaria en el país.

Finalmente, respecto a este panorama encontramos dos distinciones importantes respecto al desarrollo del riego, siendo estas las unidades de riego, las cuales son acciones de la misma sociedad. A pesar de que la población no cuenta con los apoyos directos del Estado, las unidades de riego fueron una contramedida a los distritos de riego, los cuales contaban con la asignación del presupuesto federal.¹⁹²

Debemos puntualizar la diferencia abismal que había entre cada uno de los estratos sociales sobre los cuales se asienta el agro mexicano y el apoyo del Gobierno federal a cada uno de ellos. Sintetizamos tres: los grandes productores, quienes tenían toda la infraestructura en sus distritos de riego y, a su vez, recibían apoyo mediante subsidios por parte del Gobierno federal. En segundo lugar, encontramos a los medianos productores, los cuales podían acceder a algunas de las facilidades con las que contaba el grupo anterior, sin embargo, tenían muchas carencias respecto al primer grupo. Finalmente, tenemos el grupo de los pequeños productores, los cuales, en su generalidad, eran grupos de ejidatarios que no tenían

¹⁹¹ JIMÉNEZ CISNEROS, Blanca *et al.* (eds.), *El agua en México: cauces y encauces*, México, CONAGUA, 2010, p. 142.

¹⁹² *Ibidem*, p. 155.

acceso a las grandes obras de irrigación ni a los financiamientos en materia hídrica con las cuales contaban los grandes productores.

Debido a lo anterior, si bien encontramos una serie de respuestas para la problemática de las políticas hidráulicas en el agro mexicano, las mismas no han sido idóneas, dado que el factor político siempre ha tenido una fuerte influencia en el establecimiento y planeación de las mismas, ya que pesaron más los intereses de los diversos grupos poderosos en el país que la necesidad de la mayoría de los agricultores y de los mexicanos, los cuales, a raíz de esta errónea política, enfrentaron una serie de problemas en materia de alimentos, que derivarían en grandes crisis sociales en los años venideros.

Finalmente, una vez que hemos analizado, a grandes rasgos, el panorama del agua en el agro mexicano en el periodo de la época cardenista a la entrada de las políticas neoliberales, debemos ver el aspecto de la asesoría técnica que se tuvo en este tema.

2.3.2.2. Asesoría técnica

Las asesorías técnicas, guardan una estrecha relación con el financiamiento, dado que muchas veces las políticas de financiamiento en el agro mexicano tenían dentro de su contenido el apoyo a las innovaciones técnicas del campo. Por lo anterior, debemos señalar algunos aspectos técnicos que caracterizaron el agro mexicano desde el período del cardenismo hasta la entrada en vigor de las políticas neoliberales.

En primer lugar, tenemos el tema del recurso hídrico. Antes de 1945, en algunas regiones del norte del país, se extraía el agua mediante norias y calderas de vapor.¹⁹³ Ello es muestra del nivel técnico y tecnológico en el que se encontraba el campo. En este aspecto, debemos resaltar que las zonas del norte del país eran de

¹⁹³ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Martín, "De la tradición a la modernidad. Cambios técnicos y tecnológicos en los usos del agua", AA. VV., *Semblanza histórica del agua en México*, México, SEMARNAT, 2009, p. 35.

las más adelantadas, dada la importancia que tenía en la producción agrícola, lo cual nos permite dimensionar el grado de atraso tecnológico en el que tenía el país. Después de esa fecha el Gobierno federal brindó apoyo para el desarrollo, por lo cual, hacia 1949, ya se habían perforado 70 pozos profundos.¹⁹⁴

De igual forma, encontramos el uso de la energía eléctrica en algunos sitios específicos, administrada por la Compañía Agrícola en la zona de La Laguna y en la zona del Bajío por el sistema interconectado de Guanajuato. Igualmente, existieron otras compañías, como la de Fuerza Eléctrica y la Nueva Compañía de Chapala, que es evidencia de los avances tecnológicos en el agro mexicano. Pero, en este caso, fueron los productores de gran potencial económico, con apoyo del Gobierno, los que podían tener las facilidades de obtención de estos servicios. Por ejemplo, el uso de la energía eléctrica, la cual empieza a ser fundamental en el nuevo modelo de producción de la agricultura, dotaba de mayores beneficios a los productores que podían contar con este recurso.

Lo anterior demuestra que, en cierto modo, el uso de nuevas tecnologías se relaciona con la capacidad económica para obtenerlas. Entonces, el Estado, como órgano administrador, no solo debe dotar de apoyos a aquellos productores que en cierto modo redituaban al sistema, dejando desprotegidos a los ejidatarios y pequeños productores en esta ecuación. Aunque estos no pueden alcanzar el nivel de producción de los grandes productores, los mismos son de gran relevancia y constituyen un gran aporte a la agricultura en México.¹⁹⁵

De igual forma, en este periodo se fundaron distintas instituciones, las cuales centraban su esfuerzo en el estudio científico y técnico de los problemas agrícolas nacionales. Una de ellas fue el Instituto Biotécnico.¹⁹⁶ Sin embargo, no olvidemos el poco fomento gubernamental que se daba a la rama de la innovación tecnológica del país. El contraste más claro lo tenemos en las diversas herramientas

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 35.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 36.

¹⁹⁶ CASTAÑO PAREJA, Yoer Javier, "Estrategias de fomento y desarrollo de la actividad agropecuaria durante el sexenio cardenista. El papel desempeñado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, 1934-1940", *Secuencia*, vol. 89, 2014, pp. 125 y 126, DOI: 10.18234/secuencia.v0i89.1228.

tecnológicas con las que contaba el campesino en aquella época, en comparación con los grandes productores, quienes incluso a pesar de sus mayores recursos económicos también en aquella época se encontraban rezagados. Este aspecto debe ser tomado en cuenta, dado que el Estado se encontraba sumamente superado en el tema de los avances tecnológicos.

A su vez, además de los nuevos organismos creados para la investigación se comenzó a fomentar la importación de nuevos ejemplares de plantas provenientes de Estados Unidos (los cuales, debemos recalcar, tenían exenciones fiscales) y finalmente se establecieron semilleros y viveros.

Sin embargo, las importaciones no solo sirven al país, sino que benefician lucrativamente al país vecino del norte, dado que se importan grandes cantidades de ejemplares, lo cual genera un gran negocio con este país. Lamentablemente, esto no solamente fue en dicho periodo, sino que en la actualidad seguimos importando tecnología de otros países en tema agrícola.

También es conveniente señalar que el obtener herramientas de origen extranjero es necesario, dado que cada país depende de otro para establecer su economía; sin embargo, extraer toda la tecnología del exterior frena la capacidad de generar recursos y elementos propios que puedan dotar al país de una tecnología propia, para no depender de otros países para el desarrollo del agro.

Retomando el tema de los avances en el estrato tecnológico, encontramos que la implementación de nuevos cultivos tuvo un apoyo financiero por parte del Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, creados en los años de 1926 y 1935, respectivamente. Estos dos organismos son de suma importancia para el financiamiento del agro mexicano, y desarrollaron una serie de financiamientos que apoyaron el crecimiento de los nuevos cultivos importados dentro de la región.

Al respecto, reiteramos la importancia del financiamiento por parte de los bancos para el impulso de las políticas del agro mexicano. Pero, lamentablemente, estos mismos bancos, suelen tener ciertos criterios en buscando su beneficio y su

solvencia económica de, y solo daban líneas de crédito a grandes productores con suficiente capacidad económica, cuestión que perdurará durante todo el tiempo en que estos bancos existieron.

Por otro lado, no solamente debemos tomar en cuenta a las instituciones, puesto que también se hizo énfasis en la educación y el conocimiento de la agricultura:

“De igual forma se instituyó un nutrido ejército de agrónomos que tenían el encargo de instruir a los agricultores ejidatarios, colonos y pequeños propietarios en el uso de maquinaria, fertilizantes y abonos, y en el desarrollo de los cultivos y sistemas de mejoramiento de los mismos “para obtener mejores y más abundantes cosechas”. Asimismo, se llevó a cabo una intensa campaña para que en el aparato educativo (y particularmente en las escuelas rurales) se difundieran los conocimientos de la agricultura moderna, se aplicaran esos rudimentos en huertas escolares y se introyectara entre los educandos un apego profundo por su terruño. En particular, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas fueron creadas las escuelas vocacionales de agricultura, en donde los hijos de ejidatarios y pequeños agricultores eran instruidos en los parámetros de cooperativismo, trabajo colectivo y solidaridad que debían imperar en las sociedades ejidales.”¹⁹⁷

Se buscaba defender al suelo agrícola de las plagas y la transmisión de enfermedades de cultivo básico. Para ello, la estrategia del gobierno fue dar prioridad al otorgamiento de los préstamos y desarrollar obras de riego en las comunidades que llevaran un control de las semillas, según los parámetros establecidos por la autoridad.¹⁹⁸

Este tipo de medidas son las idóneas para el agro mexicano, en virtud, de que sí pueden ser establecidas como una política pública. Ello obedece a que una política pública implica un proceso con el cual se busca dar solución a las problemáticas que se encuentran en una sociedad, como puede ser la presencia de plagas. Ahora bien, las posibles soluciones deben ser estudiadas y combatidas juntamente con la sociedad, organizando un plan de trabajo que tome en cuenta ambos sectores.

En este aspecto, el incluir a los agricultores como organizadores de dicho proyecto, a cambio de recompensas como la preferencia en el otorgamiento de créditos, permite al Estado ahorrar en la implementación de la política, ya que son los mismos

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 126.

¹⁹⁸ *Idem*.

agricultores quienes lo realizan. A su vez, se logra impulsarlos y motivarlos con un fin en común. Sin embargo, aquí existe un punto que debemos tomar en cuenta: el hecho de la discrecionalidad del Gobierno en el otorgamiento de créditos. A pesar de que este señala que dará prioridad a aquellos grupos que cumplan con los requisitos solicitados, lo cierto es que nunca quedaron claros los criterios para establecer dicha prioridad por parte de los órganos que financian el crédito. Entonces, aunque establezcan criterios que deben cumplir los agricultores, dejan a estos últimos en una posición en la cual se encuentran a merced del estado, prestándose a ser víctimas de situaciones políticas.

Ahora bien, otro aspecto sobre los avances tecnológicos lo encontramos en el cultivo de las plantas con usos industriales, lo cual permitía satisfacer la demanda interior de materias primas y, al mismo tiempo, aumentar las exportaciones. En el tema de la ganadería, se empezaron a introducir forrajes para mejorar el rendimiento de esta. En 1938 se encontraban en funcionamiento diez postas zootécnicas y dos estaciones nacionales de cría, las cuales prestaban a pequeños ganaderos y campesinos sementales adecuados para el mejoramiento de su ganado; asimismo, se les enseñaban operaciones de cría.

Con ello tenemos un pequeño avance sobre los métodos tecnológicos que existían en el agro mexicano, la mayoría enfocados en el tema ganadero; sin embargo, aún se limitan a una serie de programa e instituciones, no así a proyectos a mediano y largo plazo; adicionalmente, no tenemos políticas públicas establecidas en este rubro, dado que, como hemos mencionado, las mismas han sido relacionados con el tema de financiamiento.

2.3.2.3. Financiamiento

Como dijimos, este tema está muy relacionado con la innovación tecnológica, incluso, muchas veces se ha tratado a ambos como similares, estableciendo el Gobierno federal políticas enfocadas en ambos rubros, entendiendo que, mientras mayor financiamiento se otorgue a un sector, mayor capacidad económica tendrá para allegarse los recursos tecnológicos que le permitan el desarrollo de su proyecto, como puede ser una parcela de cultivo.

Como hemos mencionado, debemos analizar los métodos sobre los cuales se establecieron las políticas de financiamiento dentro del agro mexicano, que, por ende, permitieron la obtención de mayores tecnologías.

En primera instancia, tenemos que analizar la situación en la que se encontraba el agro mexicano durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Nos enfocamos en este periodo, en virtud de la transformación que tuvo el campo a partir de dicha transición presidencial, en la cual se establecieron nuevas figuras dentro del campo, como lo fue el ejido. Además, se reconoció la importancia del agro mexicano ya no solo como una actividad en la cual se viera al campesino como una forma de obtener votos, mediante “apoyos” a este, sino que realmente se tomó en cuenta su trascendencia como campesino productor, en el esquema de producción del país. A raíz de lo anterior, encontramos dentro del sistema una nueva forma de organización del trabajo, mediante una estructura cooperativa, la que daría mayor impulso al agro mexicano.¹⁹⁹

Esta estructura nos da una ligera idea de que, a partir de esa base, el gobierno de Cárdenas le dio una gran relevancia a la repartición de tierras agrícolas. Por ello, si bien en el año de 1930 las propiedades ejidales constituían apenas el 13% de las tierras cultivables de México, para el año de 1940 estas ascendían al 47%, teniendo la mitad de la población rural acceso a estas tierras. De igual forma encontramos que, en 1940, los ejidatarios tenían alrededor de 7 millones de hectáreas cultivadas, mientras que los propietarios privados contaban con 6.8 millones.²⁰⁰

Ahora bien, más allá de la distribución equitativa de la estructura agraria, se buscó incrementar la cantidad y calidad de la producción agrícola, atendiendo al fomento de las asociaciones de productores. También se buscó disminuir la distribución de los productos agropecuarios, lo cual se logró mediante la fijación de tarifas ferroviarias y arancelarias.²⁰¹

¹⁹⁹ *Idem.*

²⁰⁰ MEYER, Lorenzo, "La institucionalización del nuevo régimen", *Historia General de México*, Versión 2000, p. 861.

²⁰¹ CASTAÑO PAREJA, Yoer Javier, *op. cit.*, p. 125.

En el periodo de 1930-1940, obedeciendo al panorama en el cual se daba un gran impulso a los ejidatarios, nos encontramos con el Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE), creado en el año de 1935, siendo una institución encargada de atender a los ejidatarios, en contraparte a su antecesor, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual se enfocaba en el sector de los pequeños propietarios.²⁰²

Otra de las herramientas con las que contó este nuevo organismo fue dotar de créditos a los campesinos a fin de adquirir herramientas, avíos y maquinaria agrícola,²⁰³ también llevó a cabo una labor social de mejoramiento cultural.²⁰⁴ Entre otras facultades adicionales con las que contó el BNCE encontramos las relacionadas con los predios rústicos y bienes inmuebles, así como la financiación de diversos proyectos:

“Igualmente, al BNCE se le dieron, en primer lugar, las facultades de movilizar por enajenación, fraccionamiento o colonización los predios rústicos que “afectaron el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los particulares y las instituciones de crédito a las que por ley les estuviera prohibido poseer inmuebles”; en segundo lugar, financiar proyectos de irrigación, bonificación, parcelación o colonización “en forma que permitiera el acceso a la tierra a los campesinos deseosos de constituirse un patrimonio”; en tercer lugar, adquirir los inmuebles necesarios para la formación de cooperativas de producción “en cuya constitución y organización hubiese intervenido” y, por último, recibir por cuenta ajena o adquirir o conservar bienes inmuebles para su bonificación, fraccionamiento y ocupación.”²⁰⁵

Como podemos ver, este nuevo organismo fue dotado de muchas facultades; sin embargo, al ser variadas, impedían que se tuviera un control y eficacia sobre dichos proyectos. Aunado a ello, a raíz de la fusión con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, se le dieron más responsabilidades al respecto. Ello nos lleva a pensar en la poca eficacia que tendría este organismo, en virtud de todo lo que tenía que abarcar. Encontraremos que, en un primer año, el BNCE²⁰⁶ lograría lo siguiente:

“Tan sólo un año después de su nacimiento, el BNCE había erogado en créditos 23 277 692 pesos; es decir, 35% más de lo que hasta el año anterior había gastado el

²⁰² *Ibidem*, p. 127.

²⁰³ *Idem*.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 128.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 129.

²⁰⁶ BANCO NACIONAL DE CRÉDITO EJIDAL.

Banco Nacional de Crédito Agrícola en la misma función. De aquella cantidad, 59.6% fue destinado a préstamos de avío; 33.3% a préstamos refaccionarios; 5% se destinó a préstamos comerciales (prendarios y quirografarios) y tan sólo 2.10% a préstamos inmobiliarios.”²⁰⁷

De igual forma, el número de ejidatarios y la producción de estos ascendieron en los primeros inicios de esta institución:

“En cuanto al número de ejidatarios, para ese primer año de vida de la institución se contaban 304 105 (27% más que el año anterior).³¹ Para 1937 se había extendido la producción agrícola en casi 37% (pues pasó de 468 478 hectáreas a 747 194) y en consonancia con ello casi se había triplicado el valor de las cosechas, ya que ascendió a la suma de 90 926 669 pesos frente a los 34 713 393 del año anterior. Por otra parte, estas sociedades ejidales ascendieron a 4 472 con 390 154 miembros, los cuales recibieron del BNCE créditos por valor de 84 034 863 pesos.”²⁰⁸

Respecto a los créditos establecidos por el Banco de Crédito Ejidal, encontramos que:

“Bajo estos parámetros, las sociedades de crédito ejidal que operaban para 1936 obtuvieron en créditos la suma de 23 277 692 pesos. Al año siguiente estas sociedades ascendieron a 4 472 con 390 154 ejidatarios, los cuales recibieron del propio Banco de Crédito Ejidal una financiación por valor de 84 034 863 pesos distribuida en la siguiente forma: avío, 48 548 260; refacción, 18 657 798; inmobiliario, 264 483; prendario, 284 087, y quirografario, 307 420.³⁵ Para el mes de mayo de 1938 el Banco Nacional de Crédito Ejidal había creado 500 nuevas Sociedades Locales de Crédito Colectivo Ejidal. Para aquel entonces se sumaron 40 399 nuevos socios activos y los créditos otorgados llegaron a la suma, según datos proporcionados por Sergio Reyes Osorio, de 63 442 000 pesos.”²⁰⁹

Sin embargo, el BNCE no solamente estaría facultado para financiar créditos, pues, entre otras, también tendría las siguientes funciones:

“En efecto, el BNCE ayudó a crear en las comunidades ejidales tiendas cooperativas de consumo (en donde se proporcionaba a precios bajos lo que necesitaban los ejidatarios), fomentó la diversificación de cultivos y la sustitución de las labranzas tradicionales de poco rendimiento, promocionó sistemas colectivos de producción de ganado mayor y menor, promovió la creación de asociaciones de productores de materias primas (y los apoyó en momentos de crisis con la adquisición de la producción agrícola), realizó actividades culturales de orientación a los ejidatarios

²⁰⁷ CASTAÑO PAREJA, Yoer Javier, *op. cit.*, p. 130.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 131

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 131 y 132.

en cuestiones prácticas y asuntos morales (por ejemplo, charlas sobre valores como la responsabilidad, la solidaridad y la templanza considerados los fundamentos de la vida ejidal), orientó a los ejidatarios contra los estragos del alcoholismo, invitó a los campesinos a colaborar con la campaña contra el analfabetismo adelantada por el gobierno (pues se pensaba que ello redundaba en su propio beneficio), apoyó planes de cooperación comunal tendentes a la mejoría de los servicios básicos e infraestructura física de las comunidades ejidales, implantó una especie de servicio médico social rural y estimuló la capacidad creativa del campesinado (para inventar maquinaria agrícola o para reparar sus desperfectos) a través de concursos y exposiciones.”²¹⁰

De igual forma, entre sus funciones está la impartición de cursos para proveer de conocimientos técnicos a los ejidatarios que hayan asumido las labores de comisarios, mediante la enseñanza de sistemas contables.²¹¹

La variedad de funciones que tuvo este organismo es síntoma de que en México existe una errónea planeación de políticas agrícolas, en virtud de que un solo organismo, no puede —ni debe— tener la administración de cada uno de los sectores que abarca el agro mexicano. No obstante, este organismo tenía entre sus fines el otorgamiento de créditos, la realización de actividades culturales, de enseñanza, entre otras, lo cual derivó en una serie de problemas, limitaciones y conflictos para el BNCE.

Naturalmente, la institución se vio obligada a enfocarse en uno de sus fines y darle prioridad, lo que complicaba la efectividad de este organismo. Si bien encontramos diversas instituciones dedicadas al fomento del sector agrícola en México, lamentablemente, la falta de organización y de una estructura idónea, así como la saturación de facultades —como el caso del BNCE— derivaban en que los servicios ofertados por estas instituciones se prestaran a compadrazgos y clientelismos. Además, podemos notar la falta de división de facultades y servicios de cada organismo dentro del agro mexicano, así como la falta de planes de trabajo, en los que se debe centrar cada uno de los organismos.

También debemos señalar la labor de supervisión con la cual contaba el BNCE, ello en razón de que, a fin de establecer un programa adecuado, se debe comprobar

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 132 y 133.

²¹¹ *Ibidem*, p. 134.

que los recursos otorgados mediante el financiamiento de créditos cumplieron su fin. Por ello, la labor de seguimiento es importante; sin embargo, debemos resaltar la falta de idoneidad de esta medida, dado que es el mismo banco aquel encargado de supervisar la utilización de sus créditos, pudiendo presentar con ello injerencias políticas en este rubro. Por ende, es conveniente que sea un órgano independiente el que realice estas actividades de vigilancia.

Asimismo, es notoria la importancia que tuvo la BNCE, no solo en la vigilancia de las cosechas, sino que ayudaba a los mismos agricultores a negociar sus cosechas, buscando mercados internos y externos para realizar la comercialización de sus productos.²¹² No obstante, muchas veces esta especie de intermediarios²¹³ en el agro mexicano ha actuado como un agente en detrimento del comercio de productos.

Todo ello, aunado a las críticas antes señaladas, terminó por afectar la implementación del organismo como parte de las políticas agrícolas en México. Algunas de estas problemáticas fueron la falta de subvención por parte de las entidades estatales, lo cual derivó en la falta de ingresos para que la institución pudiera llevar a cabo las diversas facultades con las que contaba:

“Entre tales problemas cabe destacar, en primer lugar, el poco apoyo pecuniario y moral que el BNCE recibió por parte de los funcionarios locales de ciertas zonas; por ejemplo, la ya aludida renuencia e incumplimiento de los gobiernos estatales de subvencionar la parte accionaria que les correspondía para dar origen al citado banco. En segundo lugar, las críticas mal- intencionadas y denigrantes contra esta entidad por parte de agentes adversos a las políticas agrarias del régimen cardenista, como latifundistas, usureros e intermediarios que propagaban el rumor de que la política agraria del gobierno había generado déficit fiscal y llevado a la ruina al país.⁵¹ Y cabe agregar que en algunas zonas de los estados de Querétaro y Guanajuato “los reaccionarios capitalistas” habían realizado persecuciones contra los ejidatarios con el fin de que abandonaran las tierras “y hacerlos aparecer [ante el gobierno] como incapaces de cultivar los ejidos”.⁵² Y en tercer lugar, la precariedad de capital para llevar a cabo un plan de tan vastas y ambiciosas dimensiones económicas y sociales (a pesar de los notorios sacrificios del régimen de Cárdenas), pues el gobierno además tenía que destinar recursos económicos para otros asuntos igualmente trascendentes. A todo ello cabe añadir el choque de

²¹² *Ibidem*, p. 132.

²¹³ *Ibidem*, p. 131.

jurisdicciones que se presentaban entre el BNCE y el Departamento de Asuntos Agrarios y la anarquía administrativa que de ello se derivaba, debido a las ambigüedades subyacentes en la Ley de Crédito Agrícola que en ciertos aspectos le había otorgado potestades idénticas a ambas instituciones.”²¹⁴

En conclusión, encontramos en de este periodo —la época de Cárdenas hasta el año de 1982— diversas carencias por parte de las políticas agrícolas en términos de financiamiento. No existió una planeación eficiente por parte de las autoridades respecto al mismo, aunado a que, si bien hubo diversos organismos encargados de realizar dicha función, la misma no debe ser solo cuestión de un organismo, como fueron los bancos agrícolas, sino que las políticas públicas deben fundamentarse en una serie de acciones en concordancia con un programa establecido, el cual debe orientar las mismas.

En este caso, las políticas agrícolas no solamente se basan en la creación de organismos para solventar las problemáticas del agro mexicano, sino que debe existir una serie de organismos, programas, investigaciones, que puedan aportar diferentes propuestas para establecer las políticas, en relación con el contexto nacional, que lo haga ser más eficiente.

Si bien se llevaron a cabo distintas acciones, siendo estas principalmente la instauración de grandes obras en el aspecto hidráulico y de organismos que otorgaban créditos a los agricultores, además del esfuerzo de la administración para impulsar la cohesión entre el Gobierno y los agricultores, mediante la generación de espacios ejidales y unidades de riego, así como la instauración de programas culturales y la enseñanza de las nuevas formas de agricultura, tales medidas no fueron del todo eficaces.

Todo esto se efectuó en periodo a corto plazo y sus órganos encargados eran dependientes de los grupos de poder, así como de los intereses de los grandes productores, aunado al escaso tiempo que tenía cada administración para diseñar un plan a mediano y corto plazo dentro de las políticas agrícolas y que fuera

²¹⁴ *Ibidem*, p. 136.

correspondiente con la realidad del agro mexicano. Por ende, encontramos una política agrícola sin una base, quedando su instauración a merced del Gobierno.

Una vez señalado el panorama sobre el cual se encontraban las políticas agrícolas —en este caso no estableceremos como tal el término de “políticas públicas”, dado que las mismas no cuentan con los elementos que se le atribuyen a tal concepto— en el país en el periodo de 1934 a 1982, es importante revisar de manera general las políticas públicas instauradas en el agro mexicano a partir del año de 1982, que es el periodo donde se instauraron los modelos neoliberales y que obligaron a que el agro mexicano sufriera una fuerte modificación.

2.3.3. El auge de las políticas neoliberales en el agro mexicano

Derivado del contexto internacional que se vivía desde el siglo pasado en México, analizaremos a grandes rasgos de las políticas públicas implementadas en este periodo, referentes al agro mexicano, pero previo a ello señalaremos algunos aspectos que caracterizaban al campo mexicano en este periodo.

En un primer lugar, dadas las grandes crisis en el ámbito económico, el valor de los productos agrícolas tuvo una gran disminución, así como una baja en las exportaciones y desplome de precios. Además, la fuerte intervención estatal para mantener los ingresos de los agricultores²¹⁵ obedecía a la situación externa que se vivía y que obligaba a los países a proteger sus mercados frente a las injerencias de la economía internacional.

Sin embargo, contrario a lo sucedido en otros países, encontramos que los gobiernos mexicanos, influenciados por la tendencia al libre mercado, así como por el establecimiento del GATT y el TLCAN; empezaron a establecer la tendencia de desprotección del sector productivo del país, como fue el caso del agro mexicano.²¹⁶

Entre las medidas que se optaron encontramos las siguientes:

“En cambio la economía campesina atravesaba por una crisis desde mediados de los años sesenta y frente al aumento de la población demandante de granos

²¹⁵ TRÁPAGA DELFÍN, Yolanda, "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", núm. 40, 1990, p. 976.

²¹⁶ SÁNCHEZ ALBARRÁN, Armando, p. 42.

básicos, el gobierno adoptó varias medidas: 1) una política de restricción del crédito, especialmente a los campesinos; y 2) la desaparición de la política de precios de garantía, para la mayor parte de productos agrícolas, en los años noventa, acompañada de la importación de granos básicos, así como la creación de políticas de apoyo directo a los productores como el PROCAMPO. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, desaparecen los pocos precios de garantía de granos que aún quedaban con lo que amplió las importaciones de alimento, redujo el presupuesto agrícola y ordenó el cierre de Conasupo. Mientras tanto, la política económica y agropecuaria del gobierno de Vicente Fox ha consistido en continuidad con los gobiernos anteriores.”²¹⁷

La situación que afectó principalmente al agro mexicano en este periodo tuvo que ver con la fuerte injerencia de las políticas internacionales en la disminución de los subsidios, los cuales habían sido implementados a partir de créditos otorgados por los bancos agrícolas en épocas anteriores. Sin embargo, el problema que se presenta en este panorama es analizar qué tipo de acciones llevó a cabo el gobierno mexicano para aprovechar este nuevo panorama o, en su defecto, qué tipo de medidas utilizó que, en su momento, pudieron ser inadecuadas para el desarrollo del agro mexicano.

Previo a realizar el análisis, no debemos pasar por alto los diversos grupos de campesinos que en este periodo existían en el agro mexicano: por un lado, había un grupo de agricultores bien provistos, los cuales controlaban la gran parte de las tierras de cultivo de riego (lo anterior resultado de las políticas hidráulicas establecidas en los años anteriores) y, por otro lado, tenemos grupos de campesinos comerciales pequeños, de subsistencia y asalariados.²¹⁸

La situación que encontramos en el agro mexicano a principios de los años ochenta es resultado de la implementación de las políticas agrícolas antes impuestas. De igual forma, como resultado de dichas políticas, encontramos dos rubros de las políticas oficiales para el desarrollo rural; en materia social y económica. Lamentablemente se les daría mayor importancia a las políticas sociales, lo cual

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ FOX, Jonathan *et al.*, "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto", p. 12.

aún hoy se observa con los programas de ayuda social que los gobiernos actuales han instaurado en México.²¹⁹

Con ello, finalmente, podemos señalar el sentido sobre el cual las políticas se han orientado en el periodo en el que se entraba a una libertad de comercio; en vez de tener un aparato de políticas públicas que orientara el desarrollo productivo del agro mexicano, los gobiernos se centraron en solventar la precaria situación económica de los campesinos. Sin embargo, haciendo un breve análisis podemos encontrar una cierta orientación que el Gobierno establecía respecto a las políticas, y que hemos señalado con anterioridad: el enfoque hacia grandes obras que sean visualmente atractivas y justifiquen el gasto invertido en él, priorizando resultados rápidos y visibles. No obstante, lo ideal es buscar políticas públicas integradoras, que abarquen ambos aspectos, el social y el productivo.

