

La política agrícola en México y la nueva estrategia del programa Sembrando Vida

Agricultural Policy in Mexico and the New Strategy of the “Sembrando Vida” Program

Aleida Azamar Alonso

En este trabajo se examina el contexto histórico de las políticas agrícolas en México, desde mediados del siglo xx hasta la actualidad. Se enfatiza el contraste de las estrategias previas con el reciente enfoque de Sembrando Vida. Se analiza el cambio de las políticas agrícolas marcadas por la transición de la autosuficiencia a la integración en el mercado global y sus repercusiones en los pequeños productores, así como en el medio ambiente. Se destaca la iniciativa del gobierno de la Cuarta Transformación para redefinir la agenda política agrícola a través de Sembrando Vida, intervención que se distingue por su enfoque de sostenibilidad y bienestar social en oposición a las políticas de otros sexenios.

Palabras clave: sostenibilidad, desarrollo rural, pequeños productores, política agroforestal, Cuarta Transformación.

This work examines the historical context of agricultural policies in Mexico, from the mid-20th century to the present, with a focus on the contrast between previous strategies and the recent approach of the “Sembrando Vida” Program. It analyzes the evolution of agricultural policies, marked by the transition from self-sufficiency to integration into the global market, and their impact on small-scale producers as well as the environment. The initiative by the government of the Fourth Transformation to redefine the agricultural policy agenda through “Sembrando Vida” stands out, characterized by its focus on sustainability and social welfare in contrast to the policies of previous administrations.

Keywords: sustainability, rural development, small producers, agroforestry policy, Fourth Transformation.

Fecha de recepción: 16 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 7 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 13 de enero de 2025.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar el contexto histórico de las políticas agrícolas en México, destacando el contraste entre las estrategias de mediados del siglo xx y parte del xxi frente al reciente enfoque representado por el programa Sembrando Vida. Se indaga en las transformaciones del sector agrícola a lo largo de las últimas décadas, evaluando las políticas establecidas tanto por los gobiernos anteriores como por el de la administración federal de 2018-2024 con el fin de determinar si Sembrando Vida representa uno de los indicios de cambio en el enfoque agrícola del país.

El artículo se basa en un enfoque analítico y metodológico comparativo, apoyado en bibliografía especializada que examina las políticas agrícolas del país, incluidas las críticas contemporáneas sobre la efectividad de las políticas neoliberales y las alternativas propuestas por la Cuarta Transformación. Se integran datos de campo y estudios de caso para proporcionar un análisis más detallado de la puesta en práctica y los resultados de Sembrando Vida en las comunidades rurales. Se busca no sólo evaluar los resultados del programa en términos de desarrollo rural y bienestar social, sino también considerar su sostenibilidad ambiental.

El análisis se sitúa en un panorama donde las políticas agrícolas mexicanas han fluctuado desde esfuerzos de modernización y autosuficiencia hasta la apertura comercial y la adopción de medidas neoliberales. Este trabajo no sólo aborda las políticas implementadas, sino que también examina las implicaciones socioeconómicas y medioambientales de las mismas, prestando especial atención a los cambios de Sembrando Vida y su capacidad para abordar los desafíos estructurales del sector agrícola.

El texto se divide en cuatro apartados. En el primero se ofrece una retrospectiva de las políticas agrícolas en México, subrayando cómo las transformaciones políticas y económicas han reconfigurado el sector agrario hacia una situación de desventaja que afecta principalmente a los pequeños productores. En el segundo apartado se discute el interés del gobierno de la Cuarta Transformación por impulsar una agenda política de transformación para este sector, introduciendo con ello a Sembrando Vida y resaltando su enfoque único hacia la sostenibilidad y el bienestar social en contraposición a las políticas anteriores. En el tercer apartado se analizan las diferencias clave entre Sembrando Vida y las estrategias agrícolas históricas, enfocándose en la integración de objetivos económicos, sociales y ambientales. En el cuarto se discuten los desafíos y las recomendaciones para Sembrando Vida. Finalmente, se presentan las conclusiones.

DEBILITAMIENTO DEL CAMPO MEXICANO

La década de 1950 cerró con una imagen de relativa autosuficiencia en el sector agrícola mexicano; sin embargo, a partir de 1965 la situación comenzó a cambiar de manera drástica. La producción agrícola registró un crecimiento anual de 1.8 % entre 1965 y 1970, así como un estancamiento en la expansión de la superficie agrícola y una disminución en los rendimientos de 2.1 % anual. Este panorama se tradujo en una reducción del valor de la producción agrícola total a un ritmo anual de 0.3 %, marcando el inicio de una era de dificultades para el campo mexicano (Gutiérrez y Rabell, 2018). Este descenso coincidió con un mayor énfasis en la industrialización y el abandono gradual de políticas de apoyo al sector rural, lo que aceleró la vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores (Calva, 1996a; Moguel y Bartra, 1995).

