



Universidad del Mar

Campus Huatulco

Lic. Relaciones Internacionales

***“El sector agrícola en México, un análisis de política pública para el caso del Maíz
(1994-2008)”***

**Tesis
Que presenta**

Said Hernández Montes

**Para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales**

Director de Tesis

Mtra. Noemí López Santiago

Bahías de Huatulco, Oaxaca. Marzo 2010

Introducción

El sector agropecuario forma parte de los eslabones básicos para el desarrollo económico, político y social, pues de él dependen las estructuras sociales para su alimentación.

México es el quinto productor de Maíz a nivel internacional y el tercer importador del mismo producto¹. Desde los años ochenta, la producción se centró en ciertas regiones del país, el trigo floreció en Sonora, la soya y el arroz en Sinaloa, el frijol en Zacatecas y Nayarit, el sorgo en Tamaulipas, mientras que el maíz, producido en todo el país, tuvo un mayor auge en Jalisco.² A partir de ésta distribución de los sistemas de producción agrícola, México se limitó a la región centro-norte de la República Mexicana, para su desarrollo tecnológico, dejando a un lado a las demás zonas económicas del país. El proceso de desmantelamiento³ del modelo agropecuario caracterizado por una fuerte intervención estatal, alentó un entorno poco propicio a la acción autónoma de los actores, tal es el caso de los productores y empresarios.

La productividad de la tierra en el país resultó ser desigual por los distintos tipos de actividad agrícola. A pesar que los estados del Norte llevaron a cabo actividades de riego, para el 2007 obtuvieron un nivel de producción de 1, 982,873.62 toneladas, mientras que los estados del Pacífico Sur obtuvieron niveles de productividad de 2, 355,518.54 toneladas, como se puede ver en el cuadro 5. Ésta diferencia en producción tiene características muy particulares, la región Norte destinará su producción al comercio nacional e internacional, mientras que la región sur la utilizará para el autoconsumo. Dividiendo así la producción nacional en dos tipos de agricultura: la comercial intensiva y la de subsistencia.

¹ Medina, Cázares Ermes, “Situación Mundial del Maíz”, CEES. Pp. 2 Consultado el 12/05/09, véase: <http://www.ceees.com.mx/publico/eventos/uploadfiles//EstudiosEconomicos/Situacion%20Mundial%20Maiz.pdf>

² Fritscher, Magda, “Del estatismo al libre comercio: los dilemas del sector agrícola en México” en Estudios Sociedad de Agricultura, 19/10/02, Pp. 171. Consultado el 2/10/08, Véase en línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezenove/magda19.htm>

³ Ibídem. Pp. 174

Con lo anterior, se puede observar cómo es que el sector agrícola en México no ha tenido un crecimiento y un desarrollo a mediano y largo plazo acorde a las necesidades de la población, esto derivado de los problemas en tipos de producción. En términos internacionales, la crisis de alimentos, derivada por el cambio en dietas alimenticias y la producción de biocombustibles, presenta nuevos retos para el sector agrícola nacional⁴. Su falta de competitividad, hace necesaria la búsqueda de nuevas alternativas para su desarrollo, pero la ausencia de un sector competitivo, limita éstas acciones.

Asimismo, la polaridad en tipos producción y la falta de una política interna, hace necesario un estudio del sector agrícola, ya que, el problema en la adquisición de alimentos a nivel internacional, el número de importaciones y la falta de un sector agrícola competitivo y autosuficiente, obliga a buscar soluciones a su deficiencia actual y a generar la integración del productor al sistema económico nacional.

De ésta forma, la hipótesis de ésta investigación es que la producción de maíz y comercio no ha alcanzado el desarrollo y crecimiento esperado con la apertura comercial, debido a la falta de una política pública interna, que busque sentar una base para el desenvolvimiento del sector. Llevando, a una desigual distribución de los recursos en las regiones económicas y a un bajo nivel de competitividad de los productores.