Enseguida reseñaremos aquellas políticas públicas instauradas en el agro mexicano referentes al aspecto hídrico, técnico y de financiamiento.

2.3.3.1. Agua

En cuanto ve al tema de las políticas hídricas dentro del país en la época de la liberación económica; nos encontrábamos con un país en el cual la escasez, el rezago y la contaminación eran temas prioritarios dentro del sector hídrico en el agro mexicano.

Derivado lo anterior y de ciertas políticas públicas, se centró el recurso hídrico en pocas manos y se defendió la producción, en contra de la distribución correcta y equitativa de este recurso, lo cual concluyó en que las nuevas políticas hídricas se centrarían en tres puntos: la infraestructura hidráulica, el uso eficiente del agua y la calidad del agua.²²⁰

Es de vital importancia señalar en este rubro la importancia que tuvo el atender las demandas de la sociedad, por lo que, en 1989, se establecería la Comisión Nacional

²¹⁹ *Ibidem*, p. 14.

²²⁰ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *op. cit.*, p. 72.

del Agua (CONAGUA). Entre sus principales propósitos se encontraría la administración y el cuidado del agua por medio de un órgano administrativo con la autonomía técnica necesaria.²²¹ Debemos tomar en cuenta en este sentido que las políticas públicas referentes al tema hídrico en el agro mexicano impuestas en los periodos anteriores habían empezado a arrojar sus primeros resultados, como en este caso fue el hecho de que empezó a haber escasez de agua (que, como hemos señalado, tiene que ver con la implementación de políticas públicas que centraron su objetivo en el acaparamiento del agua en manos unos cuantos).

Lo interesante en este momento es analizar y señalar que entre los objetivos sobre los cuales se cimentó esta nueva restructuración, encontramos el uso eficiente del agua. La administración de las diversas políticas necesitaba no solo de un programa que cimentara las bases del desarrollo de las políticas públicas a futuro, sino que existiera una dependencia de control de los organismos que llevan a cabo el desarrollo de las políticas, que estuviera alejada del Gobierno federal, dado el historial de malos manejos e injerencias políticas que en un pasado habían trastocado los objetivos que pudieron llegar a tener estos organismos.

2.3.3.2. Financiamiento

Ahora bien, una vez analizado el panorama hidráulico en el contexto de las políticas neoliberales y la apertura del mercado, debemos resaltar el tema del financiamiento del agro mexicano. Dentro de los programas de financiamiento, se encuentra muchas veces el rubro especificado para los avances tecnológicos, por ende, en este mismo apartado abarcaremos ambos.

Por cuanto ve al panorama del financiamiento del agro mexicano; encontramos un sector que dejó de instaurar las políticas proteccionistas —entre otras, la eliminación de precios de concertación y garantía, recorte de los subsidios de producción, eliminación de los subsidios de soporte a los precios—²²² establecidas por el Gobierno federal, para ahora situarse en un panorama fuertemente influenciado por

²²¹ *Ibidem*, p. 72.

²²² SUÁREZ CARRERA, Víctor, *op. cit.*, p. 174.

el GATT y el TLCAN, aunado al retiro de apoyos directos al agricultor, así como la dura competencia con productos externos de menor costo,²²³ el incremento de las importaciones agrícolas y la presión hacia un mayor acceso a las exportaciones agrícolas estadounidenses.

Tal situación causó que el sector agropecuario se viera sumamente desfavorecido a partir de este periodo.

La premisa en el análisis de esta parte del capítulo es determinar si realmente las políticas agrícolas se pueden considerar políticas públicas y si, en efecto, su inclusión dentro del agro mexicano fue beneficioso para este.

Entre uno de los factores que podemos encontrar para que el Gobierno federal optara por las medidas económicas reduccionistas del financiamiento agrario, en un primer momento podemos encontrar que las medidas económicas dirigidas al libre mercado empezaron a ser implementadas en los años ochenta, en atención a las recomendaciones que hicieran el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento de Tesorería de Estados Unidos, continuadas por los siguientes gobiernos.²²⁴

Aquí debemos referir, de igual manera, que estos organismos involucrados en el nuevo reordenamiento del fenómeno agrícola en México tienen su sede en el territorio estadounidense; por lo cual, podemos inferir que la injerencia de esta potencia mundial tiene gran relevancia en el desarrollo o deficiencia del agro mexicano. Posteriormente, existirían tratados internacionales entre estos dos países en este rubro.

Las “políticas” implementadas en el país tuvieron entre sus fuertes motivos de implementación el contexto internacional sobre el cual las mismas fueron estructuradas y finalmente implementadas. Por ende, si bien algunas de estas políticas se encontraban en concordancia con el contexto social del agro mexicano y las problemáticas que este vivía, lo cierto es que el mismo realmente respondía a

²²³ REYES, Sergio *et al.*, "La Historia Del Crédito Agrícola En México", 2018, p. 283, http://www.cedrssa.gob.mx/post_la_historia_del_-n-cr-n-dito_agrn-cola-n-_en_mn-xico.htm.

²²⁴ SÁNCHEZ ALBARRÁN, Armando, *op. cit.*, p. 42.

los intereses que los países denominados “potencias” le solicitaban implementar a México.

Derivado de lo anterior, existió un aumento de las importaciones de los cultivos considerados como básicos, siendo en 1990 la cantidad de 8.7 millones de toneladas y para el 2000 se llegó a 18.5 millones de toneladas.²²⁵ Es evidente la orientación y el beneficio que imperaban sobre las políticas agrícolas en la época de inicios del libre mercado en México. Aunado a lo anterior, encontramos que, en el panorama de las políticas neoliberales, se establecieron reformas del Estado en el año de 1992, como la reforma al artículo 27 constitucional y la firma del Tratado de Libre Comercio. Ello derivó en la pérdida de la soberanía alimentaria, dado que en estos documentos se contemplaban los productos base de la alimentación mexicana, provocando la vulnerabilidad de los productores, aunado a la previsión de un periodo de quince años para la modernización de los productores, el cual no sucedió,²²⁶ lo que agravó aún más dicha situación:

“Además de que ha habido una contracción importante del crédito total desde 1995, el crédito agropecuario como proporción del crédito total cayó de 7% en 1993, a 4% en 1999, y a 3% en 2002. Este comportamiento reciente se debe no sólo a la lenta reactivación del crédito bancario después de la crisis de 1995, sino también a que el sector agropecuario ha tenido dificultades para enfrentar la apertura comercial y el retiro de los apoyos del gobierno desde principios de los años noventa.”²²⁷

En este periodo se suponía que iba a existir una protección arancelaria para el maíz, el frijol y los lácteos, pero ello no ocurrió:

“Por otra parte, maíz, frijol y lácteos deberían tener protección arancelaria hasta el 2008, sin embargo dicho acuerdo no se respeta. En los años de 1995, 1996 y 2001, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se importaron excedentes de maíz por más de 3 millones de toneladas. Para 1995 y 1996 se importaron más de 3 millones de toneladas no autorizadas. En 2001 con el gobierno de Fox se importaron cinco millones, 654 mil 721 toneladas, cuando se había autorizada tres millones, 166 mil, 922 toneladas, con un excedente de dos millones, 487 mil, 789 toneladas. En 2002

²²⁵ *Idem.*

²²⁶ *Idem.*

²²⁷ DEL ANGEL, Gustavo, "Transformaciones del Crédito Agropecuario. El caso de FIRA en perspectiva histórica", *CIDE - División de economía*, 2005, p. 15, [http://cide-osu.cide.edu/SampleWebsite/pagina web/3.Documentos/DT FIRA delangel.pdf](http://cide-osu.cide.edu/SampleWebsite/pagina%20web/3.Documentos/DT%20FIRA%20delangel.pdf).

se importaron 4 millones 500 mil toneladas con un excedente de 3 millones, 261 mil 930 toneladas. Como consecuencia de las importaciones de Maíz y frijol el país ha llegado a una pérdida fiscal de más de 2 mil 877 millones de dólares.”²²⁸

Resulta pertinente analizar algunas de las políticas implementadas por el gobierno a favor del agro mexicano. Como señala Sánchez Albarrán, algunos de los objetivos que se planteaban era compensar las pérdidas esperadas por la apertura comercial, así como crear alternativas a los subsidios en relación con el libre mercado;²²⁹ sin embargo, si bien las alternativas parecían idóneas en su momento, en realidad estaban orientadas al libre comercio y no a la realidad mexicana. Lamentablemente, su implementación distaba mucho de favorecer al agro mexicano.

Algunas de las propuestas que se formularon fue el Sistema Alimentario Mexicano, cuyo fin era reducir la dependencia de importaciones.²³⁰ Otra de las políticas implementadas en este periodo fue la dependencia Apoyos y Servicios a la Comercialización, en 1991, para ayudar a comerciar las cosechas y distribuir pagos compensatorios. Entre las diversas funciones que tenía este programa encontramos las siguientes:

“ASERCA tenía la tarea de abordar a dos poblaciones objetivos muy diferentes: un número relativamente pequeño de productores grandes y medianos, concentrados geográficamente, cuyos granos alimentaban a la población urbana de México, y un número mucho más grande de productores campesinos sumamente dispersos. ASERCA seguía dos políticas paralelas para tratar a estos dos grupos. El programa más conocido es el Programa de Apoyos Directos al Campo, o Procampo, que es un pago de transferencia directo que estaba oficialmente abierto a todos los productores que habían cultivado granos durante el período inmediato anterior al proceso de registro de 1993 a 1994. Los pagos de Procampo se asignan por hectárea. En 2001, los pagos por hectárea se elevaron un poco para los productores con menos de 5 ha.”²³¹

De igual forma, encontramos el programa Procampo:

“[...] tras de las muchas metas de Procampo incluían: aumentar la competitividad, elevar los ingresos rurales, modernizar los sistemas de comercialización, incentivar cambios hacia cultivos de valor más alto, fomentar la certeza económica, entregar

²²⁸ SÁNCHEZ ALBARRÁN, Armando, *op. cit.*, p. 43.

²²⁹ FOX, Jonathan *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

²³⁰ REYES, Sergio *et al.*, *op. cit.*, p. 240.

²³¹ FOX, Jonathan *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

subsidios a los productores campesinos que anteriormente estaban excluidos por el sistema de precios de garantía y fomentar la conservación del suelo, el agua y los bosques.”²³²

Pero, de nueva cuenta, un solo organismo concentraba muchas funciones, lo cual le impedía tener un funcionamiento adecuado. Asimismo, el programa Ingreso Objetivo ofrece específicamente a un selecto y pequeño grupo de agricultores comerciales el pago extra que constituye la diferencia entre el precio nacional e internacional de los granos clave.²³³

Veamos un análisis sobre la dotación de apoyos en este periodo:

“a) De 1994 a 1999 cuando los apoyos disminuyeron a un ritmo anual de 7.6 por ciento en términos reales, excepto entre 1994 y 1995, cuando los recursos aumentaron y alcanzaron el monto más alto desde que dio inicio el programa.

b) Entre 1999 y 2003 se presenta un ligero repunte de los recursos, a una tasa anual de 4.7 por ciento. El año de 2003 se ubica como el segundo año donde mayores recursos se aplicaron, 12.2 por ciento debajo de 1995.

c) Y de 2003 a 2014, cuando la tendencia es claramente descendente, a un ritmo anual de 6.6 por ciento, excepto de 2013 a 2014, cuando repunta ligeramente.”²³⁴

Así, si bien al principio existió una disminución en la dotación de apoyos, para posteriormente estabilizarse y finalmente disminuir, también podemos señalar el poco valor que se le da al campo, dado que siempre se encuentra debajo del 9%, lo cual deja en claro la poca importancia que se tenía a los apoyos en el agro mexicano, dado que el porcentaje es muy reducido. Nos remontamos a un contexto en el que la apertura comercial pesaba mucho en las políticas agrícolas, como lo son la reducción de los subsidios, lo que nos hace cuestionarnos si efectivamente fue lo correcto abrirnos al libre comercio y establecer acuerdos que afectaron muchísimo al agro.

Finalmente, haremos algunas puntualizaciones respecto al ámbito del financiamiento en el agro mexicano a partir de la apertura del país al libre comercio.

²³² *Idem*, p. 17.

²³³ *Ibidem*, p. 34.

²³⁴ REYES, Sergio *et al.*, *op. cit.*, p. 308.

El primero de ellos es si en efecto el libre comercio fue beneficioso para el país, en atención a que los acuerdos estructurados fueron muy gravosos para el agro mexicano. En virtud de estos acuerdos se fijaron lineamientos como la reducción a los subsidios, que afectaron en gran medida al contexto social, económico y cultural del agro mexicano. También encontramos una serie de factores favorables, como lo son la incursión de nuevos productos dentro del contexto nacional, que se volvieron más accesibles. Igualmente debemos tomar en cuenta la baja de los precios, pero aun así pesan más los factores negativos que los positivos.

En un segundo término, debemos puntualizar si la baja de los subsidios fue una política adecuada para el contexto social, económico y cultural que el campo mexicano tenía en ese momento. El agro mexicano siempre se ha visto integrado por pequeños y medianos productores; siendo en su mayoría una agricultura de subsistencia y no una agricultura de producción, como sí eran los grandes productores que han sido minoría entre la población agrícola. Por eso hay que preguntarnos si realmente se tuvo en cuenta este contexto al momento de efectuar la planeación de las políticas agrícolas, si se realizó un verdadero análisis del problema como tal, porque pareciera que las políticas obedecieron a otros factores contrarios al beneficio del campo mexicano, beneficiando solo a un poco de la población campesina, generalmente a los grandes productores y no a todos en su totalidad.

Podemos también señalar la falta de planeación de las políticas públicas en el agro mexicano, ya que nunca se entendió cuál era el problema que aquejaba al campo. Si bien se estipularon una serie de medidas y organizaciones para el fomento de este, estas instituciones no tenían una organización y un objetivo en específico, dada la diversidad de actividades que se les encomendaron, logrando con ello la inoperancia técnico-administrativa de estas instituciones.

Aunado a estos factores, la falta de recursos para que se echara a andar la gran maquinaria que tenían como fin estos organismos y su contraste con la realidad demostraron que estos programas no tenían un fin y un objetivo. Aunque tuvieron algunos aspectos positivos, lamentablemente no estaban en sintonía con las

necesidades del agro mexicano, por lo que su duración fue efímera. En este momento del análisis nos encontramos con un gobierno incapaz de aplicar verdaderas políticas públicas que favorecieran al agro mexicano. Más bien, nos enfrentamos a determinaciones enfocadas en aspectos predominantemente políticos y económicos, que llevaron a desarrollar políticas agrícolas que solo atendían los aspectos más beneficiosos para algunos círculos de la nación mexicana; impulsando la producción de los agricultores más poderosos, que eran pocos, y dejando en el rezago y la pobreza a la mayoría de los agricultores nacionales.

2.3.4. La actualidad del agro mexicano

Como hemos analizado, seguimos viviendo un panorama donde el libre mercado predomina dentro del agro mexicano y la mayoría de las políticas instauradas siguen permeando hasta nuestros días.

El sector agropecuario integra a más de 5 millones de productores, los cuales, en su mayor parte, lamentablemente aún se encuentran en un estado de rezago, existiendo una diversidad de causas: el abastecimiento del agua; la innovación tecnológica que tienen los grandes productores, en contraste con los pequeños y medianos; la poca cantidad de agricultores en condiciones de efectuar una actividad agrícola que les permita no solo sobrevivir, sino que sea redituable; las complicaciones para lograr el financiamiento, dado que solo el 10% tiene acceso a los financiamientos, entre otras.²³⁵

2.3.4.1. Financiamiento

En la actualidad encontramos serios problemas para la obtención de créditos para los pequeños y medianos productores, que son la mayoría de la población en el agro mexicano. En relación con el financiamiento del sector agropecuario:

“[...] existe un consenso en muchos estudios y reportes que sólo se atiende aproximadamente a uno de cada diez productores, que generalmente son los de mayor escala. Las unidades de producción de menor escala afrontan mayores obstáculos para obtener recursos financieros, entre otros, el incumplimiento de los

²³⁵ CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, "La importancia de la banca de desarrollo en el sector agropecuario", 2020, p. 5.

requisitos exigidos por las instituciones financieras, la falta de información técnica y administrativa de sus sistemas productivos, la incorporación desventajosa al mercado y la actividad productiva con alta dependencia al comportamiento climático. Estas características suponen mayor riesgo y costos de transacción, lo que ocasiona que la banca comercial sea conservadora cuando se trata de canalizar un crédito a este sector, de ahí la necesidad de que el Estado tenga mayor presencia en el otorgamiento de servicios financieros a los productores de menor escala.”²³⁶

Dado el alto riesgo para las entidades financieras, quienes tenían que recuperar los créditos otorgados, el financiamiento de los pequeños y medianos agricultores era negado la mayoría de las veces. Es importante señalar que deberíamos contar con un organismo que apoye a los pequeños y medianos agricultores, afrontando los riesgos que conlleva el otorgamiento de ese tipo de créditos.

En la actualidad se distinguen claramente los tres tipos de agricultores que existen en el agro mexicano: los pequeños, medianos y grandes productores, los cuales tienen, según su capacidad, un tipo de organismo adecuado para financiarlos:

“Los productores de escasos recursos y de baja productividad, generalmente son atendidos por instituciones que otorgan subsidios como la Secretaría del Bienestar, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y si requieren microfinanciamiento pueden ser cubiertos por el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (hoy Banco del Bienestar); A su los productores de mayor tamaño, con potencial productivo y poco o nulo acceso a la banca comercial, pueden ser sujetos de apoyos de la FND y FIRA: los productores grandes o comerciales están en condiciones de utilizar los recursos de la banca comercial de manera directa, o en su caso, pueden acceder a recursos financieros de FIRA, Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).”²³⁷

Sin embargo, seguimos encontrando grandes desventajas entre los diversos tipos de agricultores, ya que mientras los grandes productores pueden tener acceso a créditos más generosos, los otros estratos se deben conformar con créditos dotados por el Gobierno federal, los cuales suelen ser de menor cuantía. Aquí parece adecuado señalar la falta de apoyo por parte de las entidades que ponen en juego las reglas del libre comercio, teniendo que ser el Gobierno quien otorgue facilidades

²³⁶ *Ibidem*, p. 14.

²³⁷ *Ibidem*, p. 15.

a los sectores que están apartados de este juego. Nuevamente es pertinente cuestionar qué tan adecuado es el libre comercio.

En este panorama debemos resaltar la labor de los bancos FND y FIRA en materia de financiamiento y apoyo al desarrollo del agro mexicano:

“[...] existen dos instituciones de la banca de desarrollo que han sido las más representativas e importantes desde la mitad del siglo XX: los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), la cuales, en 2018, colocaron recursos en el sector por un monto total de 351.2 mil millones de pesos, cantidad superior al presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC Rural) de ese mismo año, cuyo monto aprobado ascendió a 334 mil millones de pesos.”²³⁸

También debemos resaltar las propuestas y los programas que en la actualidad se están llevando a cabo mediante la capitalización del agro mexicano, y es allí donde encontramos el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024.²³⁹

Es importante hacer especial énfasis en la soberanía agroalimentaria, como estrategia para fortalecer el mercado interno de alimentos con micro, pequeñas y medianas empresas agroindustriales y su comercialización, así como la implementación de un nuevo sistema de financiamiento.²⁴⁰

Pero no solamente se tienen que establecer programas en apoyo al agro mexicano; también el plano jurídico debe haber una fuerte influencia para establecer políticas públicas idóneas. En tal sentido, en 2019 se promulgaron varias leyes en torno al financiamiento del agro mexicano:

“En ese sentido, desde el año 2019, se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa para fortalecer el financiamiento en el sector agropecuario: Ley Orgánica de la Financiera Nacional Agropecuaria, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con la finalidad de focalizar, ordenar y simplificar el financiamiento rural e implementar una estrategia económica rural integral. Por lo que se propone integrar a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; al Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y al Fondo de

²³⁸ *Ibidem*, p. 6.

²³⁹ *Ibidem*, p. 28.

²⁴⁰ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) en una institución de banca de desarrollo, que tendrá por objeto la promoción y financiamiento del sector agropecuario y rural; además de ser la accionista mayoritaria en Agroasemex, para integrar el tema del aseguramiento agropecuario.”²⁴¹

En este sentido encontramos que el Estado se da cuenta de las necesidades que tiene el país (en este caso fortalecer al mercado interno frente a los productos externos que tanto daño le hacen al mercado nacional, además de encontrar nuevas formas de fortalecer a las pequeñas y medianas empresas), pero mientras no se cambien las estrategias desde un panorama nacional, sin la influencia de políticas que tanto daño han causado, así como la injerencia política, podrán seguir estableciendo planes y programas en el agro mexicano, pero los mismos seguirán siendo ineficaces.

En el aspecto hidráulico encontraremos reformas a nivel jurídico, con objetivos como la tenencia del agua y su uso. Sin embargo, en materia agrícola ya no se verán muchos cambios para establecer políticas públicas.

2.5. Conclusiones capitulares

A manera de conclusión de este segundo capítulo, podemos puntualizar lo siguiente:

En primer lugar, muchas veces el Gobierno ha entendido que el desarrollo de infraestructura es lo único que importa, por ende, muchas veces se crearon grandes obras que buscaban justificar el fuerte gasto que conllevó su desarrollo, pretendiendo justificar que se invirtió fuertemente en algunos sectores del país, como en este caso el desarrollo hidráulico.

Sin embargo, en este momento debemos señalar que el Gobierno siempre ha optado por establecer grandes proyectos de infraestructura en lugar de invertir en la estructura de los sectores más afectados por la problemática social.

Con ello queremos explicar que, muchas veces, el Gobierno prefiere establecer grandes obras, dado que estas son más llamativas para el común de la sociedad.

²⁴¹ *Idem.*

En materia hidráulica siempre existió un desarrollo fuertemente enfocado en la infraestructura del riego. Si bien es importante dotar de infraestructura de riego al agro mexicano, también deben ser establecidas diferentes políticas públicas que logren desarrollar al agro mexicano, como en cierto modo fueron los distritos de riego y las unidades de riego.

En segundo lugar, por cuanto ve al tema de la tecnicidad, el mismo siempre fue desarrollado a partir de la importación de nuevos avances tecnológicos, así como la enseñanza y educación de las técnicas importadas de otros países. Si bien se quiso contrarrestar dicha medida con la enseñanza de las nuevas técnicas, lo cierto es que nunca se estableció una línea que desarrollara la investigación del agro mexicano desde la perspectiva mexicana.

Posteriormente, ese desarrollo tecnológico se entendería como parte de los nuevos procesos de producción agrícola, por lo que muchas veces solo existirá un desarrollo tecnológico que permitiera una mayor producción y que sirviera a los intereses del nuevo mercado que estaba empezando a crecer en ese periodo, por lo que ahora la tecnología se vería estrechamente relacionada con el nivel productivo.

Sin embargo, aunque el desarrollo productivo en México aumentaría en los inicios de implementación de esta nueva política, lamentablemente el agro mexicano se volvió un sector que solamente servía para producir y exportar productos e importar tecnología, haciéndolo fuertemente dependiente de los demás países (en el contexto social era el fin buscado por la liberación comercial). Por ello, es conveniente establecer un nuevo paradigma donde se analice la tecnología en el agro mexicano, no solo viéndolo como un recurso más de producción, sino que sea concordante con la realidad nacional; promoviendo con la producción de alimentos de calidad y que permitan lograr la independencia del agro.

Consecuentemente, debemos señalar el aspecto del financiamiento, el cual nos establece la poca equidad existente entre los tres sectores de campesinos, beneficiando en gran medida a los grandes productores y dejando en el rezago a los otros dos, ya sea por factores de insolvencia económica o por el hecho de que

los bancos buscaban siempre encontrar un beneficio más redituable. De igual forma, en este panorama encontramos una gran diferencia entre la cuantía de los créditos. Muchas veces los pequeños y medianos agricultores eran financiados por bancos del Gobierno, los cuales no tenían los mismos recursos, a diferencia de los grandes bancos, que tenían una solvencia económica mayor, permitiendo la apertura de créditos más cuantiosos.

Otro factor negativo fue la falta de un organismo que pudiera regular los créditos y que pudiera trascender a los gobiernos, ya que la mayoría de estos organismos solamente encontraba su vigencia durante el Gobierno en el cual fue creado. Aunado a ello, frecuentemente el panorama de las políticas públicas no estuvo relacionado con el tema del financiamiento. Muchas veces el financiamiento del agro mexicano solo se enfocaba en la creación de instituciones, pero no de programas a largo plazo que pudieran encarar las vicisitudes que a futuro se presentarían. Aunque existieron propuestas, lamentablemente, ninguna de ella perduró. En tal razón, debe realizarse un análisis acorde a la realidad del agro mexicano.

Finalmente podemos delimitar un panorama general del agro mexicano, su contexto y las políticas implementadas en cada rubro. Como vimos, las mismas fueron mal planeadas, ya que no atendieron a la realidad social del agro mexicano, sino a los intereses políticos en juego. Entonces, no se puede encontrar una concordancia entre las políticas y el agro mexicano y la realidad, es decir, políticas públicas que efectivamente establezcan medidas idóneas que impulsen el desarrollo del agro mexicano.

Por ello, debemos analizar otras perspectivas, como la de Estados Unidos, para determinar cuáles han sido las propuestas más idóneas para dar solución a la problemáticas del campo en la actualidad, análisis que se realizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE APOYO AL CAMPO EN LOS ESTADOS UNIDOS

Las políticas agrícolas no han sido más que una estrategia de los grandes grupos de poder en el país para establecer una hegemonía en el mercado, lo cual ha garantizado que estos grupos sigan conservando su *statu quo*, el cual ha sido mantenido por una serie de políticas neoliberales que han abierto al agro mexicano al libre mercado. Esta apertura no corresponde a las necesidades del campo, dejándolo en plena competencia con países cuya estructura en las políticas agrícolas ha sido reforzada con el pasar del tiempo.

Así, el agro mexicano se encuentra en clara desventaja en comparación con otras realidades del campo, en el aspecto internacional. Podemos notar que esta “internacionalización del agro mexicano” ha sido estipulada en términos de apoyo a las grandes trasnacionales que se vieron beneficiadas con estas medidas.

De igual forma, podemos señalar la falta de “políticas públicas”²⁴² idóneas para responder a las necesidades del agro mexicano, siendo que en realidad se trata de políticas clientelistas que garantizan el voto y mantienen a los campesinos tranquilos.

Es a raíz de esta concepción que encontramos al agro mexicano en crisis desde hace más de un siglo, que en la actualidad sigue permeando. Ello es causa del mal manejo de las políticas dentro del país, específicamente en el campo mexicano,

²⁴² En este aspecto se señala entre comillas el término de políticas públicas, en virtud de que, tal como hemos visto en el capítulo anterior, las políticas dentro del agro mexicano no tienen concordancia con el concepto de políticas públicas establecido en la teoría, dado que las políticas agrícolas en el campo mexicano no han tenido esa vertiente de “públicas”. Como hemos visto, el Estado y los terceros involucrados en el desarrollo de estas políticas han dejado fuera de la formulación de las políticas a la sociedad, por ende, encontramos unas políticas que no corresponden a la realidad social. Sin embargo, encontramos que estas políticas han sido estructuradas en razón de lo que estos grupos sociales dominantes han señalado como “necesidades”, por lo que solo han servido a los fines de estos grupos.

aunado a la falta de “políticas públicas” idóneas. Por ello voltearemos a otros horizontes, para analizar si las políticas públicas implementadas en otros países han servido a su campo y, de ser así, si dichos modelos pueden ser empleados en nuestro territorio nacional.

Al analizar a otro país, no debemos dejar de lado que este tiene diversos elementos geográficos, históricos, culturales, económicos y políticos que pueden diferir de la realidad mexicana. Por lo anterior, contrario a la metodología usada por los tecnócratas, quienes fueron sumamente ideologizados en los conceptos neoliberales que influyeron en gran medida en la firma de tratados y la reestructuración económica que la nación sufrió a partir de 1982; debemos realizar un análisis en el cual podamos no solamente valorar los factores económicos, sino que realmente podamos ofrecer una solución que, si bien es extraída de los modelos de otros países, puede ser “nacionalizada”.²⁴³

Analizaremos la situación de un país cuya estrategia de políticas públicas agrícolas ha sido favorable, cuyo criterio pueda ofrecer una posible solución a la problemática del agro mexicano. Si realizáramos el análisis respecto a países en la misma condición de México, ello podría ser infructuoso; por lo cual, lo adecuado es analizar proyectos que pudieran ser factibles y beneficiosos para la realidad mexicana.

En virtud de lo anterior la presente investigación optará por tomar en cuenta potencias agrícolas, a fin de extraer modelos que pudieran ser trasladados a la realidad mexicana, después de ser debidamente “tropicalizados”.

Así, analizaremos el caso de Estados Unidos de América, al ser una de las grandes potencias en el plano agrícola. Si bien su realidad es diversa, principalmente en el

²⁴³ En este apartado señalo la palabra nacionalizar, en virtud del proceso jurídico que se realiza en el territorio nacional, en el cual un extranjero puede obtener la ciudadanía mexicana, cumpliendo una serie de requerimientos para poder obtenerla, con ello llevándolo a conocer más sobre la sociedad mexicana. En este caso, podemos encontrar un procedimiento similar con la extracción de las teorías, pero optamos por el término “naturalización”. En la realidad mexicana importamos ideas de otros países que resultan funcionales para el país, sin embargo, al no ser tomada la diversidad de contextos sobre las cuales son establecidas, encontramos teorías que son inútiles en la práctica.

aspecto económico, también podemos encontrar una serie de similitudes que nos acercan a un panorama aplicable a la realidad mexicana.