A medida que avanzaba la década de 1970, las políticas agrícolas y económicas no lograron revertir la tendencia negativa. Por el contrario, México se vio obligado a iniciar importaciones masivas de productos esenciales como trigo, frijol, sorgo y soya para satisfacer tanto el consumo humano como el del sector ganadero. Este cambio representó un giro drástico respecto a la autosuficiencia previamente alcanzada y evidenció una creciente vulnerabilidad en la seguridad alimentaria del país. Para 1979, la situación se había agravado a tal punto que la superficie cosechada alcanzó su nivel más bajo en años, reflejado en una contracción absoluta en la tierra destinada a cultivos y en una reorientación en la composición de éstos hacia productos destinados al consumo animal.¹

Este escenario fue resultado de una serie de factores interconectados. La disminución en la inversión en el sector agrícola —tanto pública como privada— sumada a la dificultad para acceder al crédito y la ausencia de planeación efectiva contribuyeron al declive productivo. A esto se sumaron problemas estructurales como la pobreza en el medio rural,² la ineficiente estructura de tenencia de la tierra y una política de precios de garantía que resultó en una disminución sistemática del precio real del maíz y

¹ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1980), la superficie agrícola en zonas de riego aumentó 1.3% anual, muy por debajo de las necesidades alimentarias de la población. Dado que la población mexicana crecía a una tasa cercana al 3% anual en la misma época, el crecimiento de la superficie agrícola no fue suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias.

² Hacia 1980 más del 25% de la población rural vivía en condiciones de pobreza extrema (Inegi, 1993), mientras que para la década de 1990 este porcentaje se disparó, pues para 1996, 69% de la población rural se encontraba en situación de pobreza patrimonial (el ingreso de un hogar es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación) (Coneval, 2009).

otros productos básicos. La deficiencia en la planeación también se reflejó en la falta de capacitación técnica para los productores más vulnerables, lo que agudizó las desigualdades en el sector (Cuevas *et al.*, 2012).

Ante esta crisis el gobierno mexicano se vio forzado a replantear su estrategia hacia el sector agrícola. Así, a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, se establecieron diversos programas con el objetivo de incentivar la producción y aumentar la capitalización en el campo. Entre éstos destaca el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), diseñado para abordar tanto los problemas de producción como de consumo en las comunidades pobres. El SAM introdujo incentivos temporales para modernizar la infraestructura agraria, aunque su eficacia fue limitada por falta de articulación entre los niveles federal y locales (Herrera, 2009). La eficacia de estas políticas se vio limitada por tensiones administrativas y la crisis fiscal que en esos años sufrió el país.

En cuanto al diseño, las políticas públicas de la época buscaron la expansión del acceso a crédito subsidiado, insumos, precios de apoyo e inversiones en infraestructura rural, con miras a integrar a más campesinos en el sistema agrícola predominante. La implementación se vio obstaculizada por la centralización burocrática que no consideró la heterogeneidad de las regiones (Bartra, 2013), así como por la falta de recursos suficientes. Finalmente, los resultados llevaron a un crecimiento limitado del sector, lo que no ayudó a revertir la dependencia de las importaciones (CEPAL, 1989; Gordillo y Wagner, 2005).

Estos esfuerzos enfrentaron desafíos considerables y tuvieron un éxito limitado, reflejando la complejidad de la estructura agrícola en México y las profundas desigualdades económicas que persistían dentro del sector (Bartra, 2013; Calva, 1996b; Moguel y Bartra, 1995; Pizaña, 2024), las cuales se incrementaban debido a que una gran parte del presupuesto económico de la época se destinó a un reducido número de agroproductores con alta rentabilidad, dejando a los de subsistencia con apoyos insuficientes (Macías *et al.*, 2020).

Entre 1980 y 1982 el gobierno mexicano incrementó significativamente el gasto destinado al desarrollo rural. A pesar de los esfuerzos realizados, caracterizados por un mayor enfoque en subsidios para el crédito agrícola por encima de los subsidios a los precios, las reformas no lograron alterar las dinámicas de poder. El acceso a recursos continuó favoreciendo a los agricultores más privilegiados,³ generando conflictos agrarios.

³ El coeficiente de Gini para la distribución de la tierra en México y América Latina superaba 0.8, evidenciando una concentración muy elevada, lo que pone de manifiesto la brecha existente entre agricultores grandes y pequeños (Bauluz *et al.*, 2020).

La estructura agrícola en México se caracterizó por una división en cuatro grupos principales: 1) un pequeño número de agricultores comerciales —provistos de maquinaria y presupuesto— que controlaban las tierras de cultivo de riego; 2) un segmento más grande de agricultores comerciales pequeños; 3) una gran mayoría de productores de subsistencia, y 4) un gran grupo de trabajadores asalariados sin tierras. Esta segmentación reflejaba una realidad donde los recursos y las oportunidades estaban distribuidos de manera desigual, lo que limitaba severamente las capacidades de los pequeños productores y trabajadores rurales para mejorar sus condiciones de vida y aumentar la productividad (Fox y Haight, 2010).

Un aspecto que profundizó estos problemas fue la estructura agraria durante la década de 1980 y 1990, la cual estuvo marcada por una profunda desigualdad en la que las áreas de riego, que representaban las tierras más productivas y con mayor potencial económico, se concentraron en manos de un pequeño grupo de grandes productores, quienes se beneficiaron de las políticas de infraestructura hidráulica (Montesillo, 2008). En contraste, la mayoría de los campesinos se dedicaba a la agricultura de temporal, dependiendo de las lluvias estacionales y trabajando en pequeñas parcelas, lo que los exponía a altos riesgos productivos y a bajos rendimientos (Sunyer, 2006). Este modelo perpetuó las desigualdades en el sector rural, ya que las políticas agrícolas y de riego no lograron integrar eficazmente a los pequeños productores, limitando su acceso a recursos clave como tierra y agua (Escobar *et al.*, 2008). Las políticas públicas de la época, aunque buscaban impulsar el desarrollo agrícola, consolidaron una brecha estructural que favoreció a una élite agrícola en detrimento de la mayoría campesina, profundizando las vulnerabilidades sociales y económicas en el campo mexicano.