Así, el objetivo general de ésta investigación es realizar una revisión y un análisis del comportamiento de la producción, el comercio del maíz, así como las políticas públicas aplicadas para fortalecer la comercialización y competitividad de éste producto en el contexto internacional durante el periodo 1994-2008. Asimismo, los objetivos particulares que se desprenden de él son:

1. Analizar y revisar el comportamiento del maíz de 1994 al 2008, haciendo una división regional de la producción y un estudio sobre la distribución del recurso;

⁴ World Bank, "Noticias Banco Mundial", 12/01/09, consultado el 29/10/09, véase en línea: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:21783861~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

2. Hacer una breve evaluación de las políticas públicas y comerciales que se han implementado en el sector agropecuario durante el periodo 1994-2008;
3. Evaluar la situación del sector agrícola en México y sus posibles alternativas para el desarrollo.

Por lo tanto, la metodología que se usará en ésta investigación, será el uso del método histórico comparativo, ya que no sólo es útil para determinar los pequeños eventos que han resultado determinantes en la evolución de la aplicación de las políticas públicas en México, sino que también pueden servir como base para determinar, las deficiencias del mismo sector. Esto debido a que el Método Histórico Comparativo contempla dos o más niveles de construcción teórica; el primer nivel se consigue describiendo el fenómeno a estudiar, en el segundo nivel se confrontan los casos de estudio con las explicaciones teóricas existentes⁵.

La primera parte de éste método consiste en la construcción del caso, desarrollada en el capítulo 1; en el cual se plantea el problema de la investigación, sus objetivos, alcances y limitaciones. Además, del análisis de la variable dependiente que es el sector agrícola. Todo por medio del uso de fuentes secundarias y primarias como lo son los datos estadísticos, análisis bibliográfico y electrográfico.

Para el desarrollo de la segunda parte de ésta tesis, se analizó la información recopilada sobre las políticas públicas aplicadas en México en el sector agrícola, con base en los modelos propuestos por la Teoría General de Sistemas y la Teoría Neorrealista, estudiados en los capítulos 2 y 3, que a su vez, hacen la evaluación de las variables independientes de la investigación, como las políticas públicas, el sistema internacional. Esto con el propósito de tratar de explicar cuáles han sido los factores por los que no ha existido un desarrollo equitativo en el sector agrícola en México.

⁵ Buendía, L., Colás, P. y Hernández, F. “Métodos en Investigación en Psicopedagogía”, 1997, Madrid, España, McGraw Hill. Pp. 45

Para efecto de ésta investigación, se han escogido como marco teórico la Teoría Neorrealista, que maneja tres constantes, las cuales son: 1) los actores más importantes en la política mundial son las entidades territorialmente organizadas o estados; 2) el comportamiento de los estados es racional; y 3) los estados buscan poder y calculan sus intereses en términos de poder, relativo a la fuerza del sistema internacional al que se enfrentan⁶. Asimismo, la Teoría Neorrealista o de Realismo Estructural se centra en que el comportamiento de los actores está determinado por el sistema, es decir, la forma de los actores está determinada por las restricciones u oportunidades que el sistema confiere⁷.

Para entender mejor un sistema, la Teoría Neorrealista, describe que es un grupo de unidades organizadas en una estructura definida dentro de la cual interactúan una serie de unidades. Ésta se compone de una estructura y de unidades que se entremezclan⁸. La estructura de la que habla Waltz, está compuesta por tres elementos: 1) la forma en la que el sistema está organizado; 2) la diferenciación entre las unidades y sus funciones; 3) el grado de concentración y difusión de capacidades dentro del Sistema⁹.

Asimismo, la Teoría Neorrealista determina que para que exista una unión entre la misma estructura será necesario que existan intereses similares, los cuales generan una interdependencia entre los actores, variando según las capacidades de cada uno. A su vez, existe otro elemento que acompaña la unión del sistema, el cual es, según Robert Gilpin el Control Relativo, éste determina que ningún actor controla totalmente el sistema, siempre existirá un hegemón o un equilibrio de poder¹⁰. Partiendo de lo anterior y aterrizando a la forma de aplicación de las políticas públicas en México, se puede observar que existe un actor principal que controla las funciones del sistema, sin embargo la interdependencia del mismo obliga al actor a tomar decisiones que van a determinar el rumbo de la estructura inicial.