3.1. Contexto histórico de las políticas agrícolas en Estados Unidos. Antecedentes.

Previo a entrar en el análisis de las políticas públicas agrícolas de Estados Unidos de América, debemos establecer el contexto social sobre el cual fueron planteadas las diversas políticas públicas en dicho país, a fin de poder realizar una comparación con la realidad mexicana.

En un primer momento, debemos tomar en cuenta la importancia que tiene el aspecto geográfico de un país en el desarrollo de los diversos sectores económicos. Ahora bien, por cuanto ve a la realidad geográfica de Estados Unidos, ese país cuenta con una gran variedad de climas, lo cual es uno de los factores que suelen predominar en el establecimiento de un campo estable y que pueda contar con una diversidad de cultivos.

Sin embargo, en este punto sí podemos compararnos, ya que México también cuenta con una gran diversidad de climas y ecosistemas.²⁴⁴ Pero a pesar de esta cualidad en común, nuestro campo está sumamente rezagado en su desarrollo, a diferencia del país norteamericano. Podemos señalar, de una manera muy superficial, que no solamente es la variedad de ecosistemas uno de los factores que permiten la soberanía agroalimentaria óptima de un país.

También debemos resaltar que el agro mexicano goza de gran variedad de cultivos, lo cual le permite tener múltiples productos. De igual forma, el país norteamericano cuenta con variedad de climas, disponibilidad del agua, así como un suelo sumamente fértil y una diversidad de llanuras propicias para el uso de maquinaria en las diversas fases que involucran el cultivo,²⁴⁵ por lo cual, en el aspecto geográfico, Estados Unidos se ha visto sumamente beneficiado. La diversidad de

²⁴⁴ BIODIVERSIDAD MEXICANA, <https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees>, consultado el 1 de noviembre de 2021.

²⁴⁵ GAVALDÓN ENCISO, Enrique *et al.*, "La política agrícola de Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, 1990.

cultivos suele venir acompañada de esa posición beneficiosa que el clima le suele dar. Sin embargo, no solamente es este aspecto el que permite a dicho país ser una potencia dentro del ámbito agrícola, sino que otros factores.

En un segundo momento, debemos señalar la importancia que suele tener el aparato gubernamental dentro del desarrollo del agro norteamericano, con la aplicación de los métodos y técnicas de cultivos más avanzados. Ello supone una ventaja competitiva frente a los demás países que suele ser sus “contendientes” en el aspecto agrícola.

Lo que parece más interesante y que ha si sido objeto de debate en el marco de la eliminación del Estado del bienestar, borrando con ello los apoyos sobre los cuales el Estado solía estar inmiscuidos, abriéndose ahora el comercio a un neoliberalismo, es el fortalecimiento de la competitividad de la rentabilidad de la agricultura norteamericana por el gobierno.²⁴⁶ Uno de los grandes factores sobre los cuales se edificó este aparato agrícola norteamericano —al igual que la variedad de los países que son potencia en este sector— es el apoyo económico sobre el cual se basa este nuevo paradigma agrícola.

Por tal razón, encontraremos que el desarrollo de este nuevo proceso agrícola norteamericano empezó en el año de 1916, cuando se asentaron las bases del actual sistema agrícola, creándose una red de bancos que tendrían la misión primordial de otorgar financiamientos dentro del agro.²⁴⁷ En contraposición, en México tenemos la creación del Banco del Avío en 1830, que servía de apoyo a la economía nacional.²⁴⁸ Lo anterior nos permite ver la importancia que tiene el financiamiento para el modelo agrícola. No por nada dicho proceso ha sido instaurado hace más de 80 años, con lo cual, debemos darnos cuenta de la importancia que tiene el agro para el modelo económico estadounidense.

En comparación con la realidad nacional, en la cual la mayoría de los bancos solamente ofrecen financiamiento a los grandes productores, dejando a los

²⁴⁶ *Idem.*

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ POTASH, Robert, "La Fundación Del Banco De Avío. *La economía mexicana*", 2018, p. 261, DOI: 10.2307/j.ctv5138v7.5.

pequeños y medianos agricultores en una situación sumamente limitante, al ofrecerles créditos reducidos. Ello se debe a que los bancos que son creados para dicha función suelen estar manejados por el propio Estado, quedando su capacidad económica limitada en función del presupuesto de egresos, así como a la disponibilidad económica que se tenga en dicho periodo, aunado a la influencia política que somete a dicho sector. Ello hace variable la cantidad y los diversos sistemas operativos con los que los bancos pueden contar, afectando primordialmente a los pequeños y medianos agricultores.

Sin embargo, en el proceso histórico sobre el cual se han fomentado las políticas públicas del agro norteamericano no solamente encontramos un gran impulso, sino además una política agrícola integral que abarca diversos rubros que involucran distintos procesos del agro. Esa es quizá esta una de las partes que más debemos recalcar respecto a las políticas agrícolas norteamericanas, aunado a que el agro no es visto como una serie de elementos, sino como el resultado de un proceso en el que existen diversos momentos, como lo son: la producción, la transformación, el comercio interno y el externo, hasta el ingreso, el consumo y la protección que se tiene del medio ambiente con una agricultura sólida.

Podemos hablar de una política agrícola integral, por lo cual no es raro que encontremos que las diversas políticas públicas agrícolas están determinadas por una serie de directrices dedicadas a cada una de las etapas del proceso agrícola. A diferencia de la realidad nacional mexicana, no es un programa aislado, sino en concordancia con un proceso, el cual da como resultado una serie de políticas que suelen ir entrelazadas entre ellas.

A su vez, debemos resaltar la continuidad con la cual cuentan las políticas agrícolas en Estados Unidos, lo cual se debe a un proceso dinámico y flexible, capaz de acoplarse a la diversidad de circunstancias históricas. Existe compatibilidad entre los objetivos y mecanismos sobre los cuales se fundan sus instrumentos, por lo que, no nos sorprende que estas políticas públicas haya sido implementadas desde

1933, pero que, derivado de su dinamismo, únicamente se hayan modificado para acoplarse a los nuevos contextos históricos.²⁴⁹

De igual forma, debemos tomar en cuenta que las políticas agrícolas norteamericanas suelen tener injerencia tanto en el ámbito interno como en el comercio exterior. Por cuanto ve al ámbito interno, debemos tomar en cuenta el apoyo a los precios:

“El apoyo a los precios comprende varios subprogramas que se aplican en el proceso de comercialización y cuyo propósito es proteger los precios agrícolas de los vaivenes de la oferta y la demanda, tanto nacional como internacional. Para ello, el Gobierno estadounidense compra en forma directa mediante la Commodity Credit's Corporation (CCC), otorga créditos prendarios, fija precios objetivo o de referencia, impone cuotas de mercado y promueve normas de control de excedentes para evitar sobre-ofertas.”²⁵⁰

A su vez, debemos señalar la importancia que tiene el departamento de agricultura de Estados Unidos (USDA), el cual es uno de los organismos que establece en gran medida la gerencia de las diversas políticas agrícolas en la nación norteamericana. Entre sus funciones se encuentran la distribución de los vastos recursos de tierra de la nación, incrementar la productividad y la calidad de vida de los agricultores, así como la asistencia de la comercialización de sus productos.²⁵¹

Podemos señalar con ello la idea de unidad del Gobierno norteamericano en sus políticas agrícolas, el cual fundó un solo organismo que lleva a cabo la administración de agro. Caso contrario en México, en donde existe un organismo que no ha encontrado su directriz, a causa de los diversos procesos políticos que el país atraviesa, aunado a la diversidad de intereses sobre el mismo, que impedía fijar una directriz única que planteara planes a corto, mediano y principalmente largo plazo, sobre los principios que sostendrían al agro mexicano. Por ende, las políticas agrícolas mexicanas son discontinuas y están descontextualizadas, principalmente por la falta de continuidad de las mismas.

²⁴⁹ *Idem.*

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 1207.

²⁵¹ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, “Política agrícola, de subsidios y ayudas internas en estados Unidos, México y Brasil”, 2006, p. 5.

Ahora bien, retomando el tema del agro norteamericano, debemos tomar en cuenta que el mismo fue impulsado a partir del siglo XIX, principalmente mediante la educación e investigación,²⁵² contrario al caso mexicano, en el cual principalmente encontramos el desarrollo de un agro mediante una serie de políticas “clientelistas”, lo cual provocó una actitud de pasividad entre los agricultores, los cuales solo esperaban el momento para recibir los apoyos del gobierno. Si bien los apoyos en educación e investigación fueron implementados después, lamentablemente, la actitud “pasiva” ya había sido asumida por los agricultores.

En Estados Unidos, la ley agrícola de 1933 (Agricultural Adjustment Act 1933) fue de suma importancia para el desarrollo agrícola norteamericano, la cual buscaba elevar el precio de los productos que se encontraban en el campo, así como el poder adquisitivo del agricultor, para finalmente poder eliminar la superproducción y excedentes de productos agrícolas.²⁵³ De igual forma, entre los diversos fines que influyeron en esta Ley Agrícola decretada por Franklin Roosevelt, encontramos el sostenimiento de los precios, el otorgamiento de créditos; todo ello a fin de evitar la erosión de los suelos, los cuales, dado el exceso en la actividad agrícola, habían llegado a un punto de desgaste. También encontramos la ayuda a los exportadores en el marco de la crisis económica internacional.²⁵⁴

Debemos resaltar que la Acta Agrícola de 1938, así como la del año de 1949, son consideradas leyes federales permanentes en política agrícola; salvo que una ley disponga lo contrario. Es por ello por lo que ambas quedan sin efectos al momento en que entra en vigor la nueva ley.²⁵⁵

Al darnos cuenta de la idea sobre la cual se establecían las directrices de las políticas agrícolas norteamericanas, en las cuales encontraremos una sobreprotección a la agricultura, buscando la mejora del mercado mediante una

²⁵² *Idem.*

²⁵³ SALVADOR, M. Laura, "Economía general y agraria Farm Bill y PAC", <http://agro.unc.edu.ar/~economia/wp-content/uploads/2017/02/Farm-Bill-y-PAC.pdf>.

²⁵⁴ PÉREZ, L. C., "Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC", 2008, pp. 117-134, [http://www.cei.gob.ar/userfiles/12 La nueva Ley Agrícola.pdf](http://www.cei.gob.ar/userfiles/12%20La%20nueva%20Ley%20Agricola.pdf), consultado el 20 de noviembre de 2021.

²⁵⁵ *Idem.*

serie de políticas que buscaban regular el contexto agrícola que se tenía dentro de esa época. Dicho contexto atravesó la depresión económica, lo cual solía determinó la orientación protectora que implementó Estados Unidos a principios de la implementación de esta estructura de políticas agrícolas, así como el carácter discrecional para la determinación de los precios objetivos, los cuales no eran determinados por las fluctuaciones del mercado, sino que eran resultado de un proceso legislativo, quedando a criterio del Departamento de Agricultura con influencia del poder Ejecutivo.²⁵⁶

Sin embargo, la crítica que podemos hacer a dicho aspecto es que si bien dichas políticas fueron adecuadas en un contexto en el cual se buscó proteger al campo, como una de las principales actividades de vital importancia en la sociedad, cuando este aspecto siguió trascendiendo a través de los años y siguió afectando el contexto internacional, podemos cuestionar la actitud del Gobierno norteamericano.

Es importante referir el proceso de promulgación de la ley agrícola. Esta debe ser aprobada por ambas cámaras (Senado y Cámara de Representantes). Si existe una diferencia entre las mismas, tiene que ser resuelta por un "Comité de Conferencia". Una vez promulgada, su periodo de vigencia generalmente dura 5 años, pero en este caso se estima un periodo de 10 años.²⁵⁷

El periodo de desarrollo agrícola norteamericano impulsaría las políticas de soporte para los productos agrícolas mediante el apoyo a los precios de ingreso a partir de los años treinta, consecuencia de las crisis económicas presentadas en dicha época. A partir de este periodo y hasta el año de 1996, la política agrícola se relacionaría con la administración de la oferta mediante los límites al área que sería sembrada, así como mediante una serie de programas enfocados en el establecimiento de los productos considerados como básicos.²⁵⁸

En este periodo encontraremos una serie de cambios dentro del modelo de políticas agrícolas implementado dentro del agro norteamericano. En 1985 encontraríamos

²⁵⁶ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, *op. cit.*, p. 56.

²⁵⁷ CENTRO DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA LA AGRICULTURA, "Posibles impactos de la nueva Ley Agrícola 2014 de los EE.UU sobre el sector agropecuario de ALC", 2014, p. 2.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 6.

una reducción a las tasas de préstamos para productos básicos (Commodity Loan Rates), así como el programa denominado “Precios objetivos” (Target Prices) a raíz de las presiones presupuestales y las distorsiones que estos programas provocaban en el mercado y la economía global.

En 1990, la ley agrícola crearía una serie de cambios que permitirían a los productores una mayor discrecionalidad en los productos a la hora de la comercialización de sus cosechas; permitiendo la flexibilidad en la siembra y el cambio en la normatividad del traslado de las reservas de granos.²⁵⁹ La ley agrícola del año de 1996 esta se enfocó en el control de los costos del Programa Agrícola, principalmente en la reducción del déficit en el presupuesto federal. En un segundo momento se procuró la menor intervención gubernamental, buscando una cierta desregulación, para permitir a los agricultores responder a las demandas del mercado.²⁶⁰

Con lo anterior podemos ver la implicación que el contexto socio-cultural tuvo sobre las políticas agrícolas en Estados Unidos, dado que los años noventa estuvieron marcados por una mayor liberación del mercado al entorno global, tal como fue el caso mexicano, en el cual la globalización tuvo un gran auge en el área agrícola.

Por ello dirigimos nuestra mirada hacia el territorio norteamericano, dado su sistema de protección e intervención que seguía manteniendo, para hacer frente a una de las principales problemáticas de la economía global. Sin embargo, si bien podemos señalar que las políticas agrícolas establecidas en los años noventa se decantaban por una cierta liberación de la economía agrícola, a finales de dicha década, como consecuencia de las caídas de los precios internacionales de los productos agrícolas, se establecerían un paquete de programas de asistencia para emergencias.²⁶¹ Entre ellas encontramos el programa de asistencia por pérdidas en la comercialización “Market Loss Assistance” (MLA), especificado para productos

²⁵⁹ *Ídem.*

²⁶⁰ *Ídem.*

²⁶¹ *Ídem.*

lácteos, así como el programa “Disaster Assistance”, establecido para los productores ganaderos.²⁶²

Lo anterior nos permite darnos cuenta de que, a pesar de los esfuerzos por la desregulación del Estado en el área del agro norteamericano, siempre se han establecido diferentes programas que han apuntado al apoyo de los productores agrícolas.²⁶³

Ello también lo podemos corroborar mediante algunas descripciones que hace la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la postura de Estados Unidos en el apoyo de la agricultura nacional:

“El perfil agrícola estadounidense encaja perfectamente en la descripción que hace la OMC al referirse los países que justifican las ayudas internas que pueden ocasionar distorsiones y/o que se encuentran fuera de proporción y las razones para ello; en general, los gobiernos pretenden asegurar que se produzcan alimentos suficientes para satisfacer las necesidades del país, proteger a los agricultores de los efectos de condiciones meteorológicas desfavorables, así como de las fluctuaciones de los precios internacionales, y preservar la sociedad rural. Más allá, Estados Unidos aduce razones de seguridad nacional para sustentar los apoyos a la agricultura, aun cuando estos generen condiciones económicas desfavorables e injustas para otros países por la disminución en los precios internacionales.”²⁶⁴

Los cambios en las políticas agrícolas han tenido su fundamento en las legislaciones, las cuales han sido implementadas cada 5 años, lo cual suele darle flexibilidad y permite establecer los nuevos contextos de las necesidades actuales del campo.²⁶⁵

Como vimos, en los años noventa las legislaciones se enfocarían mayormente hacia el mercado, dejando la decisiones de la siembra a los productores, en cualquier extensión de tierra –salvo hortalizas y frutas—, siendo su mayor ejemplo la ley de 1996, que eliminó los precios objetivos, los pagos de deficiencia y los esquemas de

²⁶² *Ídem.*

²⁶³ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, *op. cit.*, p. 54.

²⁶⁴ *Ídem.*

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 55.

retiro obligatorio de las tierras de acuerdo con la temporada. Como compensación, se ofrecieron pagos directos por contratos de flexibilidad en la producción.²⁶⁶

Así, aunque en dicha década existió una tendencia eliminar algunos de los apoyos, los cuales los organismos internacionales y los diversos países consideraban contrarios a los intereses del comercio internacional, lo cierto es que el mismo gobierno seguía encontrando la manera, mediante diversas políticas y sistemas, de tener una fuerte injerencia en las políticas agrícolas norteamericanas.

Sin embargo, las políticas anteriormente eliminadas con la ley de 1996 retornarían en el año 2002, cuando serían reintroducidos los precios objetivos, mediante el esquema de pagos directos,²⁶⁷ recuperando con ello el sentido que se tenía sobre la protección del agro norteamericano por parte del país. De igual forma, la OCDE señala este fenómeno:

“Los datos de la OCDE respecto de Estados Unidos ciertamente ilustran acerca de la dinámica de la reforma, dado el liderazgo de ese país. Los esfuerzos por mantener un manto protector sobre su agricultura y productores llevaron a que coyunturalmente se instrumentaran medidas que implicaban abrir una brecha entre el precio interno y el externo y, más estructuradamente, a la implantación de programas para transferir recursos públicos. Así pues, el sostén del ingreso de los productores no se ha abandonado, más bien, jugando con las reglas de la OMC, ha habido un desplazamiento hacia medidas que implican desembolsos presupuestarios mayores, es decir, que se basan en dinero de los contribuyentes.”²⁶⁸

Esto nos hace darnos cuenta del nivel de control que establecía el gobierno norteamericano sobre su campo, a pesar de las grandes problemáticas que ello conllevaba. Esto colocaba a Estados Unidos como una nación poderosa en dicho rubro, eliminando mediante sus propias reglas a sus más próximos competidores, como es el caso de México, quien tuvo que adecuar sus políticas a los estándares internacionales, permitiendo que existiera un distanciamiento entre la

²⁶⁶ TRUJILLO FÉLIX, Juan de Dios *et al.*, “Las reformas de las políticas agrícolas de Estados Unidos, la Unión Europea y México. Deficiencias de la metodología de la OCDE para su medición”, núm. 36, 2005, p. 54.

²⁶⁷ *Idem.*

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 61.

administración federal y los campesinos, dejando a merced de las leyes del mercado a estos últimos.

Así, mientras algunos países imponían medidas que limitaban los apoyos al campo, Estados Unidos aumentaba su apoyo, lo cual era considerado hasta por la OMC como medidas distorsionantes que ocuparon los techos comprometidos con dicho organismo.²⁶⁹

Otro de los pilares de las políticas agrícolas norteamericanas fue la transferencia basada en el uso de insumos, los cuales han sido una de las principales formas de pago, sin embargo, la mala asignación de recursos ha sido sumamente criticada.²⁷⁰ A su vez, debemos señalar la importancia de los pagos basados en derechos históricos (payments based on historical entitlements), lo cual se basa en las transferencias de los gobiernos, mediante el cálculo sobre un referente histórico en diversos factores como el área, número de animales o producción o grupo de productos específicos, sin tener obligación alguna de seguir plantando o elaborando dichos productos.²⁷¹

Veamos algunos de los ejemplos sobre los cuales la política agrícola fue dictando sus directrices. En este caso debemos analizar algunas de las leyes agrícolas (Farm Bill) y los programas que han sido implementados como parte de ellas. Principalmente analizaremos aquellos programas que han sido diseñados desde hace mucho tiempo, lo cual permite establecer cómo ha sido desarrollado el programa, a través de sus diversos contextos, así como los resultados que ha tenido. Comenzaremos por señalar la Farm Bill del año 2002 y algunos de sus principales elementos.

3.1.1. Farm Bill 2002

Debemos tomar en cuenta algunos aspectos importantes de la Farm Act del 2002 (Farm Security and Rural Investment Act 2002), la cual guiaría los programas de corte agrícola hasta el año 2007. Entre los aspectos relevantes que encontramos

²⁶⁹ TRUJILLO FÉLIX, Juan de Dios *et al.*, *op. cit.*, p. 62.

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Idem.*

en la presente ley están los programas *commodities* (de los que ya hemos señalado algunas características), así como los programas de conservación, comercio, desarrollo, crédito, etcétera.

Otro de los aspectos importantes de esta presente ley fue el presupuesto que se dictaminó para el desarrollo de estas políticas agrícolas, el cual ha sido un presupuesto multianual que ha permitido el desarrollo de una serie de proyectos “estables” y continuos a lo largo del periodo en el cual se desarrollaron los proyectos agrícolas.

Ahora bien, por cuanto ve a la Farm Bill de 2002, encontramos que el presupuesto destinado fue de un total de 73.5 billones de dólares, para los años fiscales del 2002 al 2011.²⁷² Lo anterior a diferencia de la realidad mexicana, tal y como se menciona en el escrito “Los subsidios agrícolas en México”. Dicho texto también señala algunas de las causas que han determinado el contexto del agro mexicano en la actualidad:

“La manera en que México orienta las transferencias totales a la agricultura es muy diferente en comparación con la de sus principales socios comerciales. Por ejemplo, en el 2002 el país mantuvo más de 90% de sus transferencias en forma de subsidios, mientras que en Estados Unidos de América sólo el 48% eran subsidios. El porcentaje de las transferencias a la agricultura, que corresponde a los servicios de apoyo (investigación, capacitación, difusión, etc.), es varias veces mayor, en EE. UU. que en México. Así, en México, aunada a la insuficiencia de recursos destinados al campo, se observa una asignación de los mismos muy ineficiente.”²⁷³

En México, a pesar de que sí existe una forma de apoyo orientado hacia la agricultura, la misma fue establecida erróneamente. Aunque en el año del 2002 los apoyos a los subsidios en el territorio nacional eran del 9%, en Estados Unidos de América llegaban a un 40%. Además, muchos de estos apoyos no son coincidentes con la realidad mexicana, en virtud de que muchas veces estos subsidios no implicaban un involucramiento muy fuerte por parte del Estado mexicano.

²⁷² *Ibidem*, p. 7.

²⁷³ GONZÁLEZ, Adrián *et al.*, “Los subsidios agrícolas de México”, *Agricultura técnica en México*, vol. 32, núm. 3, 2006, pp. 327 y 328.

De igual forma, en virtud de la ideología clientelista a la que están arraigados los campesinos, los subsidios solo buscan como fin que se cumpla con la producción de un producto en específico. También existe la tenencia de producir una cierta cantidad de productos cultivados en un área específica, lo cual es la práctica más habitual en México. Ello incrementa la ideología “clientelista”, ya que muchos productores solamente se conformarán con producir una determinada cantidad para poder cumplir con los requerimientos exigidos para obtener los subsidios.

Además podemos señalar la importancia de los objetivos del panorama agrícola entre estos dos países. Mientras en Estados Unidos suele premiarse la producción, en México se persigue la tenencia de tierras cultivables. A su vez, en 2002 el aporte de Estados Unidos a los servicios de apoyo, como lo son la investigación, capacitación y difusión fue muchas veces mayor en comparación con México. Esto, además de mostrar la falta de orientación en las políticas agrícolas, también nos habla sobre la ley del “mínimo esfuerzo”²⁷⁴ que se tiene en México. El Estado no busca establecer programas que exijan un mayor esfuerzo ni una visión a largo plazo, lo que impide valorar los resultados que puede tener a futuro el agro mexicano, sino que solo se planea a partir de la situación actual. De ahí la falta de impulso a la investigación.

La OCDE hizo un análisis referente a los subsidios en las políticas agrícolas en México, en comparación con otras naciones, durante el periodo de 1999 a 2002. Ello arrojó, entre otros, los siguientes resultados:

“La OCDE (1997) usó tres indicadores para evaluar la política de subsidios agrícolas de México: monto anual, monto *per cápita* y monto por hectárea. Los valores para los países seleccionados se describen a continuación: 1) durante el período 1999–2002, el monto medio anual de los subsidios agrícolas fue de 7500 millones de dólares en México, 5400 en Canadá, 94 160 en EE.UU. y 112 000 en la Comunidad Económica Europea; 2) los países miembros de la OCDE tuvieron un monto promedio de subsidios agrícolas *per cápita* de 292 dólares/año considerablemente superior al de México, que fue de 77 dólares, mientras que en Japón ese monto fue

²⁷⁴ En este aspecto señalo el concepto mínimo esfuerzo, dado el contexto socio-cultural en el que se encuentra inmersa la realidad mexicana. Según esta “ideología”, se busca hacer las cosas de la forma que presente menos complicaciones y que permita hacer un trabajo “aceptable”, sin buscar el perfeccionamiento o una mejor calidad.

493, Corea 553, Noruega 576 y Suiza 719; 3) los subsidios agropecuarios en dólares por hectárea/año fueron de 10 269 en Japón, 9305 en Corea, 2926 en Suiza, 2272 en Noruega, 1000 en EE. UU., 1900 en la Unión Europea, 58 en México, 55 en Canadá, 6 en Nueva Zelanda y 2 en Australia.²⁷⁵

Podemos darnos cuenta de dos cosas. La primera es la falta de apoyos presupuestarios para las políticas agrícolas en México; la segunda es el gran apoyo presupuestario que ofrecen las “potencias” a las políticas agrícolas. Es decisivo que estas “potencias” cuenten con un gran capital para poder desarrollar de manera adecuada estos programas.

Retomando el análisis del agro norteamericano, algunos de los cambios que se hicieron en relación con la Ley Agrícola del año de 1996 influyeron principalmente las tasas de préstamos, entre las cuales encontramos la Asistencia para la Comercialización (Marketing Loan Assistance). De igual forma, encontramos la adición de pagos atados a las *commodities*, a través del programa de Pagos Contra Cíclicos (Counter-Cyclical Payments). Finalmente, se reemplazó el pago por Contratos de Flexibilidad de Producción (Production Flexibility Contract), lo que era una muestra de la apertura de Estados Unidos hacia la comercialización global. Dicho programa solo duró 6 años, y posteriormente fue reemplazado por Pagos Directos (Direct Payments).²⁷⁶ Como se advierte, de nueva cuenta se optó por un modelo en que el Gobierno sería el rector de la agricultura, dejando de lado la libertad de los campesinos para poder producir.

Pasemos a analizar algunos de los programas que formaron parte de esta nueva reforma, y que pueden servir como una guía para analizar el contexto nacional. Comencemos por el Programa de Préstamos en Asistencia a la Comercialización (PPAC).

3.1.1.1. Programa de Préstamos en Asistencia a la Comercialización (PPAC)

Este programa se encarga de otorgar financiamiento para la comercialización, apoyando y optimizando el precio efectivo de venta recibido por los agricultores, de

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 328.

²⁷⁶ SUMMER A., Daniel, “Conflicts between U.S. Farm Policies and WTO Obligations”, *Center for Trade Policy Studies*, diciembre de 2005.

acuerdo con los cultivos elegibles. Lo anterior les permite almacenar la producción al momento de la cosecha y utilizarla como garantía del crédito. La operación de dicho programa es mediante el establecimiento de Tasas de Préstamo por unidad, las cuales son específicas para cada cultivo y son denominadas *loan rates*. Estas tasas serán ajustadas por cada uno de los cultivos a nivel nacional, así como posteriormente serán ajustadas a nivel local, a fin de establecer las bases de comercialización a nivel región. Entre algunas de estas bases están el costo de transporte y almacenamiento.²⁷⁷

Para ser beneficiario de dichos programas se establecen una serie de requisitos, por ejemplo: el productor debe mantener la posición y control del grano durante el tiempo de pignoración²⁷⁸ de este, para ello, debe contar con un certificado de depósito y propiedad. A su vez, el grano puesto como garantía debe satisfacer los requisitos mínimos establecidos por la Commodity Credit Corporation. Finalmente, los productores deben cumplir con los requerimientos establecidos por el programa de conservación y protección de pantanos de la Commodity Credit Corporation.

También se debe señalar las limitaciones respecto a los ingresos, pues se determinó que no se puede otorgar dicho financiamiento a aquellos agricultores cuyo ingreso sea superior a los 2.5 millones de dólares en promedio, en los tres últimos años, salvo de que el 75% o más sea proveniente de actividades agropecuarias.²⁷⁹

Respecto a este programa, parece oportuno poder contar con un control regional de los precios, lo cual parece sumamente adecuado para la realidad mexicana. Ello responde a que, muchas veces, el precio ha sido establecido por el precio internacional, por lo cual, existen regiones en las que los precios ya no son redituables para los agricultores.

²⁷⁷ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, *op. cit.*, p. 7.

²⁷⁸ Es cuando se deposita temporalmente la totalidad o una parte de la cosecha y se obtiene un documento expedido por un almacén general de depósito que certifica la existencia del grano, mediante el cual, el productor está en posibilidad de obtener un crédito prendario con un agente financiero. Disponible en <http://www.alinsumos.com/servicios/pignoracion-de-granos/>

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 9.

Aunado a ello, dentro del mismo agro mexicano podemos encontrar muchas veces que la competencia entre los pequeños-medianos productores en contra de los grandes productores es sumamente gravosa para los primeros, dado que los grandes productores pueden contar con una infraestructura que les permite “competir” a nivel internacional. En contraste, los pequeños y medianos productores no pueden luchar contra ellos, por lo cual, las diversas regiones agrícolas nacionales suelen responder a los precios establecidos por estas grandes potencias, por lo que parece oportuno analizar más a fondo la regionalización de los precios. Otro de los aspectos que podemos encontrar es la apertura de crédito mediante un tope financiero, lo cual en México suele suceder excepcionalmente, dado que, como ya hemos señalado, son los grandes productores, mediante la iniciativa privada, los que detentan dicho control.