En este sentido, los pequeños productores agrícolas enfrentaron obstáculos significativos debido a la falta de acceso a crédito, insumos adecuados, mercados y tecnología agroecológica. Estas limitaciones no sólo impidieron el aumento de la productividad, sino que también contribuyeron a mantener los altos niveles de pobreza y desigualdad en el campo, siendo que la persistencia de estas brechas obedecía a la ausencia de una reforma agraria integral y a la dependencia de insumos externos que encarecieron la producción local (López y Graillet, 2002). Aunque las políticas públicas buscaron abordar algunas de estas cuestiones, la falta de un enfoque integral y la continua preferencia por los sectores más privilegiados impidieron avances significativos hacia una agricultura más inclusiva y sostenible.

Además, la adopción de políticas neoliberales en la década de 1980 —incluyendo la apertura comercial, reducción de subsidios y de apoyos estatales—, exacerbó las dificultades para los pequeños productores, a lo que se sumó que a partir de 1982, con la crisis de la deuda externa, se establecieron políticas de ajuste estructural que

llevaron a una reducción en el gasto público, afectando de manera significativa los apoyos que recibía el sector (Calva, 1996a). La liberalización del mercado agrícola, además, expuso a los agricultores a la competencia internacional, lo que, junto con la reducción de la intervención estatal, resultó en una mayor vulnerabilidad para los productores de pequeña escala, la cual se vio agravada por la falta de mecanismos de protección interna, lo que además amplió las brechas de competitividad entre productores nacionales y extranjeros (Moguel y Bartra, 1995).

Estas décadas marcaron un periodo de transición crítica para el campo mexicano, donde las políticas públicas tuvieron un papel fundamental en la configuración de las dinámicas agrícolas y rurales. A pesar de los intentos por reformar y mejorar el sector, las políticas establecidas durante esta etapa no lograron resolver las desigualdades estructurales ni fomentar un desarrollo agrícola equitativo. La experiencia del campo mexicano en las décadas de 1980 y 1990 ilustra la importancia de adoptar enfoques más integradores y justos en la formulación de políticas agrícolas que consideren las necesidades y capacidades de todos los actores involucrados, especialmente de aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad. Resalta que la adopción de políticas sociales focalizadas fue insuficiente para revertir la desigualdad histórica de los pequeños productores, pues la infraestructura y el acceso al crédito seguían concentrados en zonas de alta productividad y en los grandes propietarios (Bauluz *et al.*, 2020).

El Programa Nacional de Alimentación, instaurado por Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, marcó un nuevo enfoque en la política agrícola del país. Este programa buscó ajustar estructuralmente el gasto público, reduciendo subsidios relacionados con la producción y el consumo de alimentos, con el objetivo de incrementar el consumo en zonas vulnerables. A diferencia de sus predecesores, logró mayor cohesión y efectividad al estar centralizado bajo una sola secretaría, evitando problemas de coordinación. La centralización permitió un mayor control de los recursos, aunque persistió el problema de la escasa participación de las comunidades en la toma de decisiones (Bartra, 2013).

El declive del sector campesino se insertó en el conjunto de medidas adoptadas para enfrentar la crisis económica y alimentaria que atravesaba el país en las décadas de 1980 y 1990: tan sólo el volumen de importaciones de maíz había aumentado en más de 100 % respecto de la década de 1970 (Azamar y Salazar, 2015; García y Cruz, 2004), evidenciando la creciente dependencia del exterior y la falta de competitividad de los productores nacionales. Sin embargo, trajo consigo distorsiones en el mercado debido a la entrada de productos alimenticios importados a bajo costo, con el fin de debilitar a los competidores nacionales y establecer una dependencia estructural con importaciones desde Estados Unidos. Esto aseguraba

un mercado para sus excedentes de productos. Además, en México las empresas mantuvieron los salarios bajos de forma artificial, especialmente en el sector agrícola, beneficiándose de la disponibilidad de alimentos baratos.

De este modo, los procesos políticos, productivos y comerciales en el ámbito agrícola adquirieron un carácter de dominio político, marcado por un proceso de desplazamiento de las comunidades campesinas. En el contexto de esta modernización, las grandes agroempresas se beneficiaron significativamente del apoyo del Estado, convirtiéndose en proveedoras principales de alimentos y materias primas, aunque este cambio reflejó una “agricultura dual”, donde la producción para exportación y la producción para el mercado interno convivían bajo condiciones altamente desiguales (Azamar y Salazar, 2015).

Este desarrollo tuvo un impacto negativo en los pequeños y medianos productores, cuyos ingresos disminuyeron. A pesar de esto, no se generaron hambrunas, ya que las agroindustrias lograron reducir los costos de producción de alimentos, comprometiéndolo su calidad, pero incrementando su cantidad. Antes de esta transformación el Estado fomentaba la producción de alimentos de alta calidad (Rubio, 2008).

La política estatal mexicana frente a la crisis agrícola se centró en condicionar la mayoría de los apoyos gubernamentales a niveles de producción que eran inalcanzables para los campesinos, pequeños y medianos productores. Esto provocó que muchos de ellos se convirtieran en una población empobrecida, dependiente de ayudas gubernamentales no relacionadas con su actividad productiva. Las regulaciones de acceso a estos apoyos excluían aproximadamente al 60 % de las unidades productivas rurales, cuyo nivel de producción no alcanzaba el umbral requerido para recibir incentivos (De Grammont, 1996).