⁶ Robert, O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond" en Neorealism and It's Critics, Ed. Robert O Keohane, EE.UU. Columbia, University. 1986, pp. 163, Consultado el 7/01/10, véase en línea:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo1.pdf

⁷ Robert, O. Keohane, Op. Cit. Pp. 163

⁸ Kenneth Waltz, "Theory of International Politics", E.E.U.U, 1979, Macgraw Hill Inc. Pp. 79

⁹ Robert, O. Keohane, Op. Cit. 164

¹⁰ Robert, Gilpi, "War & Change in World Politics", E.E.U.U., 1981, Cambridge University Press, pp. 26.

Por tal motivo, para lograr el entendimiento sobre cómo es que existe una ruptura en la estructura inicial de las políticas públicas, será necesario apoyarse en la Teoría General de Sistemas, la cual establece que las propiedades de los sistemas no pueden describirse significativamente en términos de sus elementos separados. Su comprensión sólo ocurre cuando se estudian globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus partes¹¹. Fundamentándose en sus tres principales premisas: 1) los sistemas existen dentro de sistemas; 2) son sistemas abiertos; y 3) las funciones de un sistema dependen de su estructura¹².

Sin embargo, dentro del sistema global que maneja la misma teoría, existen subsistemas, que viene siendo parte de un suprasistema, el cual maneja un elemento de recursividad, siendo éste el elemento fundamental de la estructura general. Para no caer en errores, es necesario que existan ciertas características como lo son el principio de recursividad y el modelo funcional que maneja que deben de incluirse cinco elementos: 1) la función de producción, que va a transformar las corrientes de entrada y salida; 2) funciones de apoyo, que buscan proveer al subsistema de elementos para la transformación; 3) funciones de adaptación, que llevan a cabo los cambios necesarios para sobrevivir en un medio de cambio; 4) las funciones de mantención, encargadas de lograr que las partes del sistema se mantengan dentro; y 5) las funciones de dirección, que coordinan las actividades de cada uno de los subsistemas restantes y que toma decisiones.

De ésta forma, el sistema se localiza en una parte del tiempo y el espacio. Además, con el uso de la Teoría General de Sistemas se podrá hacer un análisis de los niveles de organización interna como lo son el de integración, diferenciación, interdependencia y centralización¹³. Con el objetivo de ver cada una de las partes integrantes del caso de estudio y poder de ésta manera hacer un análisis más

¹¹ Gutiérrez, Pantoja Gabriel, "Teoría de las Relaciones Internacionales", Colección de textos universitarios, UNAM, México DF, 1997, Pp. 220.

¹² Marcelo Arnold, Ph. D. et Al. "Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas", Departamento de Antropología, Universidad de Chile, pp. 2, consultado el 25/02/10, véase en línea: http://asignaturas.inf.udec.cl/tgs/public_html/docs/moebio.pdf

¹³ Gutiérrez, Pantoja Gabriel, Op. Cit. Pp. 220.

detallado, observando así como es que existe una ruptura en la estructura inicial del mismo. También, la Teoría Neorrealista ayudará a comprender cómo las constantes básicas que han venido surgiendo durante éste proceso de cambio en el sector agropecuario nacional, han sido mal aplicadas. Complementando las premisas de la Teoría Neorrealista que de igual forma parten de que las estructuras de los sistemas determinan el desarrollo positivo de las mismas.