Otro de los programas que debemos señalar es el Pagos Contra Cíclicos (PCC).

3.1.1.2. Pagos Contra Cíclicos (PCC)

Este tipo de programas sirve como una salvaguarda del agricultor en los casos donde los precios se encuentren por debajo de los precios objetivo (Target Prices) de cada uno de los productos que cuentan con este beneficio de manera anual. Los montos que los agricultores podían recibir por este programa debían ser calculados de acuerdo con los datos históricos de superficie y rendimiento base; llegando a un tope de cantidad máxima de \$65,000.00 dólares anuales.²⁸⁰ De igual forma, existe cierta flexibilidad en las siembras, lo cual permite que los productores puedan recibir ayuda de este programa; ello con algunas restricciones por producto.²⁸¹

Por último, encontramos un subsidio para la gestión del riesgo, específicamente en situaciones de desastre y pérdida de ingreso.²⁸²

Esto nos señala que, de igual forma, contamos con una serie de programas que buscan la protección del agricultor, lo cual permite que los mismos puedan encontrar

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 10.

²⁸¹ *Ibidem*, p. 12.

²⁸² ESPINAL, Carlos Federico, “Políticas Comerciales en la Agricultura: El caso de Brasil y Estados Unidos”, Bogotá, septiembre de 2004, p. 6.

una garantía dentro de la actividad agrícola. En comparación, en México, aunado a la gran dificultad que supone ser beneficiario de los programas de financiamiento, no existe un seguro que permita tener la certeza de que se podrá recuperar una cantidad de los ingresos. Por ello, los mismos agricultores optan por un modelo más factible, dejando de lado al campo y buscando una fuente de empleo con mejores posibilidades de subsistencia en las grandes orbes.

3.1.1.3. Agencias del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, USDA

Este organismo cuenta con la potestad suficiente para determinar las políticas agropecuarias, alimentarias y de desarrollo rural, bajo los principios de sostenibilidad, eficacia y desarrollo integral a largo plazo.²⁸³ Entre sus departamentos operativos encontramos los siguientes:

- Subsidios internos y a la exportación
- Aranceles y Negociaciones Comerciales
- Comercio interior de productos agrícolas
- Almacenamiento Agrícola
- Normas de calidad obligatorias y voluntarias
- Crédito agrícola legislado y administración de riesgos (cosechas y precios)
- Sanidad animal y vegetal
- Inocuidad Alimentaria
- Investigación y extensión agropecuarias
- Desarrollo Rural
- Bosques y Recursos Naturales
- Programas sociales de alimentos.²⁸⁴

Ahora bien, otro de los apartados que podemos encontrar dentro de la Farm Act del 2002 son los servicios agrícolas, el cual contempla los programas de administración

²⁸³ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, *op. cit.*, p. 14.

²⁸⁴ INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, “Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 de EE.UU y sus implicaciones en México y en los mercados agropecuarios internacionales”, 2002, p. 66.

de riesgos y apoyos a la exportación, mediante subsidios, créditos, programas de crédito y garantías de crédito a la exportación, así como pagos directos al Programa de Conservación de Reservas.²⁸⁵

3.1.2. Programas de Crédito Agrícola (Farm Loan and Grant Programs)

3.1.2.1. Préstamos Garantizados

Por cuanto ve a este programa, su encargada es la Farm Service Agency.²⁸⁶ Esta debe monitorear y asegurar hasta 95% del monto total de crédito que es otorgado a los productores que cumplen con los requerimientos para hacerse de un préstamo.

Por cuanto ve a su proceso:

“El productor solicita un préstamo garantizado a un agente financiero convencional y ambos negocian las tasas de interés y los plazos de pago. El prestamista, como propietario y responsable de dichos créditos hasta que concluyen, gestiona el aseguramiento del crédito por la FSA. El colateral para créditos de avío es el derecho de embargo sobre cultivos y ganado, propiedades o bienes muebles.”²⁸⁷

3.1.2.2. Programas de Cultivos (Commodity Programs)

Por cuanto ve a este tipo de programas, estos son una combinación de instrumentos, entre los que encontramos los *loan rates*, pagos directos, pagos contracíclicos. Los mismos varían de acuerdo con los productos entre los que encontramos: maíz, sorgo, algodón, avena, trigo, soya, cebada, oleaginosas, leguminosas menores (garbanzos, lentejas y arvejas), cacahuate, lana, mohair, miel y productos lácteos.²⁸⁸

3.1.2.3. Programas de Conservación

²⁸⁵ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, *op. cit.*, p. 15.

²⁸⁶ The Farm Service Agency (FSA) es una agencia del departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) que sirve a todos los agricultores, ganaderos y socios agrícolas a través de la planeación de programas agrícolas eficaces y eficientes para todos los estadounidenses.

²⁸⁷ INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, *op. cit.*, pp. 54-65.

²⁸⁸ *Idem.*

3.1.2.3.1. Programa de Conservación de Reservas (Conservation Reserve Program, CRP)

Este programa también busca la protección del medioambiente, mediante el retiro de la producción en la tierra ambientalmente sensible y su protección por un largo periodo. Con ello, los propietarios de granjas y operadores logran la conservación y mejora del suelo. Por llevar a cabo esta acción, los productores reciben pagos anuales por renta, cofinanciamiento y asistencia técnica para instalar prácticas de conservación aprobadas.²⁸⁹

Con este tipo de programas podemos observar la variedad de políticas agrícolas que buscan dar beneficios al agro norteamericano, en correlación con los mismos productores. Vemos que la diversidad de programas busca atender a la mayoría de las necesidades del campesino promedio, no solo alentado a las grandes transnacionales, ya que la diversidad de opciones permite que el campesino busque y pueda optar por alguna de las alternativas que le ofrecen. Incluso encontramos que muchas veces puede existir una mezcla de programas, lo cual es sumamente conveniente para el agricultor, el cual se puede incorporar a varios programas, lo que le permite tener la certeza de que logrará ganancias con su cultivo, pues los precios del mercado son bajos, o podrá aplicar para un crédito si es lo más factible, o podrá solicitar financiamiento para la producción, contando con un organismo que lo asesora en todo momento, mediante la asistencia técnica.

De igual forma, debemos encontrar la idoneidad del programa de conservación, el cual es de suma importancia dentro del agro, ya que muchas veces la misma agricultura provoca el debilitamiento del suelo, es decir, pierda sus nutrientes, lo cual impide un cultivo óptimo. Es adecuado encontrar una respuesta para poder rehabilitar al mismo. Sin embargo, en México encontramos que estos programas son muy escasos, dado que la preocupación dentro del sector agrícola es la producción y no la conservación, ni tampoco la estabilidad, autosuficiencia y soberanía del agro, debido a la falta de visión a largo plazo que se tiene y una

²⁸⁹ *Idem.*

estructuración incorrecta sobre las políticas agrícolas que se deben plantear sobre el agro mexicano.

A su vez, podemos señalar los pagos directos, los cuales tienen la siguiente estructura:

“Los pagos directos son pagos fijos otorgados a los productores no relacionados con los precios ni con la producción actual.

Una granja es elegible en proporción a sus acres base, que se calculan como un promedio histórico del área sembrada de un producto. Bajo este esquema, un productor no está obligado a producir los granos receptores de ayudas, sino que puede cultivar cualquiera a excepción de frutas y vegetales. También puede optar por no cultivar nada e igualmente percibir los beneficios.”²⁹⁰

En la Farm Act también hay un apartado que busca el desarrollo de las familias rurales, tomándolas en cuenta. Este apartado es denominado “Desarrollo Rural”.

3.1.2.3.2. Desarrollo rural

El objetivo de dicho apartado es incrementar el nivel de bienestar de las familias rurales a través de programas que diversifiquen sus fuentes ingresos. Entre los programas de desarrollo rural encontramos aquellos relacionados con la vivienda, infraestructura, servicios de cooperativas y programas comunitarios, entre otros.²⁹¹

Respecto al servicio de cooperativas rurales este:

“Administra los programas de fomento a negocios rurales, incluyendo asistencia técnica, desarrollo e investigación en cooperativas. Entre los servicios que se ofrecen destacan garantías de crédito para el desarrollo de proyectos productivos o modernización. Énfasis especial para impulsar la diversificación económica en comunidades rurales hacia procesos de mayor valor agregado.”²⁹²

En este programa encontramos un planteamiento de lo que realmente es una política pública, dado que el mismo se encuentra aterrizado en el contexto sociocultural del campesino norteamericano. Ello responde al hecho de que se diseñan y establecen las políticas en atención a las necesidades de los agricultores,

²⁹⁰ MONKE, Jim, “Farm Commodity Programs: direct payments, counter-cyclical payments, and marketing loans,” *CRS Report for Congress. RL 33271*, Washington D.C., The Library of Congress.

²⁹¹ BOHÓRQUEZ B., Elke Carolina, *op. cit.*, p. 20.

²⁹² *Ibidem*, p. 21.

desarrollando a un sector que puede empezar a ser autosuficiente gracias al establecimiento de una cooperativa que dota de asistencia técnica, desarrollo e investigación, permitiendo que el agricultor sea capaz de diversificar sus fuentes de ingresos. Además, ejecuta las posibles soluciones que pueden resolver las problemáticas de su comunidad, dejando al Estado solo como un ente que provee créditos para estos proyectos.

Este programa también fomenta entre el campesinado una actitud proactiva, pues es este el que busca las soluciones a sus necesidades, contrario a la realidad mexicana, en la cual el sector campesino es sumamente pasivo y solo espera el otorgamiento de diversos recursos u obras para beneficiarse, en vez de buscar la creación de planes para que ellos mismos puedan dar una solución.

Si bien en la realidad nacional muchas veces el aspecto económico es prioritario para la implementación de políticas, es aquí donde el proyecto de cooperativas suele ser sumamente llamativo, dado que al principio necesita el impulso económico, pero posteriormente, gracias a los mismos proyectos, puede contar con los fondos necesarios para solventar la creación de otro proyecto.

Por cuanto ve al tema de la investigación, el mismo es cubierto por el Servicio de Investigación y Extensión en Cooperación con Gobiernos Estatales (Cooperative State Research Education And Extension Service - CSREES). Entre sus funciones encontramos las siguientes:

“Su responsabilidad es integrar sobre una base amplia los componentes federales y estatales de la investigación agrícola, en estrecha colaboración con el sistema de educación superior y de extensionismo. La agencia otorga fondos para realizar proyectos que se ejecutan en alianzas conjuntas (partnerships) con las estaciones experimentales agrícolas de cada Estado, los sistemas de extensión estatales, las universidades y otros centros de investigación y educación. Los fondos federales se distribuyen entre las universidades y otras instituciones a través de fórmulas de cofinanciamiento, fondos competidos y donativos específicos. Opera también junto con la National Research Initiative, agencia que da financiamiento a las investigaciones que presentan los académicos en lo individual, que a juicio de la agencia tengan el potencial de lograr mayores avances en la frontera del conocimiento. Entre sus principales programas se encuentran la National Research Initiative (NRI), Agricultural genomics, Administración de recursos agrícolas, Entrenamiento de graduados expandido, Formula Funds, Programas de control de

pestes y enfermedades; y Educación superior y Initiative of Future Agriculture and Food Systems.”²⁹³

Podemos darnos cuenta de la importancia que tiene la investigación agrícola en el territorio norteamericano. Allí se alentó un sistema de colaboración entre los sistemas de educación a nivel superior y de extensionismo. La medida del cofinanciamiento es uno de los programas y apoyos que deben ser implementados en México, ya que con ello permiten al alumnado ser activo y llevar a la práctica sus proyectos.

Sin embargo, la realidad nacional está muy lejos de ser como la norteamericana, dado que, como hemos visto, muchos de estos aspectos son influenciados por el aspecto económico.²⁹⁴ En contraste, el sistema norteamericano es sumamente útil y tiene un desarrollo óptimo, con un gran número de organismos interrelacionados que permiten que estas políticas agrícolas sean implementadas de manera satisfactoria, como en este caso, en primer lugar, las alianzas de las instituciones educativas con estaciones experimentales agrícolas de cada Estado, aunado a que el ramo de la investigación se encuentra protegido.

Pero en México dicha situación es muy limitada, principalmente por los altos costos que impiden que exista un entramado de instituciones que permitan establecer una red tan bien desarrollada para el apoyo de la investigación desde las instituciones educativas.

Adicionalmente, la falta de fondos es un factor decisivo, y en México, además de que abunda el capital extranjero, es el sector privado el que principalmente cuenta con fondos y apoyos para la investigación. Pero aun la investigación es notablemente influenciada por el mercado, pues lo que realmente se busca es el apoyo al desarrollo y a la alta producción, dejando de lado temas con poca utilidad económica.

En relación con el presupuesto establecido para la Ley Agrícola 2002:

²⁹³ *Ibidem*, p. 29.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 61.

“El gasto estimado de las principales disposiciones de la ley agrícola 2002-2007 fue de U\$S 271.063 millones. De este monto, U\$S 178.158 millones (dos tercios del total) se destinaron al programa de estampillado de alimentos, mientras que U\$S 92.900 millones se utilizaron en los tres principales mecanismos de apoyo rural: programas de *commodities*, conservación y comercio.”²⁹⁵

La siguiente tabla sirve para ejemplificar dicho presupuesto:

Cuadro 2. Gasto de los principales títulos de la ley agrícola 2002-2007

**Gasto de los principales títulos de la ley agrícola 2002-2007
en millones de U\$S**

Año fiscal ¹	Programa de <i>commodities</i>	Conservación	Exportaciones	Total apoyo rural	Estampillado de alimentos	Apoyo rural y estampillado
2002	13.164	2.286	416	15.866	22.069	37.935
2003	12.125	2.758	503	15.386	25.325	40.711
2004	8.021	2.729	13	10.763	28.621	39.384
2005	14.120	3.443	223	17.786	32.614	50.400
2006	16.903	3.420	231	20.554	34.620	55.174
2007 (est)	8.601	3.687	262	12.550	34.909	47.459
Costo total	72.934	18.323	1.648	92.905	178.158	271.063
Participación en el total	26,9%	6,8%	0,6%	34,3%	65,7%	100%
Promedio anual	12.156	3.054	275	15.484	29.693	45.177

¹ Desde octubre a septiembre

Fuente: Chite (2007)

Fuente: PÉREZ, L. C., *op. cit.*, p. 121.

Ahora bien, una vez analizada la Farm Act 2002, veamos la Farm Bill del año 2008, la cual introdujo cambios importantes.

3.1.3. Farm Bill 2008

²⁹⁵ PÉREZ, L. C., *op. cit.*, p. 121.

La ley agrícola del año 2008, o la “Ley de agricultura, nutrición y bioenergía”, contará con un presupuesto de 300 mil millones de dólares.²⁹⁶ Algunos porcentajes son:

“Del total del gasto proyectado para la ley, aproximadamente el 65% se destinaría para los programas de lucha contra el hambre, incluidos los foods stamps (cupones alimentarios) y la asistencia alimentaria de emergencia. Los programas de subsidios a las commodities agrícolas analizados en este trabajo recibirán cerca del 15% del total del presupuesto. Para los programas de conservación, especialmente los de protección de tierras de cultivo y de administración medioambiental, se destinaría aproximadamente el 8% del gasto.”²⁹⁷

Tal y como el propio nombre de la ley lo señala, se dio importancia a los programas de nutrición.

De igual forma debemos señalar a los pagos contracíclicos, en virtud de su evolución dentro de esta presente ley agrícola. Principalmente, este programa se encuentra establecido sobre el nivel vigente de precios de los cultivos; además, el mismo busca el sostenimiento de los precios. Esto ocurre a través de una red de seguridad que tiene como fin estabilizar los ingresos agrícolas, ello al mantener en un cierto nivel los precios mínimos, eliminando siempre los denominados “riesgos de mercado”, que son tan habituales en esta época de globalización.²⁹⁸

Este “sostenimiento de los precios”, si bien es un elemento vital para asegurar a los campesinos —en este caso en el agro norteamericano—, muchas veces el efecto negativo que provoca en la economía internacional es sumamente preocupante, ya que, como hemos referido, poner a competir a dos naciones tan desiguales en infraestructura —como México y Estados Unidos— es muy gravoso para el país que no cuenta con dicho aparato. En virtud del programa antes señalado, el Gobierno norteamericano puede asegurar el ingreso de sus campesinos, pero en México dicho recurso no existe o es menor. Por ende, mientras en Estados Unidos los agricultores pueden incluso reducir el precio o aumentarlo en virtud de su

²⁹⁶ TEJEDA RODRÍGUEZ, Agustín, "La nueva ley agrícola estadounidense (farm bill 2008-2013) y sus repercusiones económicas y comerciales", *Fundación INAI*, 2009, p. 3.

²⁹⁷ *Idem*.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 11.

producción, en México los productores no pueden soportar las fluctuaciones económicas y se quiebran ante dicho sistema.

3.1.3.1. ACRE (Average Crop Revenue Election Program)

También cabe señalar unos de los subprogramas que se encuentran dentro de los Pagos Directos: el Average Crop Revenue Election Program (ACRE), el cual surge como una alternativa a los PCC. Este programa se enfoca en la producción de un determinado cultivo, en lugar de que los ingresos sean determinados según el nivel de precios.²⁹⁹ Su funcionamiento está determinado de la siguiente manera:

“Para que un productor reciba pagos en concepto de este nuevo programa deben darse dos condiciones. En primer lugar, el ingreso promedio por acre obtenido por el Estado en el que se encuentra el campo, por la producción de cada cultivo abarcado por el programa, debe ser menor que el ingreso garantizado por la ley para ese Estado. En segundo lugar, el ingreso por acre conseguido por el productor individual, para ese mismo cultivo durante ese mismo año, debe ser menor que el ingreso de referencia del productor fijado por la ley.”³⁰⁰

Ello evidencia la importancia que tiene la producción en la determinación de precios. Para poder recibir las ayudas, estas se encuentran ligadas a los precios, rendimientos y hectáreas sembradas de los diferentes cultivos.³⁰¹

Esta visión la podremos encontrar en las políticas agrícolas mexicanas, dada la importancia que se da a los precios, así como el nivel de producción y el número de hectáreas que cultivadas. Esta es una visión más “mercantilista” y abierta al campo internacional, pues los apoyos están determinados por el comercio y los precios. Pero no debemos olvidar que este es un programa opcional, porque el agricultor puede optar por este o por otros programas que se encuentran a su disposición.

Generalmente seguimos encontrando con este programa una pequeña apertura a la globalización por parte de Estados Unidos. Además, los precios no son realmente determinados por el comercio internacional, dado que Estados Unidos es el país más poderoso en el rubro agrícola, y esto es lo que dictamina los precios sobre los

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 12.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 13.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 15.

cuales los cultivos se cotizan. Si bien se somete a los productores a la libertad del mercado con este programa, en realidad se encuentran asegurados, al ser el propio Estado el que determina las reglas del juego en el agro.

El contexto mexicano es diferente, dado que los campesinos no tienen diferentes opciones —dadas las políticas agrícolas implementadas desde hace tiempo en el territorio—, y el campo está sometido a las leyes del mercado. México no es una excepción, ya que, como podemos notar en la actualidad, muchos países se encuentran bajo el yugo de estas mismas reglas del juego.

Finalmente, respecto a este programa podemos señalar que, al igual que muchas de las políticas agrícolas norteamericanas, tiene un tinte “proteccionista”, dado que provee de asistencia inmediata al productor cuando la rentabilidad es baja.³⁰²

Ahora bien, otros de los programas de la Farm Bill cuya estructura vale la pena analizar son los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes (Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments). Estos siguen con la tendencia proteccionista de Estados Unidos hacia sus agricultores, pues prevé otorgar subsidios a sus agricultores en el caso de que los precios de mercado caigan por debajo del nivel fijado dentro de las *loan rates*. Con esto se activa un seguro gracias al cual el productor podrá recibir alguno de los préstamos mencionados.³⁰³

Por cuanto ve al programa Marketing Assistance Loans, encontramos el siguiente funcionamiento:

“Si se decide por la primera opción, recibirá por parte del gobierno un préstamo cuyo monto será igual a la producción que se compromete como garantía, multiplicada por un precio específico por unidad de producción (*loan rate*). Este precio se encuentra establecido para cada tipo de cultivo cubierto por el programa. Una vez recibido el préstamo, el agricultor tiene 9 meses para devolverlo.

Vale aclarar que cuando un préstamo (o un LDP) es recibido por una determinada cantidad de producción puesta en garantía, esa misma cantidad no puede ser elegida para otro préstamo.

³⁰² *Ibidem*, p. 18.

³⁰³ *Ibidem*, p. 19.

Luego de cumplido el plazo, el préstamo debe devolverse al precio fijado por la ley (lo que constituiría el principal) más un interés determinado por el gobierno. En el caso en que el precio de mercado del cultivo correspondiente caiga por debajo del *loan rate* establecido, es decir que la producción puesta en garantía valga menos que el principal del préstamo, el agricultor podrá devolverlo a una tasa menor determinada por el gobierno (*loan repayment rate*). La parte del préstamo que no devuelve es el denominado Marketing Loan Gain y equivale al subsidio recibido. La cosecha queda en manos del productor, quien luego podrá vender el cultivo cuando los precios sean más altos.”³⁰⁴

Este programa, como hemos señalado, tiene como fin la protección del agricultor en caso de que el precio de su cultivo baje al momento de realizar el pago del préstamo. Puede devolver la cantidad con una tasa menor, quedando el sobrante en manos del agricultor, para que con ello se establezca una nueva clase de subsidio.

Parece que este modelo puede ser replicable en la realidad nacional, dado que su funcionamiento del mismo se basa en la protección del agricultor, el cual debe “empeñar” sus cosechas.

No obstante, si bien dicho programa ya se ha establecido en la actualidad, con los préstamos de los bancos hacia los agricultores, lamentablemente, estos bancos, en comparación con los organismos de Estados Unidos, no buscan la protección del productor. Ellos solo persiguen beneficios económicos y no les importa si el precio del producto baja. Solo pretenden recuperar su dinero, dejando a los agricultores mexicanos endeudados, complicando que quieran en un futuro volver a proceder por esta vía. Así, los agricultores prefieren dejar el campo abandonado, ante los precios bajos de los productos y la falta de seguridad en sus “inversiones”.³⁰⁵

Finalmente, por virtud de este modelo podemos entender que este financiamiento busca que los agricultores puedan hacerse cargo de los gastos de producción, sin tener que preocuparse por su venta. Así, se ven alentados a vender su cosecha en el momento indicado y no cuando los acreedores requieran el pago del adeudo.³⁰⁶

³⁰⁴ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

³⁰⁵ Señalo el concepto inversiones dada la similitud que podemos encontrar entre el campesino en esta nueva época de globalización, en comparación con los propios negocios, ya que muchas veces es una apuesta saber los precios volátiles del agro.

³⁰⁶ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

3.1.3.2. Limitaciones a los pagos

En otro aspecto, a raíz de la variedad de subsidios que se pueden encontrar en de Estados Unidos, nos hacemos el siguiente cuestionamiento: ¿cuál fue el límite en los pagos de las Farm Bill, principalmente en el año 2008? Para ello, se han establecido limitantes a los pagos desde 1970, esto a fin de que los apoyos no abarquen solamente a los agricultores con grandes ingresos.

Esta parece una de las grandes medidas que se puede interponer en el otorgamiento de subsidios. Aunque no podemos asegurar que tendrá un 100% de eficacia, lo cierto es que la regulación los subsidios es algo necesario.

En el contexto mexicano, los grandes agricultores acaparan la diversidad de apoyos y subsidios que existen. Aunado al tope monetario que se debería verificar en los ingresos de los agricultores, las políticas agrícolas en el agro mexicano tienen un objetivo meramente mercantilista neoliberal, para servir a las potencias y trasnacionales, por lo cual, los límites son muy diversos a los establecidos en Estados Unidos. Estimamos que esto no debería ser así.

Por otra parte, en el año 2002 se establecieron dos tipos de limitaciones. El primero de ellos fija el monto monetario máximo que podrá recibir un productor por cada uno de los programas establecidos dentro de la ley. El segundo determina el ingreso máximo que puede percibir un agricultor para ser beneficiario con las ayudas.³⁰⁷ Respecto a este último, la forma de calcular su ingreso es la siguiente:

“En lo que hace a los límites por ingreso, la ley establecía que los productores con un Ingreso Bruto Ajustado (IBA, adjusted gross income), promedio para los últimos tres años, superior a 2,5 millones de dólares no podían recibir los beneficios de ninguno de los programas de cultivos, salvo que más de un 75% de esos ingresos provinieran de la actividad agrícola.”³⁰⁸

3.1.4. Farm Bill 2014

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 23.

³⁰⁸ *Idem*.

Esta nueva ley, en comparación con otras leyes, impulsó importantes cambios en los sectores productivos, eliminando los pagos directos y añadiendo nuevas opciones de seguros agrarios. A su vez, simplificó los programas de conservación,³⁰⁹ tal como señala el siguiente apartado:

“El cambio más significativo en la nueva Ley es la eliminación de los pagos directos, los pagos contracíclicos y el programa de Opción de Ingresos Agrícolas Promedio (ACRE, por sus siglas en inglés), los cuales en conjunto sumaban cerca del 15% (Chite 2013) del presupuesto total de la LA2008. La desaparición de estos programas, bajo el Título de Commodities, reduce el gasto del gobierno federal, en un plazo de cinco años (al 2018), aproximadamente en USD21 135 millones de dólares, de los cuales 86% correspondían al programa de Pagos Directos (CBO 2014). En la nueva Ley, un 70% de esa reducción se destina al financiamiento de nuevos mecanismos de seguridad para los productores agrícolas, principalmente a la cobertura de precios e ingresos...”³¹⁰

De igual forma, esta nueva reducción en los programas sirvió para reforzar otros programas cuyo rubro está enfocado en los mecanismos de seguridad, como lo son Los Seguros de Cosecha. De igual forma encontramos otros programas que tuvieron un refuerzo presupuesta, como: Investigación y Extensión, Energía, Horticultura, Desarrollo y Comercio.³¹¹

Ahora bien, en el aspecto económico:

“El presupuesto previsto para la aplicación de la Ley asciende a 956 mil millones de dólares para un horizonte de 10 años, de los cuales 756 mil millones se destinarán a la ayuda alimentaria y 200 mil millones a la aplicación de la regulación agraria de la Ley. El presupuesto asignado supone un incremento del 49 por ciento respecto de la Ley Agraria de 2008.”³¹²

La siguiente tabla sirve para ilustrar los presupuestos que fueron determinados dentro de la Farm Bill:

Cuadro 3. Gasto estimado de la Ley Agrícola para el periodo 2014-2018

³⁰⁹ ARTIME, Isabel *et al.*, "Informe sobre las Políticas Públicas de Estados Unidos", 2016, p. 3, <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf>

³¹⁰ CENTRO DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA LA AGRICULTURA, *op. cit.*, p. 2.

³¹¹ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

³¹² *Ibidem*, p. 4.

Cuadro 6. Gasto estimado de la Ley Agrícola para el periodo comprendido entre los años fiscales 2014-2018

(Millones de dólares estadounidenses)

Título	Concepto	Ley Agrícola 2008	(%)	Ley Agrícola 2014	(%)	Cambio
I	Productos básicos	29,888.0	6.1	23,556.0	4.8	-6,332.0
II	Conservación	28,373.0	5.7	28,165.0	5.8	-208.0
III	Comercio	1,718.0	0.3	1,782.0	0.4	64.0
IV	Nutrición	393,930.0	79.8	390,650.0	79.9	-3,280.0
V	Financiamiento	-1,011.0	-0.2	-1,011.0	-0.2	0.0
VI	Desarrollo rural	13.0	0.0	218.0	0.0	205.0
VII	Investigación, extensionismo, y temas relacionados	111.0	0.0	800.0	0.2	689.0
VIII	Silvicultura	3.0	0.0	8.0	0.0	5.0
IX	Energía	84.0	0.0	625.0	0.1	541.0
X	Horticultura	536.0	0.1	874.0	0.2	338.0
XI	Aseguramiento de cultivos	39,592.0	8.0	41,420.0	8.5	1,828.0
XII	Misceláneos	705.0	0.1	1,544.0	0.3	839.0
Gasto directo total		493,942.0	100.0	488,631.0	100.0	-5,311.0

Fuente: Jim Monke, 2014, Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill, Congressional Research Service, R42484.

Fuente: CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, "Los programas de productos básicos de la 'Farm Bill' (Ley Agrícola) 2014 de los Estados Unidos", 2015, p. 14.

En un primer momento encontramos un decremento de 6,332 millones de dólares en el presupuesto del apartado de los productos básicos —en comparación con la Farm Bill del año 2008—: pasó de 29,888 millones de dólares en el 2008 a 23,556 millones de dólares en la Ley Agrícola del 2014. En segundo lugar, hubo un decremento en el presupuesto para la nutrición, siendo 3,280 millones de dólares menor. Finalmente, en el apartado de conservación hubo una reducción en el gasto presupuestario de 208 millones de dólares.

En contraste, vemos un incremento de 1,828 millones de dólares en el apartado de aseguramiento de cultivos; en segundo lugar, el apartado de misceláneos tuvo un incremento de 839 millones de dólares. A su vez, el apartado de investigación, extensionismo y temas relacionados, así como el de energía, tuvieron un aumento en el gasto presupuestario de 541 y 689 millones de dólares, respectivamente. Por último, el apartado de desarrollo rural tuvo un incremento de 205 millones de dólares. Lo anterior nos permite apreciar la importancia que se dio al aseguramiento de los cultivos, investigación y desarrollo de tecnologías relacionadas con la energía, así como la reducción del presupuesto en el apartado de los productos básicos y nutrición.