En este contexto, la agricultura a pequeña y mediana escalas quedó restringida en cuanto a los beneficios productivos ofrecidos por el Estado. Esto llevó a que muchos campesinos tuvieran que rentar o vender sus tierras para obtener ingresos de supervivencia. Sólo 18 % de los ingresos de los hogares rurales provenía de la actividad agropecuaria, esta dinámica se vio reforzada por la creciente inserción de los pequeños productores en el mercado laboral informal y la migración estacional hacia zonas urbanas, quienes además enfrentaban el dilema de mantener sus tierras improductivas o cederlas a grandes productores y empresas agroindustriales (Yúnez, 2010).

Este modelo, que se basaba en el debilitamiento de agricultores pequeños y campesinos, fomentó un mercado laboral caracterizado por la explotación intensiva: bajos salarios, largas jornadas de trabajo, escasas o nulas prestaciones, empleo infantil en trabajos peligrosos y falta de regulación en la seguridad laboral, lo que agravó las condiciones de precariedad, permitiendo que las grandes agroempresas redujeran costos a expensas de los derechos de los trabajadores (Moguel y Bartra, 1995). El Es-

tado intentó compensar estas deficiencias por medio de programas de transferencias económicas, asegurando de esta manera la supervivencia del sector con apoyos sociales que apenas compensaban las condiciones laborales inadecuadas, llevando a que la producción alimentaria de los campesinos se centrara en la autosubsistencia (Rubio, 2008).

Como resultado de estas políticas, de los cuatro millones de unidades productivas rurales existentes antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sólo 10 % mantenía su actividad de manera rentable y todas eran grandes empresas. Los que no lograron mantenerse competitivos en el mercado internacional se vieron forzados a emigrar, arrendar sus tierras o dedicarse a otras actividades⁴ (Rubio, 2008).

De esta manera, los campesinos incapaces de competir con grandes empresas quedaron marginados del mercado (Calva, 1996a; Moguel y Bartra, 1995); asimismo, la liberalización comercial impulsó la sobreexplotación de bienes naturales en manos de corporaciones nacionales y extranjeras, lo que reforzó la desposesión de tierras en zonas de alto valor agrícola y ecológico. Aunado a ello, la puesta en práctica de políticas de ajuste estructural redujo de forma significativa la capacidad de intervención del Estado en la regulación de precios y la inversión en infraestructura agraria, limitando aún más las oportunidades de los pequeños productores.

LA NUEVA POLÍTICA PARA EL CAMPO

Las políticas públicas son instrumentos clave en la transformación del espacio en territorio, así como en los procesos de control sobre los bienes naturales y la población. No siempre resuelven problemas para el beneficio de las colectividades, ya que en ocasiones se orientan a beneficiar sólo a sectores específicos. Por ejemplo, las políticas de desarrollo agroindustrial y de apoyo a megaproyectos extractivos, aunque contribuyeron a superar la crisis económica y alimentaria de su tiempo, también incentivaron el subdesarrollo de más de 30 millones de personas de zonas rurales. Por lo tanto, es relevante examinar las consecuencias de las políticas agrícolas en la reconfiguración del territorio y su representación política.

⁴ De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) (SHCP, 2002), para finales del siglo xx la tasa de migración rural-urbana se había incrementado 30% respecto de la década de 1970, evidenciando el éxodo de campesinos que no hallaban viabilidad económica en sus comunidades.

La administración federal 2018-2024⁵ buscó reorientar las políticas públicas hacia un enfoque más inclusivo y equitativo con la intención de beneficiar a una gama más amplia de la población y contrarrestar los efectos negativos de las políticas pasadas (Azamar y Tagle, 2019; De Grammont, 1996; Valladares, 2018). Es en este contexto que el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (2020-2024) incluyó iniciativas sociales destinadas a reformar el modelo de desarrollo y la política agroalimentaria, con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria y revitalizar los sectores agrícola, ganadero, pesquero y de acuicultura. Entre estos programas destaca el de Sembrando Vida que se planteó como parte de una estrategia para revertir la situación de empobrecimiento que enfrenta el campo mexicano.

Caracterización de Sembrando Vida

El programa Sembrando Vida se creó como una estrategia integral que buscaba restaurar un millón de hectáreas de bosques y selvas, reducir el déficit en la balanza comercial forestal de México y generar empleo, destacando la relevancia de los sistemas agroforestales sobre la tradicional actividad agropecuaria (López Obrador, 2017). Este programa se entrelaza con instituciones clave como la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), evidenciando un enfoque multidisciplinario en su ejecución.

Sembrando Vida tiene como objetivo fundamental la mejora de condiciones de vida en zonas rurales y comunidades agrarias, impulsando la participación social, la inclusión productiva y el desarrollo comunitario mediante sistemas de producción agroforestales. Este enfoque busca abordar el abandono, la marginación y la pauperización de áreas forestales, vinculando estrechamente la política social con el rescate del campo y del sector forestal, además de abordar la pobreza y la necesidad de intervención estatal para contrarrestar problemáticas estructurales (Secretaría de Bienestar, 2019). Sus lineamientos resaltan el potencial productivo de las regiones

⁵ La Cuarta Transformación es la denominación política utilizada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) para referirse a un proceso de cambio estructural en la vida pública mexicana. Se plantea como la continuidad histórica de tres momentos fundacionales: la Independencia, la Reforma y la Revolución, por ello la Cuarta Transformación buscaba reconfigurar la relación entre Estado y sociedad mediante políticas orientadas a la justicia social, el combate a la corrupción, la austeridad republicana y la recuperación de la soberanía nacional.

rurales participantes, promoviendo la sustitución de productos agrícolas importados por producción local y reconociendo a los beneficiarios como actores no tradicionales en la producción forestal. Asimismo, enfatiza la importancia de reducir el déficit en la balanza comercial forestal a partir del aumento de la producción nacional, esto con la finalidad de disminuir la dependencia de importaciones y fortalecer el sector interno (López Obrador, 2017).