A su vez para entender mejor el comportamiento de las políticas públicas será necesario abordar la Teoría Institucionalista, en la cual la relación entre la racionalidad y conducta institucional parten de una ambigüedad, dado que la transformación de las instituciones requieren de la condición de procesos de legitimación para hacerlas más atractivas. Estos procesos pueden tener un lugar en poco tiempo o períodos largos, en forma abrupta, episodios o en forma exponencial¹⁴. Viendo a las instituciones como el conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran al sistema político en sí. Por lo que el cambio organizacional está relacionado con el cambio de las reglas de juego de los actores, condicionando al mismo tiempo el acceso al poder y las relaciones con los ciudadanos de los gobernantes, obligando a poner atención en la parte estructural de las instituciones, ya que estas pueden limitar el juego de oportunidades y riesgos para el desarrollo.

De ésta manera, una política pública, está definida como, “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”¹⁵, sin embargo, no se debe de confundir como ley o norma, la política pública implica un acto de poder y la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder, ésta supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales. Por lo cual se identifica con los programas de acción

¹⁴ Vargas, Hernández Guadalupe José, “ Análisis de los fundamentos de la Teoría Institucional”, revista UNAM, Vol. 6, Núm. 8, Art. 84. Pp. 4, consultado el 25/02/10, véase en línea:

http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/ago_art84.pdf

¹⁵ Flores, Alonso María de Lourdes Et Al. “ Definiciones; Desarrollo Social y Política Pública”, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LX Legislatura, pp. 2, consultado el 25/02/10, véase en línea:

<http://www3.diputados.gob.mx/.../PB3006%20Definiciones..Desarrollo%20social,%20política%20publica s.pdf>

gubernamentales, llevándola a ser “un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre los sectores o aún entre un sector y la sociedad global”¹⁶. De esta manera, puede ser entendida también como “el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando los intereses sociales, políticos y económicos, articulando así los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión indefensa de dichos intereses”¹⁷. Ahora bien, una vez entendido el concepto, en ésta investigación se podrá observar como es que se han venido aplicando desde 1994 al 2008 una política pública encaminada a la exportación.

Así, en ésta investigación se encontrará en el primer capítulo la visión sobre el por qué es importante hacer un estudio de la agricultura, dado los niveles de competitividad y tipos de producción agrícola existente en el país, esto ejemplificando a partir del caso del Maíz, con el objetivo de demostrar las problemáticas que tienen el sector agrícola en México. Pasando desde el concepto de la agricultura hasta los tipos de agricultura existentes en México. También se observará un enfoque sobre la importancia a nivel mundial que tiene la producción de Maíz y los principales productores a nivel mundial. Concluyendo con un análisis sobre la producción del maíz por región geoeconómica en México.

En el segundo capítulo, se hará una evaluación sobre las políticas públicas que han existido desde 1994 al 2008, haciendo primero una reseña sobre la ruptura en políticas públicas de los años 80 hasta la entrada del neoliberalismo. De igual forma, se hará un análisis sobre los programas de apoyo a la agricultura un estudio sobre la política comercial en cada sexenio desde 1994 al 2008. Con el objeto comprobar que los problemas que existen en el sector agrícola que se vieron en el capítulo 1 han sido consecuencia de la falta de un seguimiento en políticas públicas idóneas, aunado a la falta de competitividad y tecnificación del campo, para cada región geoeconómica.

¹⁶ Muller, “Las políticas públicas”, Universidad Externado de Colombia, 2002, consultado el 25/02/10, véase en línea: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

¹⁷ Nielo, L. Marco Et. Al., “Política Pública”, Centro interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 29/04/98, consultado el 25/02/10, véase en línea: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

Concluyendo con la situación actual en programas relacionados con el sector agrícola y un análisis de la balanza comercial de México desde 1994 al 2008.

Finalmente en el tercer capítulo, se analizará la situación actual del campo en México, siguiendo con el caso del Maíz, su producción y nivel de comercio. Además que en el mismo capítulo se hará un esbozo sobre cuales son las áreas de oportunidad en las cuales el campo mexicano tiene posibilidades de crecimiento, como el uso de productos orgánicos, la utilización de biocombustibles. Haciendo también un análisis sobre cuál es el impacto de las Transnacionales en México. Concluyendo con políticas públicas que podrían ser aplicadas para el desarrollo económico del sector rural.