Esto es muestra de la trascendencia del tema agrícola en Estados Unidos, al destinar una suma muy importante al desarrollo de políticas en busca de la ayuda alimentaria. El aspecto alimentario siempre debe ser piedra angular dentro de un país, y esto es algo que Estados Unidos tiene muy claro. En contraste, en México, no es raro que los programas agrícolas sean disminuidos cada vez que cambia el gobierno en turno, siendo este uno de los mejores panoramas (en el peor de los casos, dicho programa simplemente desaparece).

Ahora bien, en este periodo encontramos algunas de las propuestas sobre las cuales esta nueva Farm Bill se iba a establecer. En la reunión conocida como el “Consejo Rural de la Casa Blanca” (White House Rural Council), se coordinaron los esfuerzos de la administración federal en las comunidades rurales. Tres de sus objetivos prioritarios son los siguientes: “1.- La racionalización y eficacia de los programas federales en la América rural. 2.- El involucrar a los empresarios, incluidos los agricultores, ganaderos y ciudadanos locales en los asuntos y soluciones para las comunidades rurales. 3.-La promoción y coordinación de asociaciones público-privadas”.³¹³

Ello es muestra de la perspectiva de Estados Unidos respecto al panorama agrícola, con una visión a largo plazo que buscaba implementar otros programas, pero sin salirse de su idea inicial ni abandonando las directrices de las políticas agrarias que había establecido desde hace mucho tiempo. Ello le permitió tener cierta flexibilidad acorde a los momentos del contexto cultural.

Por ello, podemos darnos cuenta de que esta nueva ley tenía como objetivo la racionalización y eficacia de los programas, dado que siempre puede existir una cierta cantidad que puede perderse o ser usada para fines diferentes a los establecidos. Por ende, siempre se debe optar por establecer sistemas que nos permitan sufrir las menores pérdidas.

Sin embargo, es quizá aquí donde encontramos la diferencia con México, donde continuamente debemos desarrollar estos programas, los cuales tienen un costo de

³¹³ ARTIME, Isabel *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

realización elevado. Así, en México, la pérdida de dinero suele ser mayor a lo largo de los años.

De igual forma, la eficacia es uno de los elementos primordiales que se deben buscar en las políticas agrícolas. Si no se establecen políticas factibles, nos encontramos en un problema a la hora de llevar a cabo su implementación, tal como señalamos en el segundo capítulo.

El capítulo segundo también brinda ejemplo claros de lo que es una verdadera política pública, deben la que se involucra a los diversos actores que participan dentro del problema a resolver. Adentrarlos dentro del planteamiento de los problemas que tiñen a la economía permite que tanto la autoridad como los mismos ciudadanos puedan enriquecer la visión que estos tienen sobre dicha problemática y buscar una serie de soluciones acordes al contexto sociocultural, y no dejarlo solamente al arbitrio de una autoridad o de una parte, la cual suele ser ajena a los hechos que involucran a ambas.

Finalmente, la coordinación con las empresas privadas es sumamente importante en este contexto, ya el poder económico ha pasado a manos del sector privado, por lo que contar con el apoyo de este grupo en las políticas públicas es fundamental.

En Estados Unidos, si bien existe una serie de apoyos por entes privados en el desarrollo de las políticas públicas, existe un aparato gubernamental muy sólido, por lo que el Gobierno seguía ejerciendo la mayor injerencia en las políticas agrícolas.

En contraste, en el entorno mexicano los entes privados son los rectores de las políticas públicas, pues se encuentran con un Estado débil e incapaz de sostener las políticas agrícolas, dada la falta de injerencia económica que ejerce. En este sentido, existen dos programas en Estados Unidos que muestran la clase de relación que existe entre los entes públicos y privados he dicho país:

“The Rural Jobs Accelerator, que coordina los recursos de múltiples agencias federales para dotar de asistencia técnica y financiera a las empresas que expandan negocio y creen empleo en las comunidades rurales.

The Local Food, Local Places Initiative, que coordina los Departamentos de Agricultura, de Transporte y la Agencia de Protección Ambiental, para proveer apoyo técnico y recursos a las comunidades rurales para desarrollar sistemas de alimentación locales, reconociendo el poder de estos sistemas como motor del desarrollo económico de estas comunidades.³¹⁴

Bajo esta nueva Ley, el productor debía elegir entre los programas establecidos: la Cobertura de Pérdidas por Precios (PLC) y el programa de Cobertura de Riesgos Agrícolas (ARC). Veamos:

“Bajo la nueva Ley, el productor agrícola estadounidense debe elegir entre el programa de Cobertura de Pérdidas por Precios (PLC, por sus siglas en inglés) y el programa de Cobertura de Riesgos Agrícolas (o ARC: en esencia, una cobertura a los ingresos). La decisión es irreversible, y aplica para todo el periodo 2014-2018. A los productores que no elijan alguno de los dos, la Ley les confiere automáticamente los beneficios del programa PLC a partir del 2015. El presupuesto asignado a estos dos programas para los próximos cinco años es de USD11 643 mil millones, una reducción de 45% con respecto a los tres programas eliminados (pagos directos, pagos contra-cíclicos y ACRE).”³¹⁵

La Cobertura de Pérdidas por Precios (PLC) tenía como principal objetivo realizar un pago al productor si el promedio del precio de mercado para un año de cosecha era menor al precio de referencia de determinado cultivo:

“En la primera alternativa, la PLC (sustituto de los pagos contra-cíclicos) autoriza un pago al productor si el promedio del precio de mercado para un año cosecha, es menor que el precio de referencia para cada cultivo. En caso de encontrarse por debajo del precio de referencia, el productor que opte por este programa tiene derecho a una compensación que se calcula a partir del 85% del área base, multiplicado por la diferencia entre el precio efectivo y el precio de referencia, multiplicado, a su vez, por el rendimiento. El productor tiene la opción de reportar como referencia de rendimientos el 90% del promedio obtenido en su finca durante el periodo 2009-2012 (FSA 2014). Por su parte, el área base para el cálculo de las subvenciones puede reflejar las condiciones de siembra del 2013, o como alternativa, se puede calcular como el promedio del área plantada según cultivo durante el periodo 2009-2012. Dicha área de referencia se mantiene fija hasta el 2018.”³¹⁶

Este tipo de programa sí trastocaba los intereses del mercado internacional, dado que el mismo tenía el objetivo de solventar los precios bajos del mercado a favor

³¹⁴ *Ibidem*, p. 5.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 4.

³¹⁶ *Ibidem*, pp. 4 y 5.

del productor; cuestión que en México, a partir de los pactos internacionales (así como otros países) es sumamente penado por los organismos internacionales, como la OMC.

Por otro lado, el programa de Cobertura de Riesgos Agrícolas (ARC) no tenía una fuerte injerencia dentro del comercio, como sí la tenía el Programa de Cobertura de Pérdidas por Precios. Esto porque el mismo se basa en los rendimientos y los ingresos referencia. Para ello, el agricultor tiene dos opciones a escoger: el (ARC-Condado) y el (ARC-Finca):

“En lo referente al programa de Cobertura de Riesgos Agrícolas ARC (sustituto del programa ACRE), el productor cuenta con dos opciones a escoger. La primera opción le garantiza un 86% del ingreso de referencia del condado (ARC-Condado), el cual se calcula como un promedio de los rendimientos del condado (no de la finca), multiplicado por el precio promedio nacional, durante los últimos cinco años-cosecha.

La otra opción es optar por una ARC a nivel de finca (ARC-Finca), la cual también garantiza un 86% del ingreso de referencia, pero a diferencia de la opción anterior, para su cálculo utiliza como referencia un promedio de los rendimientos históricos obtenidos de todos los cultivos elegibles en la finca. La compensación en este caso se calcula como el 65% del área base, multiplicado por la diferencia entre el ingreso garantía menos el ingreso actual, y los pagos no pueden exceder el 10% del ingreso referencial de la finca.”³¹⁷

Ahora bien otro de los programas que se establecieron dentro de la Farm Bill del 2014 fue el Programa de Energía Rural para América, el cual dota de préstamos y subvenciones a los productores agrícolas a fin de hacer mejoras en el desarrollo de la eficiencia energética, así como las energías renovables.

De igual forma, por cuanto ve al tema del agua, encontramos la mejora mediante la asistencia técnica de sistemas de agua potable en algunas comunidades.³¹⁸ También encontramos el desarrollo de cooperativas –que ya hemos referido– cuyo fin era la capacitación y asistencia técnica de los residentes rurales para que iniciaron un trabajo, negocio, o la mejora de este. En esta parte es importante señalar el apoyo que se dio a las energías renovables dentro de estas cooperativas.

³¹⁷ *Idem.*

³¹⁸ *Ibidem*, p. 6.

Lo anterior nos permite observar la gran flexibilidad con la cual cuentan las políticas agrícolas en Estados Unidos, dado que pueden establecer diversos programas en función del contexto sociocultural e histórico (como en este caso el auge de las energías renovables), pero sin contradecir a sus directrices.³¹⁹

Respecto a la política forestal, el Título II de la presente Farm Bill establece el planteamiento de la conservación de las tierras agrícolas y las forestales. Asimismo, el Título VII, relativo a la investigación, da prioridad a las actividades relacionadas con bosques y productos forestales.³²⁰

Otra de las leyes importantes para el agro norteamericano es la Food Safety Modernization Act 2011, enfocada a la seguridad alimentaria —la cual hemos señalado—, que menciona la importancia de garantizar alimentos adecuados y de calidad.

A su vez, la Food Safety Modernization Act del 2020 tiene como objetivo primordial la prevención de enfermedades causadas por lo alimentos, evitando con ello una amenaza al sistema de bienestar económico alimentario. Entre otros, tiene las siguientes reglas, políticas y guías:

- 1.- Regla propuesta por la FSMA para la trazabilidad.
- 2.- Regla propuesta por la FSMA sobre acreditación.
- 3.- Política de aplicación para proporcionar un identificador único de instalación aceptable para el periodo de renovación del registro de instalaciones alimentarias de 2020.³²¹

En este punto subrayamos la importancia de la seguridad dentro del concepto de soberanía agroalimentaria. Debemos garantizar la calidad de los productos agrícolas, tanto en el interior como respecto a aquellos que provienen del exterior. En este caso, en Estados Unidos se establecieron leyes con programas enfocados en la seguridad alimentaria. El primero de ellos es el Programa de Verificación de Proveedores Extranjeros, el cual constata que los alimentos que ingresan al país

³¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

³²⁰ *Ibidem*, p. 8.

³²¹ FDA, Food Safety Modernization Act, <https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-rules-guidance-industry#guidance>, consultado el 15 de noviembre de 2021.

por medio de la importación son de la misma calidad de los que se producen dentro del territorio estadounidense:

“El Programa de Verificación de Proveedores Extranjeros, Foreign Supplier Verification Program for Importers of Food for Humans and Animals. “FSVP”. November 2015, establece, con respecto a los alimentos vendidos en Estados Unidos, para consumo humano o animal, los requisitos que tienen que cumplir los importadores, basados en análisis de riesgos, para verificar que los alimentos que importan en Estados Unidos son tan seguros como los que se producen en el país. Los requisitos varían en función del tipo de producto, la categoría del importador, la naturaleza del riesgo identificado y qué entidad controla el riesgo dentro de la cadena de suministro.”³²²

Acompañando a este programa encontramos la “Norma de Acreditación de Terceros Auditores”, la cual regula la acreditación de terceros auditores para que realicen las auditorías en torno a la seguridad alimentaria, de acuerdo con el programa antes señalado. Para ello, establece un programa voluntario que permite el cumplimiento de dicha norma:

“La norma de Acreditación de Terceros Auditores, Accredited Third-Party Certification. November 2015. Regula la acreditación de auditores terceros para que realicen auditorías de seguridad alimentaria. Establece un programa voluntario para la Acreditación de Organismos de Certificación Terceros, también llamados auditores (Third party Auditors or Certification Bodies) para llevar a cabo auditorías de seguridad alimentaria y emitir certificados de instalaciones extranjeras y de sus alimentos para consumo humano o animal. Las entidades extranjeras pueden utilizar estos certificados con dos finalidades: por un lado, puede ser la base para obtener la elegibilidad bajo un Programa Voluntario de Calificación del Importador de la FDA (FDA’s Voluntary Qualified Importer Program, VQIP); y por otro lado, en determinadas circunstancias basadas en riesgos, la FDA puede exigir ese certificado para permitir la entrada en EEUU.”³²³

Podemos darnos una idea de la importancia que tiene la seguridad alimentaria para el agro norteamericano. En el caso de México, en virtud del comercio global, se permite la entrada a todo tipo de productos, con el argumento de dar paso a la “internacionalización”. Pero a causa de ello devaluamos la calidad de los productos que se encuentran dentro del territorio. Los países que cuentan con un aparato agrícola fortalecido, que prevén apoyos para sus productores, pueden cultivar sus

³²² *Ibidem*, p. 10.

³²³ *Idem*.

productos de forma económica. Por ende, un producto importado suele ser de menor calidad, pero de menor precio, por lo que, en comparación con los productos nacionales, es más viable consumir el primero de ellos, dañando la calidad alimenticia y llegando a malbaratar los productos que tienen origen en México.

Ante ello, es adecuado establecer políticas para reorientar la importancia de los productos de calidad, que permitan un desarrollo del producto nacional y no su detrimento.

Con relación a dicho tema, entre las políticas agrícolas norteamericanas podemos señalar a los seguros agrícolas, los cuales permiten al campesinado tener certeza en un mercado tan cambiante a causa de la internacionalización. Dichos programas tienen como objetivo proteger al agricultor contra las pérdidas de rendimiento o ingreso. El productor debe contratar un seguro, pagando cierto porcentaje, mientras que el restante es subsidiado por el Gobierno, siendo cantidades cercanas al 60% o 70%,³²⁴, en amplio contraste con la realidad nacional.

A partir de ello, podemos afirmar que la agricultura en Estados Unidos no es una actividad “azarosa”, llegando a convertirse en algo redituable. Incluso si al final de la cosecha no se alcanzan los resultados esperados o un percance detiene la producción, los agricultores se encuentran respaldados.

En cambio, en México, el agricultor asume todo el riesgo, “apostando” sus recursos y dejando el resultado al azar y a la suerte. Por ende, nos preguntamos: ¿realmente la agricultura es redituable en México? Creemos que la respuesta es negativa. En la realidad nacional, el ser agricultor es quizá uno de los trabajos más inciertos. En ciertos casos —como un emprendedor con capital— te puede ir bien; en otros, puedes terminar en la bancarrota y formar parte de la mayoría de los pobres en el país. Quizá sea la falta de certeza una de las mayores problemáticas dentro del agro mexicano.

³²⁴ SALVADOR, M. Laura, *op. cit.*, p. 8.

En este sentido, y volviendo al caso de Estados Unidos, existen dos programas relacionados con los seguros agrícolas: el Agriculture Risk Coverage y el Price Loss Coverage:

“*Agriculture Risk Coverage (ARC): que compensa al productor siempre que su renta actual caiga por debajo de una renta garantizada por la ley. Este podrá optar por una cobertura a nivel de condado o a nivel individual.

*Price Loss Coverage (PLC): El productor obtendrá un subsidio siempre que el precio efectivo recibido por su cultivo (precio de mercado promedio a nivel nacional para ese año) sea inferior al precio de referencia fijado por la ley (reference Price).”³²⁵

Finalmente procederemos al análisis de la Farm Bill más actual, siendo esta la del 2018.

3.1.5. Farm Bill 2018

Esta fue promulgada en el mes de diciembre del año 2018 por el presidente Donald Trump.³²⁶

Por cuanto ve al tema del presupuesto, el mismo ronda los \$428 billones de dólares para los 5 años que se tienen presupuestados. Dicho monto presupuestario cuenta con dos rubros de suma importancia: la Mandatory Programs y la Discretionary Programms:

“Los nuevos cambios incluyen una previsión de gasto que rondará los \$428 billones en 5 años. Es difícil decir exactamente cuál es el compromiso presupuestario real y total, ya que la técnica presupuestaria seguida por el Gobierno de los EEUU distingue entre una serie de gastos obligatorios a los que los ciudadanos tienen derecho con independencia de las asignaciones presupuestarias (Mandatory Programs) y otros que deberán figurar en el presupuesto y ser aprobados anualmente por el Congreso (Discretionary Programs). Concretamente, para la actividad agraria, entre los primeros “Mandatory” estarían: el Programa de Commodities, Crop Insurance, Nutrition Assistance y algunos programas de

³²⁵ *Idem.*

³²⁶ CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, "Los programas de productos básicos de la “Farm Bill” (Ley Agrícola) 2018 de los Estados Unidos", *Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria*, 2020, p. 1.

Conservation; y entre los “Discretionary”: el resto (resto de Conservation, Forestry, Rural Development, Credit, Horticulture, Trade, Research and Miscellaneous).”³²⁷

En este aspecto debemos distinguir la importancia de la discrecionalidad que tienen los programas agrícolas, así como su viabilidad, que suele ser los principales problemas dentro del agro norteamericano. Así, este modelo ha dado pie a la discrecionalidad del gobierno para determinar el presupuesto (a diferencia de México). También encontramos una medida de contrapeso, como lo son los *Mandatory*, que permiten implementar programas prioritarios, no dejando a la discrecionalidad la mayoría de los programas agrícolas.

Por cuanto ve al tema de los pagos directos (Direct Payments), los mismos guardan la esencia establecida en el año 2002, pero ahora con una mayor cantidad de beneficiarios. Se otorga una serie de subsidios fijos a los productores por unidad de producto, con base en los niveles históricos de hectáreas sembradas y rendimientos entre 1981 y 1985, con un coeficiente fijo establecido en la ley para cada producto.

En relación con dichos elementos, algunos de los que sirven para establecer el cálculo de los pagos directos son los siguientes:

“*el 85 % de la superficie registrada como base (payment acres)

*el rendimiento por acre correspondiente a esa superficie base (payment yield).

*una tasa monetaria de pago directo fija por unidad de producto, establecida por la ley para cada cultivo susceptible de recibir pagos (direct payment rate).”³²⁸

Además, uno de los más importantes aspectos de este programa es la flexibilidad que se les otorga a los productores para que sus tierras sean asignadas a la producción del cultivo que desee, exceptuando algunos. Por ende, muchas veces se puede recibir el subsidio para un cultivo base y sembrarse otro cultivo en dicha superficie; sin embargo, es obligación del productor mantener las tierras en uso

³²⁷ *Idem.*

³²⁸ TEJEDA RODRÍGUEZ, Agustín, *op. cit.*, p. 5.

agrícola y conservarlas en buenas condiciones, tanto en el aspecto agrario como en el medioambiental.³²⁹

En esta ley hay dos tipos de programas: los *Mandatory* y los *Discretionary*. El primero de ellos corresponde a los gastos obligatorios, los cuales se autorizan y pagan cuando se promulga una ley de conformidad con las reglas de aplicación del presupuesto que utilizan estimaciones presupuestarias federales de varios años.³³⁰ El Los *Discretionary* no se encuentran financiados por la ley agrícola, por lo que cabe la posibilidad de que reciban menos financiamiento o ningún financiamiento.³³¹

A diferencia de las primeras leyes agrícolas que se fueron estableciendo —y gracias a las diversas quejas al sistema proteccionista norteamericano, aunado a la globalización, que cambió drásticamente las reglas del comercio, abriendo sus fronteras—, encontramos que la dualidad de sistemas en las políticas agrícolas norteamericanas fue más evidente. Ahora existen los programas discrecionales, los cuales ya no se encuentran necesariamente financiados por la ley agrícola, sino, tal y como su nombre lo indica, pueden ser o no implementados. Se busca establecer programas que puedan o no ser llevados a la práctica, dado su carácter discrecional, por lo que ya no es obligatoria su ejecución, dejando con ello la antigua visión de que las políticas eran continuas y hasta obligatorias.

Por cuanto ve al tema del presupuesto del presente programa, la Farm Bill del año 2018 contempló dos periodos. El primero de ellos, durante 5 años, en la cual se espera que los programas *Mandatory* tenga un costo estimado de \$428 billones de dólares. También se establece un estimado de costos si la ley agrícola tiene una duración de 10 años, el cual asciende a \$867 billones de dólares.³³² Como vemos, dicho país sigue incrementando su apoyo al campo, a pesar de las críticas que ha recibido.

En la realidad mexicana, los programas agrícolas llevan más de 90 años con la misma tendencia, por lo que es factible que en la actualidad se puedan costear

³²⁹ *Ibidem*, p. 6.

³³⁰ CRS REPORT R45425, “Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill”.

³³¹ *Idem*.

³³² CBO, “Cost estimate of H.R. 2, the Agriculture Improvement Act of 2018”, diciembre de 2018.

dichos financiamientos, pero el aumento es mínimo a comparación con otros países, donde la diferencia del apoyo financiero es abismal. Existe en la realidad nacional una programación a corto, mediano y largo plazo —principalmente este último— para revertir la realidad del agro mexicano, permitiendo que a la larga llegue a ser una política autosustentable.

En el tema presupuestal, en los programas *Mandatory* existen cuatro subprogramas de suma importancia, a los que se les dedica el 99% del porcentaje relativo al mismo: el 76% está dedicado a la nutrición, en su programa “*Supplemental Nutrition Assistance Program*”. El 24% restante está destinado a cubrir el seguro de las cosechas a nivel federal, así como a apoyar a los productos básicos y la conservación. Lo más importante es que muchos de estos programas suelen contar con fondos adicionales que son establecidos de forma discrecional.³³³

A fin de ilustrar más el ejemplo de los recursos destinados a la Farm Bill del 2018, se presenta la siguiente tabla:

Cuadro 4. Presupuesto para la Farm Bill 2018

³³³ JOHNSON, Renée *et al.*, “What is the farm bill? The 2014 Farm Bill: Bioenergy Provisions and Issues”, 2019, p. 4.

Table 1. Budget for the 2018 Farm Bill
(millions of dollars, five- and 10-year totals, mandatory spending)

Farm bill titles	Five years (FY2019-FY2023)			10 years (FY2019-FY2028)		
	CBO baseline April 2018	Score of 2018 farm bill	Projected outlays at enactment	CBO baseline April 2018	Score of 2018 farm bill	Projected outlays at enactment
Commodities	31,340	+101	31,440	61,151	+263	61,414
Conservation	28,715	+555	29,270	59,754	-6	59,748
Trade	1,809	+235	2,044	3,624	+470	4,094
Nutrition	325,922	+98	326,020	663,828	+0	663,828
Credit	-2,205	+0	-2,205	-4,558	+0	-4,558
Rural Development	98	-530	-432	168	-2,530	-2,362
Research	329	+365	694	604	+615	1,219
Forestry	5	+0	5	10	+0	10
Energy	362	+109	471	612	+125	737
Horticulture	772	+250	1,022	1,547	+500	2,047
Crop Insurance	38,057	-47	38,010	78,037	-104	77,933
Miscellaneous	1,259	+685	1,944	2,423	+738	3,161
Subtotal	426,462	+1,820	428,282	867,200	+70	867,270
- Increase revenue	-	+35	35	-	+70	70
Total	426,462	+1,785	428,247	867,200	+0	867,200

Source: CRS. Compiled from the CBO Baseline by Title (unpublished; April 2018); and CBO cost estimate of the conference agreement for H.R. 2, December 11, 2018.

Fuente: JOHNSON, Renée *et al.*, “What is the farm bill? The 2014 Farm Bill: Bioenergy Provisions and Issues”, 2019, p. 5.

Otros programas de la presente Farm Bill que debo señalar son la Cobertura a la Pérdida de Precios, la Cobertura al Riesgo Agrícola y los Préstamos a la Comercialización:

“[...] a través del programa de Cobertura a la Pérdida de Precios se canalizan pagos a los productores cuando el precio de algún cultivo elegible cae debajo de cierto nivel de referencia, mientras que en el caso de la Cobertura al Riesgo Agrícola el apoyo se activa cuando es el nivel de ingreso el que desciende con respecto a un nivel determinado. El programa de Préstamos a la Comercialización, por otra parte, se refiere al otorgamiento de financiamiento a los productores con la finalidad de solventar imprevistos en el corto plazo, para lo cual se toma como aval el producto físico del cultivo.”³³⁴

El programa de cobertura a la pérdida de precios (CP) solo sirve como una especie de “seguro” en caso de que los cultivos básicos elegibles caigan por debajo del precio de referencia. Este logra afectar el contexto económico de dichos productos, ya que establece un apoyo en caso de que el precio de dicho producto se vea disminuido. En caso contrario, el programa de Cobertura al Riesgo Agrícola (CRA), activa su financiamiento al momento en que los ingresos caen por debajo de cierto

³³⁴ *Idem.*

nivel de garantía, lo que no afecta al comercio, ya que el apoyo no versa directamente sobre el precio.

Pero lo cierto es que los mismos sí constituyen apoyos al agricultor, lo cual le permite salvaguardarse de las inclemencias que la económica internacional causa en el ámbito agrícola.

Finalmente, encontramos entre los citados programas el del Préstamo a la Comercialización, el cual sigue manteniendo la misma metodología que su antecesor, permitiendo al productor dejar en garantía sus cultivos a fin de obtener un préstamo; pero en caso de que la “tasa de pago del préstamo” (la cual, se estipula con base en el mercado) se encuentre en un nivel más bajo a la “cuota de préstamo”, se pueden dejar las cosechas que se dejaron como garantía para pagar, evitando el pago del financiamiento.

Con este último ejemplo podemos ver una política agrícola que, de igual forma a la anteriormente señalada, afecta al comercio de forma indirecta, por lo que el apoyo no se encuentra directamente en el precio del producto, sino en los financiamientos que se pueden dar por el mismo.³³⁵ En relación con estos programas, encontramos una serie de cambios en sus lineamientos, en comparación con la Farm Bill del 2014. Uno de ellos es el relacionado con la elección de los programas Cobertura a la Pérdida de Precios (CPP) y Cobertura al Riesgo Agrícola (CRA), ya que en dicha ley solamente se podía elegir participar en uno de los dos programas, siendo irrevocable la decisión. Pero, en esta nueva ley, dicha decisión puede ser cambiada en diversas ocasiones, como en el año 2019, cuando dicho cambio se pudo realizar. También se debe resaltar que, a partir del año 2021, la elección entre cada uno de los programas será de forma anual.

Ahora bien, por cuanto ve a los PC (Pérdida de Precios), los mismos no tienen el limitante de tener que renunciar a alguna otra medida. Por cuanto ve a los CPP

³³⁵ 115TH CONGRESS, “Agriculture Improvement Act of 2018”, Public Law, Diciembre de 2019, pp. 115-134.

(Cobertura a la pérdida de precios) y CRA (Cobertura al riesgo agrícola), se señala lo siguiente:

“Los productores que optan por la CPP son elegibles a comprar aseguramiento adicional subsidiado con recursos públicos, bajo el programa “Opción de Cobertura Suplementaria”, el cual funciona bajo los lineamientos establecidos en el Título XI de la Ley Agrícola 2018, Aseguramiento de Cultivos. Sin embargo, quienes eligen la CRA no tienen esa opción.”³³⁶

Otra de las condicionantes que podemos encontrar en los CPP (Cobertura a la pérdida de precios) y la CRA (Cobertura a la pérdida de precios) es la limitación de la extensión territorial, su tope será de 10 acres, pudiendo ser menor la cantidad.³³⁷

3.1.5.1. Recursos presupuestales 2019-2023

Finalmente, veamos aspectos referentes al tema del presupuesto. A fin de comparar el incremento que ha tenido el implemento de la Farm Bill del 2014 y la del 2018, veamos la presente tabla:

Cuadro 5. Gasto estimado de la Ley Agrícola para los años fiscales 2019 a 2023

Cuadro 6. Gasto estimado de la Ley Agrícola para los años fiscales de 2019 a 2023						
(Millones de dólares estadounidenses)						
Título	Concepto	Ley Agrícola 2014	(%)	Ley Agrícola 2018	(%)	Cambio
I	Productos básicos	31,340	7.349	31,440	7.341	100
II	Conservación	28,715	6.733	29,270	6.834	555
III	Comercio	1,809	0.424	2,044	0.477	235
IV	Nutrición	325,922	76.424	326,020	76.123	98
V	Financiamiento	-	0.517	2,205	-	-
VI	Desarrollo rural	98	0.023	432	-	530
VII	Investigación, extensionismo y temas relacionados	329	0.077	694	0.162	365
VIII	Silvicultura	5	0.001	5	0.001	-
IX	Energía	362	0.085	471	0.110	109
X	Horticultura	772	0.181	1,022	0.239	250
XI	Aseguramiento de cultivos	38,057	8.924	38,010	8.875	-
XII	Misceláneos	1,259	0.295	1,944	0.454	685
Gasto Directo Total		426,463	100.000	428,283	100.000	1,820
	(-)Incremento en ingreso	-		35		35
Total (después de considerar el incremento en ingreso)		426,463		428,248		1,785

Fuente: Monke, Jim. 2019. Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill. Congressional Research Service. R45425. Febrero, 28.

Fuente: 115TH CONGRESS, “Agriculture Improvement Act of 2018”, Public Law, Diciembre de 2019, p. 16.

³³⁶ *Idem.*

³³⁷ *Ibidem*, p. 7.

Aquí hay varios factores que debemos analizar. En un primer momento, el poco impulso que se les dio a los productos básicos, dado que solamente se obtuvo un incremento de 100 millones de dólares. Si bien dicha cantidad puede parecer grande, lo importante es realizar la comparación con otros rubros.

Por ejemplo, en el rubro de la conservación se tuvo un incremento de 555 millones de dólares, lo que muestra la importancia que se da a este rubro. Ello derivaría en el incremento de programas en dicha temática, o cual nos habla de la importancia de garantizar al productor un lugar de trabajo seguro, evitando su desplazamiento hacia las zonas urbanas, así como la conservación de sus tierras, por medio de programas que permiten tener un entorno medioambiental sano y que impide la sobreproducción y el deterioro de las tierras.