El diagnóstico previo a su implementación identificó desafíos críticos como la coexistencia de riqueza natural y cultural con la pobreza, la falta de programas institucionales eficaces, el insuficiente aprovechamiento del potencial productivo sustentable, la deforestación y la falta de apoyo a sujetos agrarios para combatir la insuficiencia alimentaria y mejorar el medio ambiente. Para abordar estos desafíos, Sembrando Vida se diseñó específicamente para poblaciones en zonas de alta biodiversidad y bajo ingreso, abarcando 19 entidades federativas con una atención prioritaria en ciertas regiones cada año (Secretaría de Bienestar, 2019).

El programa entrega un apoyo económico mensual de 5,000 pesos a los sujetos de derecho beneficiados, además de apoyos en especie como plantas, insumos y herramientas. Destaca también la capacitación técnica en colaboración con Jóvenes Construyendo el Futuro, con el fin de impactar positivamente la calidad de vida y la producción agroforestal. Además, contempla el sistema Milpa Intercalado de Árboles Frutales (MIAF) para incrementar los ingresos de los productores y proteger los ecosistemas. Prioriza la participación de personas jóvenes, mujeres campesinas indígenas y sujetos agrarios sin acceso a otros programas federales, reconociendo la vulnerabilidad de ciertos grupos demográficos y la importancia de una transición generacional en la propiedad social.

Para ser elegible, se requiere cumplir criterios como ser sujeto agrario con ingresos bajo la línea de bienestar rural y tener disponibilidad de 2.5 hectáreas para un proyecto agroforestal. El proceso de selección y registro de beneficiarios involucra la participación de las Asambleas Ejidales y Comunitarias.

Sembrando Vida estructuró su equipo humano en distintos niveles de operación y especialización, desde una perspectiva regional hasta la interacción directa con las comunidades (cuadro 1). La composición incluyó Coordinadores Regionales y Territoriales, Especialistas Productivos Sociales, Facilitadores Comunitarios, Técnicos Sociales y Productivos, además de becarios de Jóvenes Construyendo el Futuro. Este diseño permitió una cobertura amplia y específica en las necesidades de cada comunidad, fomentando un enfoque integral en el desarrollo de sistemas agroforestales y la fortaleza comunitaria.

Este programa creó Centros de Aprendizaje Campesino —en los que se organizan y colaboran 25 beneficiarios— que se han convertido en los núcleos de aprendizaje y

trabajo, por lo que han desempeñado un papel fundamental al servir como puntos de encuentro para la capacitación técnica y el intercambio de experiencias entre las personas beneficiarias. Realizan reuniones dos veces al mes con la intención de promover el desarrollo de sistemas agroforestales, la organización comunitaria y la cooperación para la diversificación de ingresos, ya que Sembrando Vida tiene como uno de sus objetivos la mejora del tejido social en espacios rurales (Secretaría de Bienestar, 2019).

Cuadro 1. Organización de Sembrando Vida, 2019

<i>Nivel organizacional</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Rol o función</i>
Coordinadores Regionales	4	Supervisar y coordinar las actividades en la región asignada.
Coordinadores Territoriales	13	Gestionar y coordinar las actividades en los territorios designados.
Especialistas Productivos Sociales	5	Asesorar en el desarrollo de prácticas productivas y sociales.
Facilitadores Comunitarios	230	Facilitar la interacción y participación comunitaria en el programa.
Técnicos Sociales	1150	Brindar apoyo y capacitación en aspectos sociales del programa.
Técnicos Productivos	1,150	Brindar apoyo y capacitación en aspectos productivos agroforestales.
Becarios	Variable	Apoyar las actividades del programa mientras reciben formación.
Centros de Aprendizaje Comunitario	-	Espacios de reunión para capacitación y desarrollo de sistemas agroforestales, organización y cooperación comunitaria.

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Bienestar (2019).

Desafíos y limitaciones de Sembrando Vida

Sembrando Vida comenzó a operar en el contexto histórico de debilitamiento del campo mexicano descrito en el primer apartado. A este entorno complejo se le sumaron fallas en su diseño e implementación, de tal manera que el programa enfrentó desafíos importantes desde su creación.

La información analizada se desprende del estudio comparativo desarrollado entre 2023 y 2024, centrado en la revisión crítica de las políticas agrícolas adoptadas

en México durante el periodo 1960-2024, con especial atención al programa Sembrando Vida. La investigación siguió un enfoque cualitativo y analítico-comparativo, sustentado en la revisión documental y bibliográfica de fuentes oficiales, normativas y académicas, así como en evaluaciones públicas del Coneval y de la Secretaría de Bienestar.

Uno de los problemas de diseño fue establecer una estructura que facilitara la integración efectiva de los objetivos ambientales y sociales del programa. En cuanto a su implementación, el rápido escalamiento a varios estados del país presentó dificultades en el reclutamiento y la formación del personal necesario para llevar a cabo las actividades del programa, como la organización de los Coordinadores Regionales, Territoriales, Especialistas Productivos Sociales, Facilitadores Comunitarios y Técnicos, lo que resultó una tarea compleja que hasta el momento de la escritura de este artículo no se había completado del todo. El balance entre asegurar una cobertura amplia y mantener un estándar de calidad en la capacitación y el acompañamiento técnico es una línea fina en la que el programa estaba aprendiendo a navegar.

La puesta en marcha de los Centros de Aprendizaje Campesino y de los viveros comunitarios son uno de los logros del programa; sin embargo, estos espacios han enfrentado el desafío de mantener una participación activa y sostenida de la comunidad, pues para fomentar la organización y la cooperación se requiere de un enfoque sensible y adaptativo, considerando las dinámicas locales y los distintos niveles de interés, así como el compromiso de los participantes, lo que se intenta aliviar a través de la cooperación con la población beneficiaria participante en los mismos.

La focalización efectiva del programa en las comunidades más marginadas también ha presentado retos, pues a pesar de los esfuerzos por incluir a personas que realmente necesitaban el beneficio, evaluaciones externas han sugerido que aún existe margen para optimizar la selección de beneficiarios, garantizando que el apoyo llegue a las poblaciones más vulnerables (Cotler *et al.*, 2020).

Desde la perspectiva ecológica, Sembrando Vida ha enfrentado críticas y preocupaciones; distintos informes han señalado la pérdida de cobertura forestal asociada con algunas de sus actividades (Warman *et al.*, 2021), lo que ha suscitado debates sobre su efectividad en cumplir los objetivos ambientales sin comprometer la integridad ecológica de las áreas intervenidas, así como la necesidad de desarrollar mecanismos de monitoreo más robustos para evaluar los impactos ecosistémicos (Azamar y Reyes, 2023).

Es relevante mencionar que este programa, a diferencia de otros esfuerzos públicos para abonar en el beneficio social, ambiental y económico de espacios rurales, tuvo un presupuesto creciente durante la administración federal 2018-2024. En 2019 se le asignaron 15,000 millones de pesos, subiendo a 28.5 mil millones en 2020, a

28.9 en 2021, 29.9 en 2022 y luego hasta 37.1 en 2023. En 2024 dispuso de un presupuesto de 38.9 mil millones de pesos. Sin embargo, Sembrando Vida ha enfrentado críticas por la manera en que estos recursos son administrados. Las objeciones no consisten en la cantidad sino en cómo se ha llevado a cabo la ejecución de estos recursos, la evaluación de su impacto real en los aspectos social, ambiental y económico, así como la transparencia en la rendición de cuentas.

El desafío reside no sólo en asignar fondos sustanciales, sino en asegurar que cada peso contribuya de manera efectiva a la transformación positiva y sustentable de las comunidades rurales, a la recuperación de ecosistemas y al fortalecimiento de la economía local de manera equitativa y eficiente. Esto sugiere la necesidad de un análisis más profundo sobre la estructura de gastos del programa, la optimización de sus operaciones y la implementación de mecanismos robustos de monitoreo, así como evaluaciones que permitan adaptarlo y mejorarlo continuamente para alcanzar sus objetivos.

Otros de los problemas de Sembrando Vida consisten en que cuenta con un enfoque de actuación amplio, pero una limitada cantidad de indicadores y objetivos medibles que permitan dar cuenta de su avance, así como de la percepción de la población beneficiaria.

Dinámicas de Sembrando Vida

La Evaluación de Procesos de Sembrando Vida (Coneval, 2024) revisa la gestión operativa del programa para determinar si ésta contribuye al logro de sus metas y objetivos. Entre los hallazgos más destacados están los siguientes:

- Modificaciones en el diseño de los Sistemas Agroforestales y la Milpa Intercalada con Árboles Frutales que han generado ajustes en la planeación, especialmente en la densidad de las plantaciones y disponibilidad de agua en las unidades de producción.
- Necesidad de abrir canales de comercialización y evitar la saturación de los mercados locales, dado el potencial incremento de la oferta de ciertos productos en territorios donde antes no existía producción a gran escala.
- Poco desarrollo del ahorro y de proyectos productivos en las Comunidades de Aprendizaje Campesino creadas después de 2019, debido a la eliminación del ahorro programado.
- Ausencia de metas claras e indicadores para aspectos sociales, como la regeneración del tejido social.

Estos hallazgos coinciden con la necesidad de fortalecer la planificación estratégica, así como de atender aspectos técnicos (producción de planta, manejo de la parcela, comercialización) y sociales (tejido comunitario, contraloría social, cultura del ahorro). La evaluación también subraya la importancia de contar con capacitaciones integrales, tanto para los técnicos sociales como para los propios “sembradores” —la población beneficiaria—, enfatizando la necesidad de definir temáticas y metodologías que promuevan la participación y fortalezcan las capacidades productivas.

La evaluación de procesos también evidencia la relevancia de la articulación institucional entre la Secretaría de Bienestar y otras instancias involucradas, como el Banco de Bienestar o entidades estatales y municipales. Problemas como retrasos en la entrega de apoyos, falta de infraestructura local para la recepción de insumos y/o errores en la captura de información ilustran la complejidad de gestionar un programa de alcance federal sin una coordinación adecuada.