En la realidad mexicana encontramos que son muy contados los programas que realmente le dan al campesino esa “red de seguridad” que necesita. Por ende, el traslado de los campesinos hacia empleos que tengan un salario “fijo” es común.

En el aspecto medioambiental, en México, poco a poco se empieza a crecer en dicho rubro, existiendo una serie de leyes para proteger las áreas naturales. Sin embargo, desde la visión del agro, la protección medioambiental, es casi nula.

Otro de los elementos en los que hay un aumento es el de la nutrición, en el cual hubo un incremento de 98 millones de dólares. Ello habla indirectamente de la importancia que tiene la seguridad alimentaria, protegiendo con ello la calidad del consumo de productos en la nación norteamericana, así como estableciendo un control de calidad —que ya hemos señalado con anterioridad— a los productos de importación.

Este es otro de los elementos que valdría la pena tener en cuenta en México, debido a que la falta de controles de la calidad afecta a la misma soberanía agroalimentaria, ya que permitimos la entrada de productos de mala calidad y más baratos. Con ello dañamos seriamente al comercio nacional.

En el rubro del desarrollo rural, el cambio que hubo en contraposición con el año 2014 fue un aumento de 530 millones de dólares. Si bien es menor al apartado de

conservación, la importancia que tuvo el Estado norteamericano en el desarrollo rural es algo que se tiene que tomar en cuenta en México.

Aunque el apartado de misceláneos el que tuvo el mayor aumento (685 millones de dólares); lo cierto es que nos enfocamos en los anteriores rubros porque son pilares de la seguridad alimentaria y nos sirven de análisis comparativo con México.

De igual forma, haremos especial énfasis en el Título I de la Farm Bill, pues ya hemos señalado los aspectos generales del presupuesto³³⁸ del cual se nos menciona lo siguiente:

“[...] el gasto estimado de los programas del Título I contabilizaría 31,440 millones de dólares en el periodo 2019-2023 a distribuir de la siguiente manera: A través del programa de Cobertura a la Pérdida de Precios se canalizarían 20,722 millones de dólares, mientras que por medio del de Cobertura al Riesgo Agrícola se destinarían a los productores un aproximado de 6,073 millones de dólares. El programa de Préstamos a la Comercialización, que es otro de los analizados en este documento, destinaría a los productores un aproximado de 334 millones de dólares en el periodo 2019-2023.”³³⁹

Lo anterior revela nuevamente la importancia de la protección al productor, esta vez mediante la Cobertura a la Pérdida de Precios —de los cuales ya hemos señalado brevemente su operatividad—. Esto se encuentra en sintonía con el presupuesto general de la presente Farm Bill, en la que encontramos que uno de los mayores presupuestos es el designado al aseguramiento de los cultivos. Posteriormente, encontramos en segundo y tercer lugar a la Cobertura al Riesgo Agrícola y a los Préstamos de Comercialización, en concordancia con la “red de seguridad” del productor implementada en Estados Unidos.

3.2. Conclusiones capitulares

Mediante el presente capítulo hemos numerado brevemente, así como descrito y analizado, algunos de los principales programas agrícolas incluidos en las Farm Bills. Estas son de gran importancia, al ser un programa continuo que tuvo su origen

³³⁸ *Ibidem*, p. 16.

³³⁹ *Ibidem*, p. 17.

desde los años treinta, lo cual nos habla de la importancia en el establecimiento de planes a corto, mediano y largo plazo.

Por ende, en estos momentos, a más de 80 años de su establecimiento, encontramos que es un proyecto sólido, el cual, en concordancia con su población agrícola, es fiel a sus fundamentos, solamente cambiando algunas de sus direcciones, atendiendo al panorama sociocultural que se atraviesa en dicho momento. Tal es el caso de los cambios instaurados en 1996, con los cuales se buscaba una mayor apertura al comercio, abandonando ese modelo proteccionista que sigue permeando las políticas agrícolas norteamericanas, pero esto solo duró un corto periodo, ya que fueron restablecidos las medidas y programas con tintes “proteccionistas”.

En dichas políticas agrícolas también podemos ver que un claro ejemplo del poderío estadounidense sobre el aspecto agrícola es el alto grado de protección que se provee al agricultor, mientras que las demás naciones van quitando dichas protecciones. Ello convierte a Estados Unidos en uno de los productores agrícolas más fuertes en la actualidad —junto con la Unión Europea, la cual también ha establecido una serie de políticas agrícolas en una sintonía similar a la de Estados Unidos—.

Ese es uno de los elementos de análisis dentro del siguiente capítulo, pudiendo adelantar una pregunta que guiará su desarrollo: ¿cómo establecer una política que impulse el agro mexicano en materia de soberanía agroalimentaria, sin tener con ello que infringir los diversos tratados internacionales, que nos tienen atados a la reducción de dichas medidas?

Este es uno de los elementos del cual debemos partir, para poder empezar a establecer una serie de programas, como lo son el apoyo a la comercialización, el aseguramiento de los cultivos o el desarrollo de políticas agrícolas que velen por el pequeño y mediano productor, permitiendo no solo enfocarse en el aspecto de la producción y la cantidad de tierras —el cual es el modelo actual en el agro mexicano, y que, como hemos notado, es ineficiente—, para pasar a políticas agrícolas que

desarrollen la calidad agrícola en México y, luego, le permitan competir a la par de las naciones más poderosas en el rubro agrícola.

También es bueno desarrollar las cooperativas agrícolas. En el modelo norteamericano podemos encontrar varios elementos rescatables, como es el financiamiento activo.³⁴⁰ En dicho programa es el mismo agricultor quien busca los problemas de su comunidad y mediante proyectos, financiados por el Estado, crea las posibles soluciones, lo cual, contribuye a mejorar la calidad de vida del campesinado, permitiendo impactar y crear esa “red de seguridad” que este necesita, porque un primer problema que debemos enfrentar en México es el abandono del campo, para, en un segundo momento, crear condiciones adecuadas para la producción de productos de calidad y suficientes para empezar a competir a nivel internacional.

Sin embargo, como hemos señalado, nos encontramos muy atrasados en dicho rubro y seguimos orientando el agro mexicano a una dirección contraria, queriendo eliminar al campo en vez de fortalecerlo. Por eso, otro de los cuestionamientos que debemos plantear es la posibilidad de desarrollar dicho proyecto, en el marco de la apertura de mercado que hay en la actualidad. Recordemos que el proyecto norteamericano lleva varios años en desarrollo, por lo que las condiciones actuales no afectan mucho su desenvolvimiento. Por ende, debemos adecuar los programas norteamericanos a la realidad nacional, lo cual se desarrollará en el siguiente capítulo, tomando en cuenta el gran problema que supone la globalización en la actualidad.

³⁴⁰ Se establece este concepto, dado que el financiamiento que se otorga en este rubro no es “pasivo”, como suele verse en la nación mexicana, la cual solo opera mediante el clientelismo y el compadrazgo, permitiendo que el campesino solo reciba algo a cambio por su inacción, como en la época de elecciones, el caso de no votar o votar por algún partido impuesto. Sin embargo, me refiero a financiamiento activo, ya que el mismo requiere de una acción, en este caso, que el mismo productor cuente con un proyecto, y sea el encargado de llevarlo a cabo, dejando al Estado como solo un prestador del servicio.

CAPÍTULO CUARTO

DERECHOS DE LOS CAMPESINOS EN EL AGRO MEXICANO

4.1. Hacia una nueva propuesta para mejorar las condiciones del agro mexicano

El campo mexicano se encuentra en constante cambio, lo cual está estrechamente relacionado con el contexto cultural, social, político y —con mayor relevancia— económico, los cuales han influenciado la estructura del agro mexicano.

La reestructuración del campo, a raíz de los nuevos modelos económicos a escala global, es una de las vertientes que en este análisis debemos tomar en cuenta, sobre todo en un mundo neoliberal que determina las reglas del campo. A raíz de esta reestructuración, tenemos un campo “abierto” a las nuevas formas de comercio internacional, pero, ¿en efecto esta ha sido la medida idónea para enfrentar las problemáticas del agro mexicano?

Lo anterior responde al escenario en el que se encontraba México, inmerso en una crisis económica desde los años ochenta hasta mediados de los noventa. Los modelos económicos instaurados en el país habían sido infructuosos a causa del declive económico; sin embargo, lamentablemente fueron estos modelos (principalmente económicos) los que impidieron analizar las diversas vertientes sobre las cuales se establece el concepto de desarrollo y las políticas públicas que derivan de este.

Debemos plantearnos si las medidas tomadas a principios de los años noventa —y que en la actualidad se encuentran vigentes— son las adecuadas; todo ello a partir de un análisis simplista de la situación y el concepto de desarrollo que fueron utilizados en dicho momento.

Derivado de ello, es importante desarrollar una propuesta que incluya el aspecto social y cultural —así como el económico— dentro de las políticas públicas; contrario a las propuestas que en la actualidad se tienen, las cuales se han encontrado sesgadas por el aspecto económico; ello derivado de que muchas de las acepciones arraigadas al término “desarrollo” están principalmente relacionadas

al tema de la capacidad de obtención de capital; lo cual ha permeado en el campo. Como consecuencia de ello, encontramos diversas problemáticas, como lo son el abandono y el rezago del agro mexicano.

Comenzaremos por analizar el concepto de desarrollo, a fin de señalar el rumbo del análisis.

4.2. Sobre el concepto de desarrollo

Una de las primeras teorías que debemos señalar respecto al concepto desarrollo es la establecida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta encontraría el término de “industrialización deliberada”, refiriendo una serie de pasos:

“a) una activa y planificada participación estatal; b) un proteccionismo dinámico pero con tendencia a disminuir en la medida en que se fortaleciera el aparato industrial, y c) una potencial ampliación de los mercados impulsada por la creciente integración de las economías latinoamericanas que, por cierto, fue la que alentó una industrialización tardía en los países centroamericanos durante los años setenta.”³⁴¹

Nos encontramos con un modelo teórico influenciado principalmente por el aspecto económico. Uno de los fines del mismo es la integración de las economías latinoamericanas y sus mercados a esta nueva forma de comercio. Por ende, se necesitaba primero que estos países empiecen a emprender el camino de la industrialización para estar a la par de las grandes potencias. Sin embargo, tal y como refiere Lichtensztejn, esto alentó una industrialización tardía de los países centroamericanos, derivando en una situación de desventaja frente a las otras naciones que llevaban años en el proceso de la industrialización. Resulta evidente que sería erróneo seguir esta teoría, pues de hacerlo nos encontraríamos en una situación en la que la competencia dentro de este nuevo mercado por parte de los países latinoamericanos quedaría en notable desventaja.

³⁴¹ LICHTENSZTEJN, Samuel, “Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, 2001, p. 92.

Ahora bien, según Germani, una idea sobre la concepción de desarrollo —desde el aspecto económico— se orienta hacia un modelo dicotómico, mediante un contraste entre dos tipos de sociedades: la moderna y la tradicional:

“En relación al desarrollo económico, en particular, nos dice que suele aparecer un modelo teórico dicotómico, donde el desarrollo económico “es concebido en términos de tránsito de una sociedad “tradicional” a una sociedad “desarrollada”. La primera se caracteriza sobre todo por una economía de subsistencia, la segunda por una economía expansiva fundada en una creciente aplicación de la “técnica moderna”, y cualesquiera que sean las divergencias de puntos de vista en éste o en aquel aspecto, esta dicotomía refleja claramente las clásicas formulaciones de Tönnies, Durkheim, Becker, Redfield, y otros.”³⁴²

Lo que debemos resaltar de esta concepción es que seguimos encontrando el desarrollo a partir del aspecto económico. En este caso, Germani explica que una sociedad es concebida como desarrollada desde el momento en que cuenta con una economía fuerte y técnicas modernas y es expansiva; lo que se traduciría en el proceso de industrialización, contrario a las sociedades que él señala de subsistencia. Dado su carácter de supervivencia, no cuentan con este avance tecnológico.

Sin embargo, esta visión es la que fue tomada por la mayoría de los países en Latinoamérica, como es el caso de México, en el que encontramos que las políticas públicas —principalmente las enfocadas en el agro— tenían un tinte meramente económico. Al no verse redituable el campo mexicano —tal y como estos modelos económicos lo señalaban en su concepción de desarrollo—, se abandonaron las diversas políticas proteccionistas que existían en esa época referente al agro, concentrando muchos de los esfuerzos en el aspecto industrial, que en la actualidad ha propiciado en México una dependencia hacia estos países industrializados.

En relación con la idea anterior, Arthur Lewis establece una concepción con su término sociedad dual, la cual nos habla de su teoría del dualismo y las etapas de crecimiento:

³⁴² GERMANI, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962, p. 71.

"Lewis explica de la siguiente manera el proceso de desarrollo económico: "La clave del proceso es el uso que se hace de la plusvalía capitalista. En la medida en que se reinvierte, creándose nuevo capital, el sector capitalista se expande absorbiendo mayor cantidad de personas procedentes del sector de subsistencia, en el sector de empleo capitalista. La plusvalía se hace entonces más amplia y la formación de capital, también; este proceso continúa hasta que desaparezca el excedente de mano de obra"; es decir, hasta que la economía de subsistencia sea reabsorbida por la economía capitalista."³⁴³

Podemos entender que estamos ante un modelo de desarrollo económico, en el cual seguimos estableciendo las reglas del juego en relación con el modelo capitalista, cuyo fin es absorber a las personas procedentes de los sectores de subsistencia al ámbito capitalista. Sin embargo, en realidad solo conllevó a que los países subdesarrollados sirvieran a un sistema dominado por las potencias. Los objetivos que en teoría se lograrían con este modelo de desarrollo económico solo fueron alcanzados por aquellas economías occidentales que se encontraban en un nivel superior en el desarrollo industrial.

Derivado de ello, se planteó la idea de establecer un análisis histórico de la realidad latinoamericana, a partir de los términos que se establecieron mediante el modelo dualista.

Así es como encontramos la necesidad de analizar el aspecto de desarrollo desde otra visión, en la cual, nos podemos apoyar en las ideas que plantean Cardoso y Faletto, apuntando a establecer una interpretación sociológica y no solo económica:

"Dicen que no es suficiente reemplazar la interpretación económica por la sociológica, sino que "falta un análisis integrado que otorgue elementos para dar respuesta en forma más amplia y matizada a las interrogantes generales sobre las posibilidades del desarrollo o estancamiento de los países latinoamericanos, y que responda a las preguntas decisivas sobre su sentido y sus condiciones políticas y sociales."³⁴⁴

Tal y como hemos señalado, debemos establecer una visión integral sobre la acepción de desarrollo, en la que se incluyan varias vertientes, como las sociales,

³⁴³ GUTI, Esthela *et al.*, *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*", México, Editorial Siglo XXI, 2010, p. 26.

³⁴⁴ CARDOSO, Fernando Henrique *et. al.*, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 10.

históricas y culturales. En este sentido, relacionado con el aspecto histórico, son estos autores enfatizan en su concepción de desarrollo dicho elemento:

“Según los autores, en un análisis global del desarrollo deberían considerarse, por un lado, las condiciones históricas particulares (sociales y económicas), tanto a nivel interno como externo y, por el otro, “comprender” cuáles son los objetivos e intereses en conflicto entre distintas clases y grupos sociales. De este modo, se vería al desarrollo como un resultado de la interacción entre clases y grupos sociales, es decir, como un proceso histórico, proceso en el cual adquiriría centralidad la cuestión de la dominación.”³⁴⁵

Encontramos con ello un nuevo planteamiento sobre el concepto de desarrollo, en el que se toman en cuenta otros elementos, como en este caso es el aspecto histórico —centrándose en las condiciones sociales y económicas de una sociedad particular—. Aunque cierto modelo de desarrollo ha funcionado dentro de un momento y lugar determinados, el mismo no puede ser implementado en todos los lugares, dado que las condiciones de cada una de las sociedades son diversas.

Para ello, debemos tomar el ejemplo de México, en el que se han establecido políticas públicas de manera errónea, con base en modelos económicos y programas que han tenido un gran desempeño en otros países, pero con condiciones distintas a las de México. Era muy probable que el resultado fuera diferente. Es por ello que debemos tomar en cuenta los aspectos históricos dentro del análisis del desarrollo de una nación, para evitar caer en los errores que se pueden cometer mediante la implementación errónea de políticas públicas que no son contextualizadas en la realidad nacional.

Contrario a las teorías integrales que hemos revisado, encontramos algunas enfocadas en el crecimiento, que señalaban como motor principal de la economía, la acumulación de capital.³⁴⁶

Lo cierto es que estas teorías establecerían una concepción de desarrollo vinculada a la noción de modernización, determinada a través de los diversos contextos culturales sobre los cuales fueron establecidas —mediante la configuración

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 18.

³⁴⁶ GUTI, Esthela *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

geopolítica surgida a través de la segunda guerra mundial—, donde la modernización es un producto exportable al mundo.³⁴⁷

Ahora bien, estos modelos no quedarían fuera de la ideología de los países en vías de desarrollo, dado que dicho concepto fue aceptado por la mayoría de los países. Encontramos que el objeto de estudio sobre el cual se estipularía el concepto de desarrollo sería el siguiente:

“El objeto de estudio se convierte en cómo alcanzar un desarrollo equiparable al nivel obtenido por aquellos países que pueden satisfacer plenamente necesidades y elevar el nivel de vida de la población mediante la creación de empleos y aumento progresivo de los salarios. El concepto de desarrollo, al actuar como punto nodal en el discurso político, constituyó el centro de definición de políticas económicas que buscaron imitar el arquetipo del desarrollo industrial de los países occidentales.”³⁴⁸

Como hemos podido señalar con anterioridad, el modelo de desarrollo fue estipulado dentro de un contexto económico, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades, mediante la creación de empleo y el aumento del salario. Derivado de esto, muchos de los países buscaron imitar el arquetipo de desarrollo industrial de los países occidentales; sin embargo, imitar el modelo de desarrollo industrial causó estragos en México.

Si bien no por ello debemos señalar que el modelo es erróneo —ya que contamos con casos en los cuales este modelo ha servido y ha permitido el desarrollo de diversos países—, sí debemos reconocer que el mismo no ha sido el óptimo para México. Por tanto, nos ubicamos en un panorama en el cual es crucial, para la implementación de políticas públicas, plantear las mismas en coordinación con una concepción de desarrollo que valore los aspectos económico, social y cultural de los diversos países. Algunos autores señalan dichas ideas, como Albert O. Hirschman, Arthur Lewis, Raúl Prebisch:

“Dentro de los pioneros de las teorías del desarrollo destacan Albert O. Hirschman (1915), Paul N. Rosenstein-Rodan (1902-1985), Ragnar Nurkse (1907-1959), Arthur Lewis (1915-1990) y Walt Whitman Rostow (1916-2003), Raúl Prebisch (1901-1986), Hans Walter Singer (1910-2006), quienes coincidían en que no era

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 21.

³⁴⁸ *Idem*.

posible analizar a las economías en vías de desarrollo con los mismos paradigmas con los que se había estudiado el capitalismo en las economías desarrolladas. Por el contrario, afirmaban que era necesario elaborar un nuevo marco teórico e instrumental que permitiera analizar las condiciones específicas de funcionamiento de los países atrasados, pues en éstos existía mayor rigidez estructural, debilidades de sus instituciones y actores sociales cuyas habilidades era preciso desplegar para alcanzar mejores niveles de productividad.”³⁴⁹

Varios autores establecen, como parte de la concepción de desarrollo, el análisis de los países menos desarrollados y la realidad de estos. Nos enfocamos aquí en Rostow y en su teoría de las etapas del desarrollo, que son las siguientes:

4.2.1. La sociedad tradicional

Al referirnos a la sociedad tradicional, nos enfocamos en el aspecto agrícola. Si bien pueden existir actividades relacionadas con la industria y el comercio, lo cierto es que la baja producción se debe a la falta de posibilidades científicas y técnicas modernas que se puedan aplicar constantemente. Nos encontramos ante un panorama que dibuja el estado actual de muchos de los países latinoamericanos e incluso de México.

4.2.2. El establecimiento a las condiciones previas al impulso inicial

Por cuanto ve a la etapa “El establecimiento a las condiciones previas al impulso inicial” se empiezan a plantear las condiciones adecuadas para el impulso inicial, siendo en este caso el avance tecnológico que permita a los diversos países “tradicionales”, poder entrar en el aspecto industrial.

4.2.3. El despegue

Nos referimos al despegue como la transición de las sociedades de economía tradicional hacia la ciencia moderna, que en este aspecto derivaría en el comercio internacional.³⁵⁰

4.2.4. El camino a la madurez

³⁴⁹ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 18.

Se necesita un tiempo determinado para poder llegar a la madurez, lo cual determinan las sociedades industriales mediante la especialización productiva. Llegando a la madurez, cada uno de los países podrá establecer, mediante una especialización de trabajo, su aporte a este nuevo modelo económico internacional.

4.2.5. La etapa del consumo de masas

Finalmente, encontramos la etapa de consumo de masas, de la cual se nos señala lo siguiente:

“La última etapa corresponde al momento del alto consumo de masas "en la cual, a su debido tiempo, los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios duraderos de consumo". En esta etapa de la posmadurez, por ejemplo, las sociedades occidentales, a través del proceso político, han optado por asignar grandes recursos para el bienestar y la seguridad sociales. El surgimiento del Estado benefactor constituye la manifestación de una sociedad que se desplaza más allá de la madurez técnica; pero es también en esta etapa cuando los recursos tienden, cada vez más, a ser dirigidos hacia la producción de bienes duraderos de consumo y a la difusión de servicios a gran escala, siempre que predomine la soberanía de los consumidores.”³⁵¹

En esta etapa encontramos el traslado de las diversas masas —entendidas como poblaciones— hacia los bienes y servicios de consumo duraderos. De igual forma, se cuenta con un excedente de bienes. Teniendo las necesidades fisiológicas satisfechas, se opta por la realización del bienestar y la seguridad social dentro de dichas poblaciones. El modelo económico nos señala que, una vez entrados a un periodo de posmadurez, podremos alcanzar a satisfacer las necesidades básicas —siendo estas en primer lugar las necesidades fisiológicas que todo ser humano tiene y que, por ende, cualquier sociedad necesita solventar—. Una vez satisfechas las mismas, podemos emprender acciones a favor de las necesidades de seguridad y bienestar.

Por su parte, la CEPAL tiene un enfoque unificado, buscando corregir el sesgo economista que tenía su anterior teoría. En esta nueva visión, es mayor el peso que tienen los elementos históricos, ambientales, sociales y políticos del término

³⁵¹ *Ibidem*, p. 23.

desarrollo.³⁵² Tal visión la podemos ver en los resultados de algunos informes de la propia CEPAL:

“[...] cuya principal aportación fue la noción de estilos de desarrollo que, de manera multidisciplinaria, debería incorporar: la autonomía nacional, la participación popular, lo relativo a la producción, la distribución del ingreso, la tensión entre consumo individual y consumo colectivo, la conservación del medio ambiente y la protección a las relaciones humanas que contribuyen a la solidaridad, la seguridad, la realización de la propia personalidad y la libertad. Estos elementos abordan en su interacción la complejidad del enfoque unificado, sostenía Wolfe (1982).”³⁵³

La CEPAL reconoció la importancia del enfoque multidisciplinario en el concepto de desarrollo, incorporando una serie de elementos que establecen el contexto económico, político, cultural y social de una determinada sociedad. Por ende, podemos encontrar conceptos como autonomía nacional, participación popular, conservación medioambiental, seguridad, etc. Todo ello determinó el horizonte sobre el cual se forjaría el nuevo camino de la concepción de desarrollo.

Otro elemento del concepto desarrollo y en estrecha concordancia con las teorías del desarrollo que se fueron estructurando en esta época es el pensamiento ambientalista. Entre algunos de los proyectos que se vieron materializados con dicha concepción encontramos la llamada “Revolución verde”, que sería impulsada en México a partir de 1943, la cual consistía en la siguiente:

“Esta propuesta impulsada en México a partir de 1943 y exportada a otros países en desarrollo, consistió en incrementar la producción agrícola a partir del uso intensivo de tecnología moderna, agroquímicos e insumos provenientes de la investigación biotecnológica, particularmente el mejoramiento genético de granos básicos.”³⁵⁴

Esta propuesta impulsó el desarrollo y la producción agrícola derivado del uso de la tecnología y productos modernos; sin embargo, este se enfocaba en la producción, sacrificando con ello la calidad del campo:

“Los resultados fueron espectaculares; por ejemplo, en la producción de trigo en veinte años se cuadruplicó el rendimiento por hectárea. Pronto aparecieron las

³⁵² *Ibidem*, p. 62.

³⁵³ WOLFE, Marshall, "Una búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y planificación del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 17, 1982.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 68.

consecuencias adversas: la severa monetarización de la producción agrícola, y con ello la dependencia tecnológica y la pérdida de control por parte del campesino sobre el costo y utilización de insumos productivos; la sustitución de variedades nativas de maíz por semillas "mejoradas"; la aparición de nuevas plagas de los cultivos; la contaminación del suelo y del agua, y la pérdida de biodiversidad, entre muchos otras desventuras que impactaron económica, social y culturalmente a enormes contingentes de población y, desde luego, al propio medio ambiente. Como era de esperarse, la Revolución Verde no resolvió la pobreza y ni la desigualdad en el campo latinoamericano: contribuyó a ampliar la brecha entre campesinos pobres y ricos. Además, favoreció la concentración y el precio de la tierra, propició también el endeudamiento de la población rural latinoamericana, el incremento de los costos de producción y el deterioro ecológico de vastas regiones productivas."³⁵⁵

Si bien, podemos encontrar algunos puntos positivos dentro de este proyecto de "Revolución verde", como lo son la producción de algunos de los cultivos y el rendimiento por hectárea de algunos productos, también hubo consecuencias provocadas por esta "modernización" del campo, dado el uso intensivo que se le dio, traducido en fertilizantes y semillas "mejoradas" que no harían más que dañar al medioambiente y al agro.

Derivado de lo anterior, se ideó un nuevo eje basado en el aspecto ambiental, que vería por las problemáticas que provocaba este "nuevo desarrollo". Varios autores buscaron analizar el concepto de desarrollo a partir del aspecto ambiental, entre otros: Rachel Carson, con su obra *Silent Spring*; Edward Goldsmith, con *Bule Print for Survival*, y finalmente, Fritz Schumacher, con la obra *Small is Beautiful: Economics as if people mattered*. Ellos son algunos de los exponentes detonantes del movimiento ambientalista, los cuales denunciaron los problemas que enfrenta el medioambiente. Además, señalaron algunos de los cambios necesarios y las soluciones a dichos problemas.³⁵⁶

Finalmente, una nueva visión del concepto de desarrollo derivado del aspecto ambiental es establecida mediante el concepto de ecodesarrollo. Bifani lo explica de la siguiente manera:

"El ecodesarrollo propone entonces una modalidad de desarrollo distinta que debe construirse con base en las necesidades y características locales, tanto ecológicas

³⁵⁵ *Idem*.

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 69.

como socioculturales. Esta concepción desarrollada teóricamente por Ignacy Sachs promueve que las comunidades se organicen en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas, los que se valorizan gracias a la adopción de tecnologías apropiadas, lo que supone además basar el desarrollo en el esfuerzo propio y la recuperación de los valores tradicionales, asumiendo como elemento básico la autogestión.³⁵⁷

En esta nueva concepción encontramos la autogestión y relatividad de las políticas públicas, refiriéndonos con ello a enfocar a las políticas públicas a un modelo de desarrollo de acuerdo con el espacio histórico, social y cultural de cada sociedad.

Por cuanto ve al concepto de autogestión dentro del rubro ambiental, debemos tomar en cuenta que cada uno de los países cuenta con diversos recursos y distintas maneras de usarlos. Entonces, no podemos establecer un modelo único que determine a todos los países cómo deben llevar a cabo su gestión del modelo ambiental.

Sin embargo, a pesar de las diversas propuestas y de las asimetrías que se encontraron mediante la implementación de políticas públicas concordantes con el modelo de desarrollo instaurado, el mismo modelo de desarrollo seguía siendo establecido por los diversos organismos e instituciones a nivel internacional, los cuales carecían de conocimiento sobre la diversidad de contextos de los diversos países. Tal es el caso del Consenso de Washington, en el cual se ignoraron las asimetrías de los países, estableciendo con ello el retraimiento del Estado en la economía y la sociedad.³⁵⁸ Esto derivó en que los diversos países tuvieran que instaurar sus políticas públicas en torno a este modelo de desarrollo, el cual seguía siendo una visión sesgada de los contextos sociales en América Latina.

Diversos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, señalaron que las causas de los problemas de América Latina se derivaban de los errores de las políticas económicas, pero algunos autores consideraron que dicha concepción era errónea, pues se debía tomar en cuenta al

³⁵⁷ BIFANI, Paolo, "El desafío ambiental como un reto a los valores de la sociedad contemporánea" en NOVO VILLAVERDE, María *et al.* (comps.), *La interpretación de la problemática ambiental: enfoques básicos*, España, Fundación Universidad-Empresa.ani, 1995, p. 21.

³⁵⁸ GUTI, Esthela *et al.*, *op. cit.*, p. 107.

mercado interno, definiendo nuevas atribuciones del Estado mediante el denominado neoestructuralismo latinoamericano.³⁵⁹

La “teoría de índice de desarrollo humano” nos adentra a esta nueva visión sobre los fines del desarrollo.