Por otro lado, un elemento determinante para entender las actuales políticas agrarias es la creciente participación de organizaciones sociales y agrupaciones campesinas. En la medida en que actores como la Central Campesina Cardenista, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas o el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI han ganado voz y visibilidad, se han convertido en interlocutores privilegiados para presionar al gobierno y señalar deficiencias estructurales en las políticas rurales (Lutz, 2023). Su exigencia principal es que se reconozca la diversidad de realidades que coexisten en el campo, y que las iniciativas públicas incluyan perspectivas interculturales, de género y de justicia ambiental. Esto sugiere que la participación activa de estas organizaciones sociales puede incidir de manera positiva en la formulación y realización de los programas gubernamentales.

Finalmente, la incorporación de tecnología e innovación en el sector agropecuario es un factor determinante para disminuir la brecha de productividad entre los grandes consorcios agrícolas y los pequeños y medianos productores. Programas de capacitación en agricultura sustentable, incorporación de sistemas de riego tecnificados y acceso a semillas mejoradas son acciones que, según diversos estudios, podrían incrementar el rendimiento y mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales (Coneval, 2024). No obstante, la adopción de tecnología no debe verse como la solución única ni definitiva, cualquier proceso de modernización agrícola requiere una comprensión profunda de la cultura, la organización social y las prácticas productivas locales, de forma que se evite una imposición tecnológica que no responda a las verdaderas necesidades de la gente (Coneval, 2024).

CONCLUSIONES

El campo mexicano ha sido históricamente el escenario de múltiples transformaciones impulsadas por políticas gubernamentales que han buscado responder a desafíos económicos, sociales y ambientales. Desde las intervenciones estatales posteriores a la Revolución mexicana, pasando por la implementación de la Revolución Verde en las décadas de 1960 y 1970, hasta la adopción de políticas neoliberales a finales del siglo xx, el enfoque hacia el desarrollo rural ha experimentado cambios significativos. Estas políticas han tenido un efecto profundo en la estructura agrícola de México, marcando la transición de una economía basada en la autosuficiencia hacia una integración creciente en los mercados globales, lo que a menudo ha resultado en un aumento de la vulnerabilidad para los pequeños productores y una degradación del ambiente.

La política para el campo en el gobierno de la Cuarta Transformación enfrentó el reto de revertir décadas de rezago y desigualdad, al tiempo que debía adaptarse a los desafíos globales de la volatilidad de los mercados, los efectos del cambio climático y la demanda de una ciudadanía más participativa. En este contexto, Sembrando Vida surgió como una propuesta contemporánea que busca diferenciarse radicalmente de políticas previas. A diferencia de las iniciativas que promovían la industrialización agrícola y la exportación, este programa se enfoca en la sostenibilidad ambiental y el bienestar social a partir de la instauración de sistemas agroforestales. Este enfoque integral intenta no sólo mejorar las condiciones económicas de los campesinos sino también fomentar la recuperación de los ecosistemas y la biodiversidad. Esta iniciativa marca un cambio de paradigma en la política agrícola mexicana, intentando reconciliar la producción agrícola con la conservación ambiental, además de ofrecer una alternativa al modelo de desarrollo basado en la explotación intensiva de bienes naturales y la liberalización del mercado agrícola.

La transición de las políticas neoliberales a un enfoque más centrado en la sostenibilidad y el bienestar social refleja una comprensión más matizada de los desafíos que enfrenta el campo mexicano. Las políticas neoliberales, caracterizadas por la apertura comercial, la privatización de empresas estatales y la disminución de los subsidios agrícolas, contribuyeron a una mayor competencia internacional y a la consolidación de la producción en manos de unos cuantos grandes productores. Esto exacerbó las desigualdades y dejó a los pequeños agricultores en una posición vulnerable, incapaces de competir en el mercado global. Además, estas políticas a menudo no lograron abordar las preocupaciones ambientales, resultando en prácticas de cultivo que ponían en riesgo la sostenibilidad de los bienes naturales. En contraste, Sembrando Vida ha buscado empoderar a los pequeños productores y campesinos a través del apoyo directo, promoviendo prácticas agrícolas que son tanto económicamente via-

bles como ambientalmente sustentables. Al centrarse en sistemas agroforestales, el programa intenta no sólo incrementar la producción sino también mejorar la calidad de los suelos, aumentar la captura de carbono y preservar la biodiversidad local. Esto representa un reconocimiento de que la seguridad alimentaria y el desarrollo económico rural pueden lograrse de manera que también beneficien al ambiente.

Los hallazgos de la evaluación del Coneval (2024) ponen de relieve la necesidad de reforzar la coordinación interinstitucional, mejorar el acompañamiento técnico y establecer indicadores claros para medir el impacto de los programas. Destaca, en particular, la Evaluación de Procesos que señala áreas de oportunidad como el desarrollo de canales de comercialización, la estandarización de capacitaciones, la generación de instrumentos de control social más efectivos y la definición de metas sociales e indicadores de “suficiencia alimentaria”.

El éxito a largo plazo de Sembrando Vida dependerá de su capacidad para integrarse dentro de una estrategia más amplia de desarrollo rural que aborde las causas subyacentes de la pobreza y la degradación ambiental. Esto implica no sólo inversiones en la agricultura sino también en infraestructura rural, educación, salud y acceso a mercados. Además, será fundamental crear sinergias con otras políticas públicas y programas gubernamentales, asegurando un enfoque coordinado que maximice el impacto positivo en las comunidades rurales.