El desarrollo es un modelo cuyo fin es la ampliación de capacidades y opciones para que las personas puedan ser y logren hacer lo que valoran:

“Coloca también, en el centro de sus postulados, la expansión de las libertades y la superación de las privaciones para alcanzar las aspiraciones de las personas. Así se concibe al ser humano, como portador de las capacidades, en el fin y el medio del desarrollo. Las capacidades de la persona están fuertemente condicionadas por el entorno económico, político, social, cultural y ambiental en el que se desarrollan, por ello, para garantizar la ampliación de las capacidades del ser humano, la definición de las políticas que deben incorporar tanto las necesidades individuales como las potencialidades colectivas.”³⁶⁰

El ser humano es un portador de capacidades en el fin y el medio de desarrollo, las cuales se encontraban condicionadas por el entorno económico, político, social, cultural y ambiental. Se debe garantizar la ampliación de estas mediante la definición de políticas que incorporen estas necesidades como potencialidades activas.

Estas ideas nos permiten ver la importancia de las necesidades individuales para corresponder a un ente colectivo. Ello también plantea la importancia de que las políticas públicas revisen los contextos de la sociedad determinada a la que desean beneficiar. Sin embargo, esta visión tiene una serie de vicisitudes en cuanto al término “necesidades”, porque cada uno de los seres que conforman una sociedad es diverso, y resulta difícil determinar qué es necesario dentro de una sociedad.

Pasemos a analizar una teoría sobre el desarrollo centrado en el enfoque latinoamericano.

³⁵⁹ SUNKEL, Osvaldo *et al.*, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1970.

³⁶⁰ GUTI, Esthela *et al.*, *op. cit.*, p. 115.

4.2.6. La teoría de la economía internacional: centro-periferia

Por cuanto ve a la teoría de la economía internacional, el desarrollo de la productividad solo ha ido en aumento en países como Estados Unidos, lo cual influye en el precio de los productos, mientras que en los países con menor productividad los precios han decrecido.³⁶¹ Lo anterior ha permitido establecer una diferenciación entre los países en dos polos distintos: el centro y la periferia. Al respecto, Prebisch explica:

“[...] la condición periférica es el resultado de un rezago estructural del aparato productivo que hace posible que los beneficios y los salarios se contraigan con una tendencia por debajo del ritmo de crecimiento de su propia productividad bajo la presión estructural que impone la condición céntrica en la relación del intercambio comercial.”³⁶²

Lo anterior aclara la realidad en la cual encontramos a los países latinoamericanos como México, dado que nos encontramos en un rezago estructural del aparato productivo, que provoca que los salarios y los beneficios se vean reducidos, dada su baja productividad.

Este modelo de desarrollo no respondía a las necesidades de los países en vías de desarrollo; por ende, los mismos, en respuesta a este contexto que los situaba en una posición de inferioridad, buscaron algunas soluciones a dichas problemáticas, para que encontramos un segundo aspecto de este enfoque latinoamericano, el cual es el denominado “Teoría del modelo de sustitución de importaciones”.

4.2.7. Teoría del modelo de sustitución de importaciones

Este modelo de desarrollo surge a partir de los problemas que se generaban a través de la incongruencia entre el modelo de desarrollo economicista y la realidad sobre la cual se establecía el panorama latinoamericano.

Mediante este modelo se buscaba el crecimiento interno del país, contrario al modelo que predominaba en el contexto internacional. Para ello, encontramos que uno de los autores de dicha teoría es la CEPAL, que nos señala lo siguiente:

³⁶¹ *Ibidem*, p. 35.

³⁶² *Ídem*.

“Retomando la exposición de las ideas que veníamos presentando, lo que la Cepal proponía era sustituir el modelo de crecimiento hacia fuera, basado en la economía agroexportadora y centrado en la producción de materias primas destinadas a la exportación, que desde la época de la Colonia hasta los años treinta había caracterizado el desarrollo de América Latina, por otro modelo articulado fundamentalmente por un crecimiento hacia adentro, teniendo como fuerza central la industrialización basada en la sustitución de importaciones y estimulada por una política proteccionista que favorecería la constitución del mercado interno.”³⁶³

Este nuevo modelo pretendía responder a las necesidades y expectativas no valoradas por los otros modelos de desarrollo, toda vez que era diferente la realidad de los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Las políticas públicas de estos últimos debían ser planteadas en diferentes términos y atendiendo a las necesidades y capacidades de ellos. A raíz de ello, el modelo de crecimiento articulado, en relación con el modelo de sustitución de importaciones, favorecería a la creación del mercado interno mediante una política proteccionista, siendo esto una de las propuestas que parece viable para México.

Ahora bien, debemos recordar que dicho modelo ya ha sido implementado en México; sin embargo, el aspecto internacional fue uno de los elementos que tuvo mayor injerencia dentro de las políticas públicas en México. Si bien en algún momento encontramos políticas públicas en función a la sustitución por importación —teniendo algunos aspectos favorables en sus inicios—, el clima adverso a nivel internacional impedía su desarrollo óptimo, permitiendo que los gobiernos en turno, de corte neoliberal, pudieran establecer de nueva cuenta sus modelos de desarrollo, de corte economicista. Sin embargo, dentro del “Modelo de sustitución por importación” no se realizó un análisis de los elementos favorecedores para los diversos contextos, como el político, social, cultural e histórico.

Uno de los aspectos cruciales de este modelo de desarrollo —y que no fue analizado— es el tiempo sobre el cual se establece el mismo, tal y como se menciona a continuación:

“Las ideas centrales eran presentadas de la siguiente manera: el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones es el vehículo de

³⁶³ *Ibidem*, p. 38.

superación de la condición periférica. Sin embargo, se trata de una estrategia de largo plazo. En el corto plazo, las economías latinoamericanas tenderán al desequilibrio de la balanza de pagos por dos vías fundamentales: por el deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios ya mencionado, y por el peso originado por la inversión extraordinaria en bienes de equipo y capital importado que las economías periféricas necesitarán para sostener el crecimiento de la industrialización.”³⁶⁴

En el agro mexicano, una serie de políticas públicas inconclusas fueron tomadas siguiendo este modelo de desarrollo; sin embargo, el aspecto económico y el análisis sesgado impidió estudiar los aspectos favorables que permitieran seguir un plan a largo, mediano y corto plazo adecuado para la realidad nacional.

Ahora bien, siguiendo la línea de estos modelos de desarrollo, encontramos la “Teoría del Estado como “idea-fuerza” del desarrollo”, estrechamente relacionada con el modelo sustitutivo de importaciones.

4.2.8. Teoría del Estado como “idea-fuerza” del desarrollo

En esta podemos encontrar al proteccionismo como uno de los elementos principales, dado que no se podía dejar a la economía al arbitrio de las fuerzas del mercado.³⁶⁵ Para ello, es importante que sea el Estado el ente que controle el mercado interno. A raíz de esta propuesta encontramos las acepciones siguientes:

“No exagera Albert Fishlow cuando señala: “El Estado tendría que dirigir la acumulación del capital tanto en la infraestructura como en los amplios proyectos industriales. El Estado tendría que operar empresas públicas en actividades que estuvieran más allá de la capacidad de los empresarios privados. El Estado tendría que recomponer y regular el sector privado” (Fishlow, 1987, p. 126). Este fue el tipo de Estado propuesto por la Cepal.”³⁶⁶

En el agro mexicano, en realidad fue implementada esta visión, pero el control extremo que se tuvo sobre diversos aspectos, principalmente los económicos, no permitieron desplegar un modelo de desarrollo como el que fue ideado en la teoría. Entre otras, existen las siguientes críticas respecto a este modelo:

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 39.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 41.

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 44.

“Esta misma crítica también presentada por Furtado (1971), sostenía que el modelo tenía sus propias limitantes internas, es decir, para desarrollarse necesitaba importar bienes intermedios y de capital y, en una segunda fase, cuando la sustitución de bienes de consumo incorporó también la de bienes intermedios, se incrementó la necesidad de importar bienes de capital generando una presión muy fuerte para obtener las divisas suficientes para mantener el dinamismo del modelo sustitutivo. En la medida en que el sector agropecuario no se modernizó y el sector industrial se concentró en el desarrollo hacia adentro, descuidando el mercado externo, el desequilibrio en la balanza de pagos fue creciente y, para no frenar el proceso sustitutivo, los países latinoamericanos recurrieron sistemáticamente a endeudarse en los mercados internacionales de capitales, dando origen al fenómeno que estalló en la crisis de la deuda externa a principios de los años ochenta.”³⁶⁷

Una de las principales críticas es el endeudamiento que ocasionó —principalmente en los países latinoamericanos—, derivado de la falta de capital para poder impulsar este modelo. No obstante, también debemos tomar en cuenta que el contexto internacional tuvo gran injerencia al respecto. La efectividad del esfuerzo latinoamericano, y en este caso de México, no solo dependía de factores internos al reestructurar su modelo económico, sino que los precios del mercado eran muy difíciles de igualar, causando que tarde o temprano las naciones en vías de desarrollo tuvieran que abrir sus mercados para evitar con ello un endeudamiento mayor.

Respecto a esta visión de estrecha relación entre los países desarrollados y subdesarrollados, está la teoría de la dependencia. Esta nos señala que, a partir del análisis del desarrollo de las relaciones económicas, América Latina cumple una función de abastecedor de materias primas e insumos, los cuales sirven para el desarrollo de la industrialización de los países centrales. Esto, a la larga, crearía clases externas a estos países, pero cuyo fin sería el de mantener esta relación de subordinación a sus intereses.³⁶⁸

En el caso del agro mexicano, las grandes trasnacionales y los grupos de grandes empresarios agrícolas son los actores encargados de mantener las condiciones en el estado en que se encuentran, principalmente económicas, favoreciendo siempre

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 45.

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 49.

a sus intereses. Al respecto, Ruy Mauro Marini menciona a la oligarquía terrateniente latinoamericana como aquella que mantuvo las condiciones de dependencia, a pesar de los problemas en los términos de intercambio:

“En su libro *Dialéctica de la Dependencia* (1973), Ruy Mauro Marini sostiene que lo único que explica que la producción de materias primas haya crecido tanto a pesar del deterioro de los términos de intercambio —cuestión que para cualquier capitalista sería una razón suficiente para retirarse del negocio— es justamente porque la oligarquía terrateniente latinoamericana conservó su tasa de ganancia y endosó la carga de dicho deterioro al trabajador aplicando los siguientes mecanismos: prolongación de la jornada de trabajo, intensificación del trabajo y compresión salarial; es decir, mediante nuevos mecanismos que tipifican la superexplotación del trabajo.”³⁶⁹

Otra de las concepciones que podemos señalar respecto a esta teoría de la dependencia es el análisis que tiene la misma respecto a la inserción de América Latina en la economía mundial, en el cual se nos deja ver que es el comercio internacional el que determina la estructura de la oferta para los países latinoamericanos, todo ello en función de las necesidades de demanda de los países centrales.³⁷⁰ Ello nos permite dilucidar la fuerte injerencia que tienen los países dominantes sobre los dependientes.

Por otro lado, Dos Santos señala lo siguiente respecto esta situación de dependencia, estableciendo la condición sobre la cual los países dependientes toman su rol en este modelo de desarrollo:

“La dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida. La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros (los dependientes) sólo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positivamente o negativamente sobre su desarrollo inmediato.”³⁷¹

Para salir de la situación que enfrentan los países latinoamericanos dentro de este modelo económico se requiere de un impulso económico. La dependencia impide a

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 51.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 52.

³⁷¹ DOS SANTOS, Theotonio, *Dependencia y cambio social*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1973, p. 44.

los países en vías de desarrollo entrar de lleno a un modelo de crecimiento adecuado a sus necesidades, tal y como lo menciona Wolney:

“Desde luego, este encasillamiento no era espontáneo. Varios factores económicos y políticos aseguraban esta función exportadora de bienes primarios, bloqueando a su vez la expansión sostenida de la demanda interna. Este orden de cosas desalentaba el surgimiento de otros rubros económicos que pudieran convertirse en una base endógena de acumulación y desarrollo de las fuerzas productivas.”³⁷²

Retomando el análisis del panorama de desarrollo de América Latina, encontramos los enfoques de Modelo Primario Exportador, Modelo Neoliberal y el Enfoque posneoliberal. Estos tienen ciertos rasgos en común, siendo estos:

“[...] a) conciben la modernización como un proceso evolutivo y lineal basado en el crecimiento, b) subordinan y niegan el valor intrínseco de la naturaleza en las relaciones del ser humano con el entorno y, c) excluyen saberes que se apartan de la racionalidad occidental dominante.”³⁷³

Ahora bien, tomando en cuenta los diversos modelos de desarrollo, debemos analizar brevemente cada uno de ellos, para poder así establecer la injerencia que tuvo cada uno de ellos dentro del agro mexicano. Por ello, en un primer momento, analizaremos el modelo primario exportador.

4.2.9. Modelo primario exportador

Este buscaba la inserción internacional de los países que considerados no desarrollados. Sin embargo, con esta esta inserción, se señala la estrecha relación que tiene este modelo de desarrollo con el aspecto económico que predominaba en esas épocas, toda vez que el mismo realiza una diferenciación entre países desarrollados y los no desarrollados, basándonos en el aspecto económico de cada uno de ellos. Sin embargo, para este modelo de desarrollo se necesitaba de mano de obra, la cual provenía de los países no desarrollados.

³⁷² WOLNEY, R. *et al.*, “Heterogeneidad estructural y Socialismo del Buen Vivir,” *Polis Revista Latinoamericana*, núm. 40, Santiago de Chile, 2015, polis.revues.org/10633

³⁷³ CÁLIX, Álvaro, “Los Enfoques de Desarrollo en América Latina - hacia una Transformación Social-Ecológica”, *Análisis*, núm. 1, 2016, p. 1, <http://izquierdawebsite.com/wp-content/uploads/2020/04/El-mundo-que-viene-Roberto-Saenz-SOB-Izquierda-Web.pdf>.

Este modelo de desarrollo se basaba en la exportación de materias primas, siendo la principal aportación de los países no desarrollados a este nuevo modelo de desarrollo.

En el contexto mexicano, el modelo primario exportador tuvo su mayor auge con la reforma agraria, la cual pretendía impulsar al agro mexicano; sin embargo, esto no fue posible, pues se inició un proyecto en el cual existieron carencias que afectaron el mercado nacional, al solamente centrarse en la exportación y no en el fortalecimiento del mercado interno.

De igual forma, otros factores que podemos considerar para llevar a cabo este modelo de desarrollo son los siguientes:

“a) la disposición abundante de materias primas y de mano de obra barata en los países situados en la periferia capitalista, b) la concurrencia de gobiernos dóciles que favorecían (mediante concesiones leoninas y exenciones fiscales) la atracción de inversión extranjera en el sector primario, c) los avances tecnológicos que permitieron a los países desarrollados procesar masivamente y dar valor agregado a las materias primas procedentes de colonias y excolonias, d) el aumento del poder adquisitivo y de capacidad de consumo de vastos sectores obreros en Europa y Estados Unidos, y e) los avances en el transporte marítimo que permitían a su vez reducir el tiempo de traslado como aumentar la carga de materias primas y mercancías finales comercializadas.”³⁷⁴

Todos los elementos mencionados nos permiten ver que el agro mexicano se encontraba en un panorama primordialmente exportador; teniendo su auge entre los años treinta y setenta.

Vemos que desde la época del porfiriato existió una tendencia exportadora, en la cual México solamente era parte de este modelo de desarrollo como abastecedor de materias primas y maquiladoras. Lo anterior derivó en un sector campesino sumamente afectado por las políticas públicas que se implementaron en torno a este modelo, lo cual solamente consolidó el carácter de dependientes de las sociedades latinoamericanas.³⁷⁵

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 5.

³⁷⁵ *Idem*.

Otro de los puntos que debemos tomar en cuenta fue que este modelo de desarrollo hizo más vulnerables a los países latinoamericanos —principalmente a México— en su campo. Aunado a ello, encontramos una concentración excesiva de la riqueza por parte de los países centrales que se veían beneficiados de este modelo económico. Mientras tanto, en el agro mexicano encontramos una tendencia hacia la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos, aunado a los intereses economicistas de las transnacionales que tuvieron su mayor auge en este periodo.³⁷⁶

4.2.10. El Modelo Neoliberal (MN)

El modelo neoliberal tendría su auge en los años noventa y posteriormente tendría su implementación mediante las políticas públicas respectivas.

Podemos encontrar que este se concentraba en la estabilización macroeconómica y en el ajuste de las estructuras de los mercados, con el objetivo de la liberación de estos y de la apertura externa.³⁷⁷ Respecto al contexto sobre el cual podemos encontrar este modelo de desarrollo, este tuvo su inicio a partir del fracaso del modelo de sustitución de importaciones; sin embargo, debemos de tomar en cuenta que este modelo era acorde a la ideología económica de esa época; contrario al modelo de sustitución de importaciones, el cual enfocaba en el mercado interno.

Por ello, dentro del agro mexicano este modelo de desarrollo implementó un cambio radical en materia de políticas públicas, ya que ahora las políticas públicas se verían disminuidas, dado que el Estado ya no sería el gerente de las mismas, sino que su ejercicio pasaría a manos de los particulares. Estas medidas se encuentran determinadas a partir de los años noventa, cuando se privatizaron varios de los sectores que se encontraban en manos del Estado.

Por lo que respecta al agro mexicano, en este momento se establecen diversos pactos que provocarían la liberación del campo, como en su momento sería el

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 6.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 9.

Tratado de Libre Comercio, el cual es el más claro ejemplo del establecimiento de este modelo de desarrollo.

Retomando la teoría de este modelo de desarrollo, encontramos que entre sus objetivos se busca una inflación contenida, lo cual vendría a ser una solución a las problemáticas que los países latinoamericanos y en vías de desarrollo tenían en este momento. Muchos de los gobiernos en turno optaron por establecer este modelo de desarrollo en sus políticas públicas.

Otro de los elementos que tiene este modelo de desarrollo es la pretensión de una deuda externa sostenible. En razón de ello, este modelo de desarrollo buscaba reducir las distorsiones de incentivos introducidos en años anteriores por la intervención estatal, así como, elevar la productividad industrial y atraer la inversión extranjera. En términos de este modelo de desarrollo, ello llevaría a una reorientación de la estructura productiva, conforme a las ventajas comparativas de cada una de las regiones.³⁷⁸

Sin embargo, en los diversos programas centrados en el agro ocurrió un declive a lo largo de los años. Aunado a lo anterior, la visión económica de desarrollo no valoraría los demás aspectos económicos, culturales, sociales e históricos, dejando de lado las verdaderas necesidades del agro mexicano en este momento.³⁷⁹

Como reflejo de esta situación, en Latinoamérica se pueden ver severas repercusiones negativas que ocasionó la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal:

“En conjunto las economías latinoamericanas crecieron menos durante los últimos veinte años del s.xx que lo exhibido en las décadas anteriores. Además, varios países de la región enfrentaron crisis severas a raíz de la aplicación del mn. Sirvan como ejemplo los episodios de inestabilidad en México (1994), Brasil (1999) y Argentina (2001). También conviene señalar que incluso países que mostraron un rápido crecimiento económico hacia fines de los 80 y los 90 –Chile, Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú–,

³⁷⁸ ESCRIBANO, G., *Introducción a las Teorías del Desarrollo*, UNED, 2003

³⁷⁹ CÁLIX, Álvaro, *op. cit.*, p. 9.

obtenían magros resultados en reducir la pobreza, al tiempo que se profundizaban los niveles de desigualdad.”³⁸⁰

4.2.11. El Enfoque Posneoliberal (EPN)

El mismo se encuentra en construcción, ya que todavía no ha sido definido, toda vez que el mismo busca revertir los efectos que se han dado mediante los diferentes modelos de desarrollo en la actualidad, tales como la desregulación del mercado — el cual se debió al modelo neoliberal—. También busca revertir la reducción de las funciones estatales y el debilitamiento la política social. Este modelo de desarrollo busca establecer la posibilidad de cuestionar distintos proyectos políticos que busquen no sólo mejorar las condiciones económicas, sino que también atiendan el aspecto social, buscando con ello mejorar las condiciones de vida de la población.³⁸¹

Nos encontramos frente a un nuevo enfoque que fusiona los distintos modelos que se han analizado, permitiéndonos ver un nuevo panorama en el cual los organismos internacionales, así como los distintos gobiernos, establezcan políticas públicas que no solo tengan como fin el desarrollo económico del país, sino que también vean por el aspecto social y establezcan una concepción de desarrollo más integrada.

Sin embargo, este enfoque tendría una serie de críticas, dado que exigiría la expropiación de la biodiversidad y, por ende, abaratar las diversas formas de extracción, lo cual comprendería el control de los territorios, despojando de sus tierras a los diversos grupos minoritarios.³⁸²

Podemos ver que la realidad latinoamericana fue muy diversa a la que se pretendía con dichos modelos de desarrollo, por lo cual se debe establecer una teoría del desarrollo que sea congruente con las necesidades y con los nuevos elementos que se han incorporado a este concepto. Más aún, debemos empezar a tomar en cuenta este nuevo enfoque para implementarlo dentro de las diversas políticas públicas — principalmente dentro del agro mexicano—.

³⁸⁰ ARENAS, N., “Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVIII, 27, diciembre de 2012, pp. 22-49.

³⁸¹ CÁLIX, Álvaro, *op. cit.*, p. 11.

³⁸² *Ibidem*, p. 14.

4.3. Hacia una nueva concepción del término desarrollo en la actualidad.

A fin de señalar una respuesta a esta nueva concepción de desarrollo, estableceremos una serie de elementos que debe ser considerados bajo este nuevo concepto y que son adecuados a los diversos contextos y necesidades actuales para el agro mexicano.

Uno de los elementos que debemos incorporar dentro de esta nueva concepción de desarrollo es la relativización:

“El propósito es delinear un espacio de construcción de opciones de bienestar que considere los límites y requerimientos físicos del entorno como los derechos fundamentales de las personas y que, en ese tenor, pueda procesar los conflictos y contradicciones sociales mediante reglas que no se doblen para preservar los intereses de los grupos con mayor poder.”³⁸³

Debemos establecer una concepción de desarrollo con políticas públicas que sean adecuadas a los límites y requerimientos físicos del entorno.

Otro de los elementos que tenemos que tomar en cuenta dentro de este concepto de desarrollo es el fin que persigue. Tal y como hemos visto, los modelos de desarrollo tenían un objetivo meramente económico, sin tomar en cuenta los diversos aspectos de una sociedad, por lo cual, este nuevo concepto de desarrollo debe incorporar como uno de sus fines la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.

Existen varios aspectos de suma importancia que debemos valorar; entre los cuales encontramos: las necesidades fisiológicas, sociales y culturales, siendo las primeras primordialmente la alimentación y la salud. En cuanto a las necesidades sociales y culturales, se refiere a aquellas que permiten desenvolverse dentro de una sociedad —una vez que las necesidades fisiológicas han sido resueltas—. Podemos encontrar entre ellas la vivienda y el conocimiento.³⁸⁴

³⁸³ *Idem.*

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 23.

También debemos señalar que este nuevo enfoque de desarrollo no trata de sustituir las responsabilidades de los Estados, sino que, mediante las acciones regionales, se complementan los esfuerzos nacionales.³⁸⁵

Este nuevo modelo de desarrollo tiene que estar estrechamente relacionado con las necesidades de cada uno de los países. El llevar a cabo una “generalización de la realidad” —como muchas de las teorías de desarrollo han establecido— puede conllevar a una desigualdad, como la que hemos visto en la actualidad entre los países desarrollados y no desarrollados.

Por ello, es conveniente establecer una nueva visión de desarrollo acorde no solamente al panorama de los países desarrollados, sino que tenga congruencia con la realidad de los países subdesarrollados. A su vez, se tienen que poner en marcha políticas públicas acordes con este nuevo concepto desarrollo.

Finalmente, es pertinente hacer una serie de propuestas de políticas públicas dentro del agro mexicano.

4.4. Programas agrícolas en la actualidad dentro del agro mexicano y su análisis

En concordancia con el estudio comparativo realizado en Estados Unidos, podemos ver que algunos de los programas establecidos dentro del agro mexicano tienen elementos comunes con las Farm Bills. A partir de ello, se pueden ofrecer algunas propuestas y modificaciones a las mismas, que tengan concordancia con la actualidad del campo mexicano.

4.4.1. Producción para el bienestar

En un primer momento encontramos el programa denominado “Producción para el bienestar”. El mismo va muy de la mano con algunos de los programas agrícolas — leyes agrícolas— concebidos para Estados Unidos de América, entre los que encontramos los “Pagos contra cíclicos”, “Los programas de crédito agrícola” y “Los pagos directos”, los cuales establecen una compensación por el esfuerzo a las y los campesinos, entregando apoyos de manera directa y sin intermediarios.

³⁸⁵ *Idem.*

Primordialmente se centran en los pequeños y medianos campesinos que se especializan en el cultivo de granos.³⁸⁶

Este programa tiene entre sus fines aumentar la producción mediante apoyos entregados previamente a la etapa de siembra; primordialmente buscando la productividad en granos como el maíz, arroz, frijol, etcétera.³⁸⁷

Sin embargo, no debemos solamente guiarnos por el aspecto económico, sino que debemos implementar apoyos orientados hacia la seguridad agrícola, ya que no solamente basta con inyecciones económicas al campo, sino que se puede dotar de seguridad al agro mexicano, y con ello, permitir que de nueva cuenta sea el campo una de las vías por las cuales pueda existir un desarrollo acorde a las necesidades de la sociedad mexicana.

Por cuanto ve al presupuesto en el programa “Producción para el bienestar”, en sus inicios fue de \$9,000 millones de pesos; posteriormente se agregaron \$2,500 millones de pesos más para las otras modalidades dentro del programa.³⁸⁸ Lo anterior nos deja ver que el presupuesto asignado al programa “Producción para el bienestar”, en comparación con las políticas agrarias “Farm Bills”, es muy bajo, aunado a la diferencia entre el peso mexicano y el dólar estadounidense, lo cual marca dentro de Estados Unidos de América un factor a favor del mismo.

En la sección de financiamiento y comercialización de la ley agrícola del 2018 dentro de las “Farm Bills” existe un monto de aproximadamente \$4,000 millones de dólares de presupuesto para dichos programas, es decir, casi el doble. Entonces, consideramos que el presupuesto para dichos programas en México debería ser mayor, dado que queda a discrecionalidad del Gobierno su asignación presupuestaria.

De igual forma, debemos señalar a quién va dirigido el programa denominado “Producción para el bienestar”, que es ofertado generalmente a los pequeños productores y comunidades indígenas de zonas de alta marginación, que reciben

³⁸⁶ *Idem.*

³⁸⁷ *Idem.*

³⁸⁸ *Idem.*

los beneficios de esta política agrícola. A su vez, existen 2.2 millones de productores de todo el país, los cuales, junto con las comunidades indígenas, forman parte del padrón de este programa.

Sin embargo, las políticas agrícolas establecidas con anterioridad dentro de México han tenido una diversidad de fines y objetivos, los cuales han provocado que muchas veces se malverse el presupuesto determinado para las mismas. Debemos tomar en cuenta la diversidad de procesos administrativos que se tienen que realizar para acceder a estos apoyos. La mayoría de los beneficiados tienen la capacidad para realizar dichos trámites tanto económica, como social y culturalmente hablando. Por ello, el programa no llega a cumplir con las necesidades de cada uno de los agricultores, o primordialmente de la mayoría de ellos, ya que los programas y las convocatorias se emiten en ciudades, donde generalmente se concentra la actividad industrial y económica, pero no la agrícola, dado que la misma se encuentra en otras zonas.

No basta con establecer dicho programa y fijar ficticiamente una población objetivo que no tendrá acceso al mismo, dadas sus condiciones, sino que tenemos que establecer políticas públicas con base en la cercanía y necesidades de cada uno de los campesinos.

De igual forma, relacionado con este programa agrícola, se encuentran los programas denominados “Precios garantía”, así como “préstamos garantizados”, los cuales sirven de complemento a los ingresos de los pequeños y medianos productores.

El “Programa producción para el bienestar” fija un precio por tonelada de algunos cultivos. Algunos ejemplos son el maíz, cuyo precio por tonelada será de \$5,610.00 a \$6,060.00, siendo este el precio establecido para pequeños productores; limitado a una cantidad determinada de 5 hectáreas; así como la compra de 20 toneladas por agricultor. En el caso del frijol, el precio oscila entre los \$14,000.00 y \$16,000.00 por tonelada; el arroz oscila de los \$6,120.00 y los \$7,000.00, cada uno con sus

respectivas limitaciones en cuanto a hectáreas y toneladas.³⁸⁹ Ello tiene similitudes con las políticas agrícolas norteamericanas, principalmente en relación con algunos programas como los “pagos directos”, en los cuales se paga una determinada cantidad por cultivo, con limitaciones al producto en cuanto a su cantidad y el número de acres.

4.4.2. Proyecto Servicios Agrícolas para el Almacenamiento de Granos y la Integración de Mercados

Otro de los programas que podemos encontrar dentro del agro mexicano es el “Proyecto servicios agrícolas para el almacenamiento de granos y la integración de mercados”. Este programa cuenta con los siguientes objetivos:

“El Proyecto contempla dos componentes que tienen como propósito desarrollar condiciones de mercado que permitan a los pequeños, medianos y grandes productores, participar en un sistema de almacenamiento que incentive la productividad mediante prácticas de comercialización rentables, reducción de pérdidas mediante el manejo post cosecha de la producción y facilitar el acceso a mecanismos financieros y de diferenciación de precios, a través de información accesible y oportuna para competir en los mercados nacionales e internacionales.”³⁹⁰

Consideramos que existe relación entre el “Programa de producción de bienestar” y el “Proyecto de almacenamiento de granos la integración de mercados”, ambos muy similares a las políticas agrícolas de Estados Unidos de América.

Entre algunos de los elementos que podemos encontrar dentro de este programa está la productividad y comercialización de granos, el cual tiene como objetivos primordiales promover el uso de diversos granos mediante su financiamiento, con

³⁸⁹ SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/anuncia-agricultura-aumento-en-precios-de-garantia-para-granos-en-apoyo-a-pequenos-productores>, consultado el 15 de enero de 2022.

³⁹⁰ PROYECTO SERVICIOS AGRÍCOLAS PARA EL ALMACENAMIENTO DE GRANOS Y LA INTEGRACIÓN DE MERCADOS, 2017, p. 6, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/184145/Evaluacion_Ambiental_Proyecto_Almacenamiento_de_Granos_y_Servicios_de_Informacion_para_el_Desarrollo_Agricola.pdf

la posterior construcción de centros de acopio en sitios estratégicos, así como apoyar la prestación de servicios de comercialización a agricultores.³⁹¹

Derivado de ello, encontramos un sistema similar al implementado en Estados Unidos; sin embargo, uno de los primeros elementos que debemos señalar y que se ha omitido dentro de las políticas públicas agrícolas en México, es la capacidad de financiamiento que tiene el Estado, pues en la actualidad tenemos un modelo de desarrollo en el cual el gobierno ya no es el principal rector de las políticas públicas. Dado que este proyecto debe ser financiado —principalmente por particulares—, podemos encontrar una gran desigualdad en México, al no contar con los fondos necesarios. Esto contrasta con Estados Unidos de América, donde se cuenta con la solvencia económica para poder financiar este tipo de programas.

A su vez, debemos tomar en cuenta que el contexto internacional ejerce una fuerte influencia en el mercado agrícola dentro de México, derivado de la diversidad de tratados internacionales que se han firmado. Tal es el caso del consenso de Washington, en el cual se redujeron significativamente los apoyos dentro del agro que afectan directamente al mercado. Si llegase a ser el caso de que México tuviera la cantidad de dinero para poder invertir dentro de las estructuras de almacenamiento y comercialización de su campo, aun así se encuentra atado a las directrices internacionales.

Es por ello que, si bien dicho programa ha sido implementado con anterioridad y ha tenido varias instituciones de gran importancia para el abastecimiento de alimentos, como lo ha sido la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y las Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (BORUCONSA), además del sistema de almacenamiento de México establecido en el año de 1837, denominado almacenes fiscales,³⁹² lo cierto es que en la actualidad las mismas no tendrían el mismo efecto, dado que las condiciones socioculturales y económicas son diferentes.

³⁹¹ *Idem.*

³⁹² BID-ASERCA, “Estudio de la capacidad actual de almacenamiento en México”, 2016, p. 75.

Parece interesante señalar que uno de los componentes que se establece dentro de este primer objetivo —que es la mejora en el acceso a los mecanismos financieros para el almacenamiento de granos— es acorde a la realidad que vive el campo mexicano, dado que en el agro mexicano hay muy pocos campesinos que tienen acceso a estos programas. Entre algunos de los problemas que podemos encontrar es la diversidad de trámites administrativos que impiden al campesino ser beneficiario de estos programas. Por tanto, la accesibilidad es uno de los elementos que debe ser valorado en futuras políticas públicas dentro del agro mexicano.

Otro de los elementos a señalar son las mismas instituciones de crédito, que, al no tener certeza sobre la capacidad financiera de los agricultores, principalmente los pequeños y medianos, optan por no otorgar dichos créditos a los mismos. Por ello, podemos encontrar que el Fondo de Garantía para productores de granos es una propuesta viable para el agro mexicano, dado que permite a las instituciones financieras cubrir las pérdidas de los créditos otorgados a los beneficiarios del programa.³⁹³ Ello dota de seguridad económica a los productores.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta la otra cara de la moneda: si bien los productores cuentan con mayores capacidades de allegarse de un crédito agrícola, lo cierto es que, a final de cuentas, ellos siguen asumiendo el riesgo de las pérdidas que pudieran darse dentro de cada ciclo de cosecha. Así, este fondo no beneficia al agricultor, sino a las mismas instituciones financieras que tienen segura su inversión.

Dichas políticas públicas en materia de financiamiento agrícola se han implementado en Estados Unidos de América mediante una diversidad de programas, los cuales tienen como fin la seguridad del agricultor durante un período de cosecha, pero encontramos que este es uno de los países que determina los lineamientos del comercio internacional.

Por ello, cuando analizamos la situación del financiamiento y la seguridad al agricultor, encontramos que Estados Unidos de América incumple con muchos de

³⁹³ *Idem.*

estos tratados internacionales; sin embargo, es quien muchas veces tiene mayor injerencia dentro de los mismos tratados. De este modo, él mismo establece los tratados conforme a sus necesidades —tal y como ya lo hemos mencionado con la visión clásica del modelo de desarrollo y la comparación con Latinoamérica—.

Ahora bien, con lo anterior encontramos que si bien necesitamos un modelo de políticas públicas que dé certeza y seguridad al agricultor, tenemos que establecerlo de acuerdo con las necesidades y el contexto del país. No podemos limitarnos a calcar el modelo agrícola norteamericano, cuando las condiciones no son las mismas. Tampoco podemos establecer un modelo con programas que permitan al agricultor tener la seguridad económica como en Estados Unidos de América, pero sí podemos establecer una serie de políticas públicas que sean acordes a las necesidades y el contexto en el que nos encontramos en la actualidad, buscando el diseño de programas que den seguridad al agricultor y que impidan, al mismo tiempo, que este cargue con las pérdidas de las cosechas.

Por ello, otra de las propuestas es el fortalecimiento de vínculos de comercialización, mediante el acercamiento de las actividades de almacenamiento de los agricultores con los mercados nacionales e internacionales, a través de la participación en ferias, programas agrícolas y algunas otras actividades.³⁹⁴

También debemos analizar las bases sobre las cuales se fundamentan las políticas públicas del agro mexicano en la actualidad, para realizar propuestas factibles y congruentes con las necesidades de México.

4.5. Hacia unas nuevas Directrices de las políticas públicas en México

En un primer momento, debemos hablar de los fundamentos que rigen las diferentes políticas públicas dentro del agro mexicano. El primero de ellos es el programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

El programa sectorial tiene algunos fundamentos que nos sirven para establecer las políticas públicas y los fines de las mismas, como el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que será el Estado quien

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 9.

garantice el desarrollo integral y sustentable de la nación mediante una serie de acciones al respecto, entre las cuales encontramos el fomento del crecimiento económico. Este artículo permite plantear un modelo de desarrollo acorde a la realidad nacional.

Debemos, de igual forma, señalar la importancia del Estado como un ente rector de las políticas públicas. Con ello no queremos sugerir que este tenga el total control de las políticas públicas, sino tomando en cuenta a la población misma, e incluso a las diversas empresas, tanto nacionales como transnacionales, y principalmente a los diversos agricultores —tanto aquellos que se dedican a la agricultura de subsistencia como los que se dedican a la agricultura de producción—.

Ahora bien, el artículo 27 fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos primordialmente determina que el Estado está encargado de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, así como de fomentar la actividad agropecuaria y forestal, mediante una diversidad de acciones como lo son: los insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. A su vez, este artículo garantiza el abasto de los alimentos a la población, lo que va muy de la mano con establecer políticas públicas en pro de la soberanía agroalimentaria.

Nos parece interesante que sea la propia ley quien la que mencione algunas de las acciones que se deben tomar y que, lamentablemente, en la actualidad no han sido puestas en la práctica, como el fomento de la actividad agropecuaria. Aunque contamos con varios programas, estos solamente han procurado alcanzar objetivos económicos, ignorando las diversas aristas que incluye el término desarrollo.

Entonces contamos con una serie de programas y políticas públicas que solamente se basan en apoyos económicos y no buscan realmente estructurar programas a la par con la sociedad, que permitan analizar y solucionar las problemáticas que enfrenta el agro mexicano en la actualidad. Entre tales desafíos están el abandono de las tierras, la falta de tecnologías que le permitan competir con los distintos países a los cuales se encuentra sometido en este “intercambio comercial”, así como la eliminación de ejidos y tierras agrícolas, como lo hemos visto a partir de la

modificación del artículo 27, cuyo fin se ha tornado preponderantemente industrial, dejando de lado el campo.

Tampoco hay que dejar de lado que las políticas públicas deben ser diseñadas a partir de una región determinada. Para ello, tomamos en cuenta que es la misma ley quien determina la elaboración de programas sectoriales congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, llevando a cabo acciones específicas para cada una región. Referente a este plan regional, el “Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero” señala diez puntos importantes que debemos tomar en cuenta para el planteamiento de políticas públicas regionales:

- “1. Elevar la productividad del minifundio a través de modelos de asociatividad (clúster) y la integración de la cadena productiva.
2. Tecnificación, uso óptimo y sustentable del agua.
3. Promover la producción nacional de insumos estratégicos: fertilizantes y semillas mejoradas.
4. Impulsar la innovación, el desarrollo tecnológico aplicado y la asistencia técnica con un nuevo extensionismo.
5. Manejo y prevención de riesgos climáticos y de mercado.
6. Promover la producción de alimentos sanos e inocuos.
7. Fomentar el financiamiento oportuno y competitivo.
8. Impulsar el desarrollo regional, agro parques y proyectos estratégicos.
9. Planeación del balance oferta-demanda.
10. Nuevo modelo organizacional (innovador, flexible, ágil y transparente) de la Secretaría IFAT.”³⁹⁵

En relación con estos programas sectoriales, la “Ley de Desarrollo Rural sustentable” establece que cada una de las entidades federativas es responsable de impulsar las políticas, acciones y programas para el desarrollo de los estados, en coordinación con el desarrollo de políticas sustentables que rigen a México. Lo anterior permite adoptar políticas públicas regionalizadas. Como hemos visto, la

³⁹⁵ *Ibidem*, pp. 20 y 21.

relativización es uno de los elementos más importantes dentro de este nuevo concepto de desarrollo.

Otro de los objetivos que debemos tomar en cuenta al momento de establecer políticas públicas en el agro mexicano es el bienestar de la población rural, mediante la inclusión de los productores históricamente excluidos, aprovechando el potencial de los territorios y mercados locales. Resulta primordial analizar el contexto previo a llevar a cabo estas acciones, principalmente a través de la investigación de los grupos a los que afectarán. Ello permitirá identificar acciones que consideren pertinentes y de primordial importancia dentro de cada territorio.

De igual forma, debemos incrementar las prácticas de producción sostenible dentro del sector agropecuario. Para ello, debe existir una estrecha relación entre los actores dentro del agro mexicano, quienes conocen los diversos productos y materias primas, así como cultivos y cosechas, y pueden determinar qué momento es ideal para producir algún cultivo sin afectar al entorno en el que se vive.

No obstante, también debemos tomar en cuenta el aspecto internacional al cual nos encontramos sometidos, buscando la manera de desarrollar políticas públicas que cumplan con los requisitos impuestos dentro del comercio internacional, pero que a la par satisfagan las necesidades del agro mexicano.

Otro de los elementos a tomar en cuenta dentro de estas nuevas políticas públicas es el consenso y certidumbre que se tiene que dar a las mismas. Debemos establecer políticas agrícolas concordantes con la realidad nacional, que tomen en cuenta la diversidad de sectores y grupos que se encuentran estrechamente relacionados dentro del agro mexicano. Es imperioso establecer un consenso entre cada uno de ellos, primordialmente los campesinos.

Asimismo, debemos tomar en cuenta el carácter multianual que deben tener las políticas públicas dentro del agro mexicano, tomando como ejemplo las políticas agrícolas de Estados Unidos de América, con un periodo de vigencia delimitado entre cada una de ellas (algunas de un año, otras de dos y otras de cinco años),

acorde a las necesidades del campo, generando programas a corto, mediano y largo plazo.

Pero la realidad del agro mexicano es muy diversa, dado que las políticas públicas dictadas dentro del campo mexicano no tienen una base ni una planeación a corto, mediano o largo plazo. Por ello, las mismas son variables e imprevisibles. En este sentido, tenemos que establecer políticas agrícolas con un menor periodo de tiempo, pues muchas veces la discontinuidad de los gobiernos y la variabilidad del contexto internacional impiden dar seguimiento a las políticas agrícolas con tantos años de vigencia.

Igualmente es urgente atender la cuestión del agua. Aunque en la actualidad existen políticas destinadas a la preservación acuífera, lo cierto es que generalmente estas decisiones son tomadas por las élites del poder, que persiguen su propio beneficio económico, sin tomar en cuenta a los ciudadanos, agricultores e investigadores.

Dichos grupos tienen un mayor conocimiento sobre las problemáticas del agua en el agro mexicano. Por ello, es necesario diseñar políticas públicas agrícolas que no solo tengan en cuenta elemento económico, cuyo fin sea satisfacer las necesidades de las transnacionales y los grandes empresarios, sino que atienda las necesidades de cada uno de los grupos involucrados en este apartado. La nueva política hídrica deberá redefinir el papel del Estado en materia del agua y la participación del sector público y privado, tomando en cuenta la importancia del medio ambiente, así como el ahorro y el uso eficiente de los recursos hídricos dentro del campo. Ello permitirá establecer un modelo de desarrollo sostenible en relación a este recurso.

Finalmente, a partir de los elementos anteriores, afirmamos que es viable y necesario establecer políticas públicas dentro del agro mexicano que satisfagan las necesidades de este sector. Todo ello en estrecha relación con el derecho a la soberanía agroalimentaria y sobre la base de un modelo de desarrollo factible para México.

CONCLUSIONES

El agro mexicano ha sido sometido a una serie de políticas públicas que no son concordantes con sus necesidades.

Un elemento fundamental que tomamos en cuenta, y que ha sido resultado de la presente investigación, es la necesidad de establecer una concepción del término soberanía agroalimentaria. Este sirvió como uno de los fundamentos para el establecimiento de políticas agrícolas adecuadas para México.

De igual forma, podemos señalar la estrecha relación que existe entre el término soberanía agroalimentaria y los conceptos de soberanía, seguridad y autosuficiencia alimentaria, lo cual permite delimitar una guía para implementar políticas públicas que respondan a la soberanía agroalimentaria.

Resulta urgente establecer políticas públicas que se rijan bajo los principios de calidad, cantidad y disponibilidad alimentaria, los cuales guardan estrecha relación con la soberanía, seguridad y autosuficiencia alimentaria.

Otro de los elementos que encontramos dentro de esta investigación es el establecimiento del concepto de políticas públicas. A través del análisis de las diversas acepciones que hemos encontrado, acuñadas por diversos autores, podemos señalar que dicho término tiene concordancia con el rezago del agro mexicano en la actualidad, ya que se han implementado políticas públicas que solamente son concordantes con las ideologías e intereses que las grandes transnacionales y los grupos de poder.

Lo anterior nos permite afirmar que, dentro del agro mexicano, existen políticas clientelistas que solamente han favorecido la vertiente económica, sin tomar en cuenta el verdadero objetivo que deben perseguir, es decir, satisfacer las necesidades actuales del agro mexicano.

A su vez, históricamente, en México existieron políticas públicas agrícolas proteccionistas, que datan de aquella época en la que la ideología se inclinaba hacia un Estado paternalista. Ello generó instituciones que buscarían la protección social y económica del campesino.

En contraposición con esa visión, ahora existe una visión neoliberal, la cual permea en la actualidad. En este un panorama se da mayor prioridad al mercado internacional y a la competencia en materia económica, restando fuerza a las diversas instituciones creadas durante el periodo proteccionista, y abriendo al agro mexicano al comercio internacional. Así, nos enfrentamos a un fuerte rezago, ya que nuestros competidores directos, como en este caso es Estados Unidos de América, cuentan con políticas públicas sólidas y concordantes con las necesidades de su campo.

Ahora bien, entre las políticas públicas del agro de Estados Unidos de América encontramos un sistema con leyes agrícolas multianuales, las cuales permiten que estas directrices puedan plantear políticas agrícolas congruentes con las necesidades del campo en diversos momentos. Derivado de ello, hay programas a corto, mediano y largo plazo.

En México no es así. Contamos con una serie de leyes agrícolas que suelen quedar desfasadas respecto a las necesidades de cada momento determinado. Además, no tenemos en cuenta el panorama a largo plazo de las políticas públicas, dado que las mismas no son resultado de un análisis a conciencia de la realidad del agro mexicano, sino que responden a las necesidades de las grandes elites.

En cambio, las “Farm Bills” o leyes agrícolas en Estados Unidos de América se guían por una vertiente proteccionista que da seguridad al agricultor, respondiendo con ello a los desafíos que estos enfrentan y permitiendo al agro tener una productividad basada en la certeza y la seguridad.

Asimismo, existen financiamientos que permiten al agricultor allegarse de los medios necesarios, tanto sociales como económicos, para enfocarse plenamente en el campo. Caso contrario es el de México, donde, a partir de los diversos tratados internacionales y las corrientes ideológicas neoliberales, se ha dejado a los campesinos a merced del mercado. No se les otorga seguridad ni certeza en las actividades agrícolas y, por ende, se provocan graves repercusiones como el rezago del campo y, en consecuencia, su abandono.

Por tanto, en México debemos plantear un nuevo modelo de políticas públicas agrícolas que sean concordantes con la soberanía agroalimentaria. En primer lugar, poniendo a disposición de la población alimentos suficientes y de calidad, que sean acordes con las necesidades de la sociedad y del agro mexicano. Al mismo tiempo, deben publicarse leyes y programas con un carácter multianual.

También debemos contar con “leyes base” que sirvan para dotar al campo de planes a corto, mediano y largo plazo, que respondan a las necesidades emergentes y que conciban un modelo agrícola con bases y directrices fuertes.

Por último, es prioritario plantear políticas públicas que doten de certeza y seguridad al agricultor. Es importante trabajar en estrecha cooperación con dichos sectores, para identificar las problemáticas que aquejan al agro mexicano y darles solución, pero sin incumplir con los tratados que hemos suscrito en el plano del comercio internacional, y a los cuales estamos sometidos.

Todo lo anterior permitirá plantear políticas públicas a largo plazo, orientadas a contrarrestar el rezago en el que se encuentra el agro mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor *et al.*, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

—, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

ALEXY, Robert, “Teoría de los derechos fundamentales”, trad. de E. Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

—, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

ARENAS, N., “Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVIII, 27, diciembre de 2012.

BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, “Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales”, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28614.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

BELLO GALLARDO, Nohemí *et al.*, “La efectividad de la justiciabilidad en materia aduanera” en BELLO GALLARDO, Nohemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando (coords.), *Vertientes de la justiciabilidad en México*, México, Fontamara, 2019.

BID-ASERCA, “Estudio de la capacidad actual de almacenamiento en México”, 2016.

BIFANI, Paolo, "El desafío ambiental como un reto a los valores de la sociedad contemporánea" en NOVO VILLAVARDE, María *et al.* (comps.), *La interpretación de la problemática ambiental: enfoques básicos*, España, Fundación Universidad-Empresa.ani, 1995.

BLANC ALTEMIR, Antonio, "Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal", *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universitat de Lleida-Tecnos ANUE, 2001.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Bogotá, Temis, 2000.

BONET DE VIOLA, Ana María, "Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Colombia, vol. 46, núm. 124, enero-junio 2016, <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v46n124.a02>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane, "El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)", en BOLTVINIK, Julio y DAMIÁN, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas, 2004.

CÁLIX, Álvaro, "Los Enfoques de Desarrollo en América Latina - hacia una Transformación Social-Ecológica", *Análisis*, núm. 1, 2016, <http://izquierdaweb.com/wp-content/uploads/2020/04/El-mundo-que-viene-Roberto-Saenz-SOB-Izquierda-Web.pdf>.

CBO, "Cost estimate of H.R. 2, the Agriculture Improvement Act of 2018", diciembre de 2018. JOHNSON, Renée *et al.*, "What is the farm bill? The 2014 Farm Bill: Bioenergy Provisions and Issues", 2019.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, "La agricultura y la gestión sustentable del agua en México", 2015, papers3://publication/uuid/30449605-20A3-4174-96BA-78E54381AF50, consultado el 6 de mayo de 2021.

—, "Los programas de productos básicos de la "Farm Bill" (Ley Agrícola) 2018 de los Estados Unidos", *Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria*, 2020.

CHAGNOLLAUD, Dominique, "Introduction à la politique", París, Seuil, 1996.

CHANES NIETO, José, "Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana", *Revista de administración pública*, 1993.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos", *Journal of Chemical Information and Modeling*, vol. 53, 2018.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

—, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>, consultado el 20 de noviembre del 2020

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "Derechos sociales y teorías de la justicia: reflexiones en torno a una difícil relación", en ARAGÓN RIVERA, Álvaro; GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis y HERNÁNDEZ, Mario Alfredo (coords.), *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

—, “Historia y porvenir de los derechos sociales en México”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5.

DÍAZ JORDÁN, T., “La protección de los derechos sociales: modelos jurisprudenciales comparados de tutela en España y Chile”, *Colección de Investigaciones Jurídicas*, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, 2006.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos H., “Las reformas al artículo 27 constitucional y su impacto en las poblaciones indias”.

ELLO MORENO, Luisa Fernanda, *Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2015.

ESCALONA MARTÍNEZ, Gaspar, “La naturaleza de los derechos humanos”, en GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, CNDH, 2004.

ESPINAL, Carlos Federico, “Políticas Comerciales en la Agricultura: El caso de Brasil y Estados Unidos”, Bogotá, septiembre de 2004.

ESTAÑOL VIDAL, Eduardo, “Orígenes del artículo 27 constitucional de 1917 en lo referente a la minería y los hidrocarburos en la legislación virreinal y sus cambios hasta 2013”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, México, UJAT, vol. 8, núm. 15, julio-diciembre 2020, <http://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles>.

FDA, Food Safety Modernization Act, <https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/fsma-rules-guidance-industry#guidance>, consultado el 15 de noviembre de 2021.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2005.

GARGARELLA, Roberto, "Primeros apuntes para una teoría sobre los derechos sociales. ¿Es posible justificar un tratamiento jurídico diferenciado para los derechos sociales e individuales?", *Jueces para la Democracia*, núm. 31, 1998.

GERMANI, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

GORDILLO DE ANDA, Gustavo, "Agenda para el campo mexicano", *Nexos*, 2006.

GORDILLO, Gustavo *et al.*, "Seguridad y soberanía alimentarias", Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013.

GRAMSCI, Antonio, *Cartas de la cárcel*, trad. de G. Moner y prólogo de G. Bermann, Buenos Aires, Editorial Lautaro, 1950.

GUERRERO MARTÍNEZ, Rodolfo, "Derechos humanos de cuarta generación y las tecnologías de la información y de la comunicación", *Derechos Fundamentales a Debate/Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco*, http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No12/ADEBATE-12-art8.pdf, consultado el 15 de noviembre de 2020.

HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Trotta, 2010.

HUFTY, Marc *et al.*, "Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación", *Cad. Saúde Pública*, 22, 2006, <https://www.mendeley.com/viewer/?fileId=2935e4fb-d844-56dd-771e-3c1effa1b1f8&documentId=b141a97b-ba1e-3a67-b833-d6818b22c5f0>, consultado el 15 de junio del 2021.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, "Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 de EE.UU y sus implicaciones en México y en los mercados agropecuarios internacionales", 2002.

KANT, Immanuel, *Critica de la razón pura*, Madrid, Taurus, 2013.

KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Madrid, 1958.

KOTKAS, Thomas y KENNETH, Veitch (eds.), *Social Rights in the Welfare State. Origins and Transformations*, Abingdon, Routledge, 2017.

LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César y ROSSI, Julieta (eds.), *Social Rights Judgments and the Politics of Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

LEIVA RAMÍREZ, Eric *et al.*, "Eficacia jurídica y sociológica de los derechos fundamentales de las trabajadoras sexuales en Colombia", *Nova et Vetera*, vol. 18, núm.62, 2011.

LICHTENSZTEJN, Samuel, "Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, 2001.

LOBELLE FERNÁNDEZ, Gretel, "Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones", *Alcance*, vol. 6, núm. 14, septiembre-diciembre 2017.

MARX, Karl, *El capital*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1975.

MEDIN, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, 18a. ed., Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, 2003.

MENDIOLA, Martha, “La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas” en PISARELLO, Gerardo *et al.*, *Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista*, Barcelona, OBSERVATORI DESC, diciembre 2009, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25696.pdf>, consultado el 16 de julio de 2020.

MONKE, Jim, “Farm Commodity Programs: direct payments, counter-cyclical payments, and marketing loans,” *CRS Report for Congress. RL 33271*, Washington D.C., The Library of Congress.

MUÑOZ CATALÁN, Elisa, “El Medio ambiente como bien jurídico y derecho humano de tercera generación reconocido desde el imperio romano”, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37175.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de los Derechos Humanos, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, consultado el 22 de noviembre de 2020.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS, “Derechos humanos”, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, consultado el 21 de noviembre de 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, “Agua y cultivos. Logrando el uso óptimo del agua en la agricultura”, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y3918S/Y3918S00.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020

—, “Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria”, *Informe Sobre Temas Hídricos*, núm. 38, 2013, <http://www.fao.org/3/a-i3015s.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2021.

—, Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/doc/Ley_Marco_DA_Parlartino.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2020.

PHILIP, Paolino, “La posición del PRI en la política mexicana”, *Política y gobierno*, vol. 16, núm. 2, 2009, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372009000200003&lng=es&lng=es, consultado el 22 de noviembre de 2020.

PIÑERA BARAJAS, Angélica *et al.*, “Política pública para el campo: PROCAMPO en el centro del país”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, volumen 7, núm. 1, enero-febrero, 2016.

PIÑON GAYTAN, Francisco, “El problema ético en la filosofía de Kant”, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000100006, consultado el 1 de diciembre de 2020.

PODER JUDICIAL DE MICHOACÁN,
<https://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/tribunalm/biblioteca/luisfernando/conceptoobligacion.htm>, consultado el 15 de noviembre de 2020

PROYECTO SERVICIOS AGRÍCOLAS PARA EL ALMACENAMIENTO DE GRANOS Y LA INTEGRACIÓN DE MERCADOS, 2017, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/184145/Evaluacion_Ambiental_Proyecto_Almacenamiento_de_Granos_y_Servicios_de_Informacion_para_el_Desarrollo_Agricola.pdf.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Interdependencia”, <https://dle.rae.es/interdependencia>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

—, “Indivisibilidad”, <https://dle.rae.es/indivisibilidad>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

—, “Derecho”, <https://dle.rae.es/derecho>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

ROSS, Alf, “El concepto de validez y el conflicto entre el positivismo jurídico y el derecho natural”, *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, año 6, núm. 12, 2008.

ROSSI, Julieta *et al.*, “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas”, 2014.

RROYAVE ALZATE, Santiago, “Las políticas públicas en Colombia”, *FORUM*, Universidad Nacional de Colombia, 2011, <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/Politiccas-Publicas-Colombia.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2021.

RUÍZ CANIZALES, Raúl *et al.*, “Justiciabilidad de los derechos sociales y mínimo vital en México. ¿Mímesis doctrinal o progresismo?”, en BELLO GALLARDO, Nohemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando (coords.), *Vertientes de la justiciabilidad en México*, México, Fontamara, 2019.

SAEZ TAMAYO Manuel, “La nueva administración pública”, en BAÑON Rafael *et al.*, (comps.), *El análisis de las políticas públicas*, México.

SALAZAR PIZARRO, Sebastián, “Fundamentación y estructura de los derechos sociales”, *Valdivia Revista de Derecho*, vol. 26, núm. 1,

2013, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502013000100004>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

SÁNCHEZ ALBARRÁN, Armando, "Del movimiento ¡El campo no aguanta más! a las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o soberanía alimentaria: ésa es la cuestión... agraria", *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 124, 2004.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,
<https://www.gob.mx/agricultura/prensa/anuncia-agricultura-aumento-en-precios-de-garantia-para-granos-en-apoyo-a-pequenos-productores>, consultado el 15 de enero de 2022.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES,
https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=256&depositario=0, consultado el 21 de noviembre de 2020.

SUÁREZ CARRERA, Víctor, *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?*, México, Cámara de Diputados, 2005.

SUÁREZ GUEVARA, Sergio, "Cambios en las Industrias petrolera y de la energía", México, IJ- UNAM, 2008.

SUNKEL, Osvaldo *et al.*, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1970.

TEJEDA RODRÍGUEZ, Agustín, "La nueva ley agrícola estadounidense (farm bill 2008-2013) y sus repercusiones económicas y comerciales", *Fundación INAI*, 2009.

TELLO, Carlos, "Notas sobre el desarrollo estabilizador", *Economía Informa*, núm. 364, julio-septiembre 2010.

TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo, "Introducción a las políticas públicas Introducción a las políticas públicas", *IEMP Ediciones*, 2013, <http://bit.ly/34siOO5>, consultado el 11 de junio de 2021.

URQUILLA, Carlos, "La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales", *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, 2019.

VARGAS ARÉBALO, Cidar, "Análisis de las políticas públicas", *Perspectivas*, núm. 19, 2007.

VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando, "Justiciabilidad de los DESCAs: ¿justicia de papel?", en BELLO GALLARDO, Nohemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando (coords.), *Vertientes de la justiciabilidad en México*, México, Fontamara, 2019.

VÁZQUEZ, Luis Daniel *et al.*, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/7.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2020.

VELÁZQUEZ GAVILANES, Raúl, "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'", *Desafíos*, núm. 20, 2009.

VERA ESTAÑOL, Jorge, *La evolución jurídica*, México, IJ-UNAM, 1994.

WHITTINGHAM, María, "¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?", *Revista Análisis Internacional*, núm. 2, 2010, <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/24/26>, consultado el 16 de junio de 2021.

WOLFE, Marshall, "Una búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y planificación del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 17, 1982.