REFERENCIAS

- Azamar, A. y Reyes, O. (2023). Cambios espaciales en una Unidad Productiva ejidal como resultado de la implementación del programa Sembrando Vida, en Barrera (coord.), *Evaluación de políticas de la 4T desde una perspectiva crítica*.
- Azamar, A. y Salazar, C. (2015). Amenaza y seguridad alimentaria: producción de etanol en Estados Unidos, *Revista Memorias*, 13(24), pp. 87-104. <https://doi.org/10.16925/me.v13i24.1498>
- Azamar, A. y Tagle, D. (2019). Biocombustibles: ¿puede México aprovechar estos energéticos?, en Carillo y Torres (coords.), *Biorrefinerías y economía circular* (pp. 169-184), UAM.
- Bartra, A. (2013, octubre 15). Dependencia y resistencia: las dos caras del campo mexicano. *Americas.org*. <https://www.americas.org/es/dependencia-y-resistencia-las-dos-caras-del-campo-mexicano-armando-bartra/>
- Bauluz, L., Govind, Y. y Novokmet, F. (2020). *Global land inequality* (WID.world Working Paper No. 2020/10). wid.world.
- Calva, J. L. (1996a). La estrategia neoliberal en México y sus efectos en la dinámica agrícola, en Torres, Del Valle y Peña (coords.), *El reordenamiento agrícola en los países pobres*, UNAM.

- Calva, J. L. (1996b). La reforma económica de México y sus impactos en el sector agropecuario, en P. Bovin (coord.), *El campo mexicano: una modernización a marchas forzadas* (pp. 31-76), Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos / Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1989). *México: políticas y subsidios agrícolas y alimentarios, 1970-1988*, CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009). *Evolución de la pobreza en México*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (2024). *Evaluación de Impacto Cualitativa del Programa Sembrando Vida*, Coneval.
- Cotler, H., Manson, R. y Nava, J. (2020). *Evaluación de la focalización del Programa Sembrando Vida*.
- Cuevas, V., Baca del Moral, J., Cervantes, F. y Aguilar, J. (2012). Asistencia técnica en el sector agropecuario en México: análisis del VIII Censo Agropecuario y Forestal, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 3(5), pp. 943-957. <https://doi.org/10.29312/remexca.v3i5.1386>
- De Grammont, H. C. (1996). Política agraria y estructura territorial, *Revista de Estudios Agrarios*, (2), pp. 26-38.
- Escobar, A., Ohmstede, H. y Sánchez, M. (2008). El agua y la tierra en México, siglos XIX y XX: ¿caminos separados, paralelos o entrecruzados?, en A. Escobar, M. Sánchez y Gutiérrez (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX* (pp. 11-49), Colmich/Colsan.
- Fox, J. y Haight, L. (2010). La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto, en J. Fox y L. Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (pp. 9-53), Dissa Impresores.
- García, J. A. y S. Cruz, M. de J. (2004). Importaciones de maíz en México: un análisis espacial y temporal, *Investigación Económica*, 63(250), pp. 131-160.
- Gordillo, G. y Wagner, R. (2005). Las reformas titubeantes: el campo mexicano, 1975-2000, *Economía UNAM*, 2(5).
- Gutiérrez, D. J. y Rabell, E. (2018). La política social en el campo mexicano, *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 11(15), pp. 101-119. <https://doi.org/10.25058/1794600X.894>
- Herrera, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios Sociales*, 17(33), pp. 9-39.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1980). *Características del sector agropecuario en México*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992. Informe metodológico*.
- López Obrador, A. M. (2017). *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*.
- López, O. B. E. y Graillet, E. M. (2002). El desarrollo rural en México: una breve revisión descriptiva de los modelos aplicados. *Revista Ciencia Administrativa*, (2).

- Lutz, B. (2023). Organizar para civilizar: el Estado mexicano y el campesino en el siglo xx, *Secuencia* (116). <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i116.1984>
- Macías, R., Macías, J. C., y González, R. (2020). Distribución de recursos en programas para el desarrollo rural en México, *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89). <https://doi.org/10.37960/revista.v25i89.31535>
- Moguel, J. y Bartra, A. (1995). El sector agropecuario mexicano: un balance sobre el desastre (1988-1994), *Problemas del Desarrollo*, 26(102), UNAM.
- Montesillo, J. L. (2008). Evolución agrícola bajo la modalidad de riego en México, 1900-2000, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (102).
- Pizaña, H. A. (2024). *El engaño neoliberal: historias de exclusión en la Frailesca*, Universidad Autónoma de Chiapas.
- Rubio, B. (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Fundación Heifer Ecuador.
- Secretaría de Bienestar (2019, enero 24). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida*. DOF.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2002). *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada*. Subsecretaría de Egresos.
- Sunyer, P. (2006). Temporal y regadío en el agro mexicano: política y agricultura en el México de principios del siglo xx, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 10(218).
- Valladares, L. (2018). El asedio a las autonomías indígenas por el modelo minero extractivo en México, *Iztapalapa; Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (85), pp. 103-131. <http://dx.doi.org/10.28928/revistaiztapalapa/852018/atc5/valladaresdelacruzlr>
- Warman, J., Zúñiga, J. y Cervera, M. (2021). *Análisis de los impactos en las coberturas forestales y potencial de mitigación de las parcelas del programa Sembrando Vida implementadas*.
- Yúnez, A. (2010). Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural, *Economía Rural*, pp. 23-62.

SEMBLANZA

Aleida Azamar Alonso. Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel II. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7915-7611>. Correo electrónico: gioconda15@gmail.com