

VULNERABILIDAD EXTERNA DEL SECTOR AGROALIMENTARIO MEXICANO: UN INTENTO DE MEDICIÓN*

MARGARITA FLORES DE LA VEGA

En los años que cerraron la década de los 70, la producción mundial de alimentos sufrió una contracción tal que los niveles de reserva de cereales y oleaginosas disminuyeron por debajo de los límites recomendados internacionalmente.

Los mayores volúmenes de producción de alimentos se concentran en unos cuantos países; casi los mismos que manejan también el grueso del comercio internacional. Una situación crítica más o menos generalizada es más grave para aquellos países que teniendo una participación marginal en las importaciones mundiales, fundamentan su abasto de alimentos básicos —o lo complementan sustancialmente— con las compras realizadas en el exterior. Entre ellos habrá diferencias según el desarrollo de su economía, sus fuentes de ingreso por exportaciones, su capacidad de endeudamiento, su disponibilidad de recursos estratégicos, etcétera, pero en general, su capacidad de negociación para imponer o modificar las condiciones del mercado son restringidas. Así, mientras que el petróleo ha ido declinando su papel como factor de fuerza y condicionamiento en un sinnúmero de decisiones, los alimentos han afianzado su papel clave hasta ser, incluso, arma política estratégica. Hoy día parece evidente que una economía que no tiene la posibilidad de producir sus alimentos básicos, o no es capaz

* La investigación que dio origen a este texto se realizó en el marco de un convenio de colaboración entre la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Gobierno mexicano para llevar a cabo el proyecto "Estilos de desarrollo y sistemas alimentarios en América Latina" (PREDESAL), en 1981-1982.

de orientar su potencial productivo a tal fin, es muy vulnerable económica y políticamente.

Considerando que la producción se da en el marco de un sistema alimentario que comprende desde la fase primaria —agropecuaria y pesquera— hasta el consumo, pasando por la transformación industrial la comercialización y distribución, la importación de alimentos es sólo uno de los elementos de vulnerabilidad y posiblemente no el de mayor importancia. Un sistema alimentario es vulnerable cuando sus ingresos están sujetos a altibajos incontrolables; lo es en la medida en que la técnica o los insumos para alguna fase del proceso productivo dependen definitivamente del exterior; lo es por su integración basada en ventajas comparativas que lo elimina de la producción a escala de alimentos básicos para consumo doméstico.

En todo caso, no es suficiente constatar un déficit en la producción interna para cubrir la demanda nacional. Es imprescindible detectar las causas que lo originan y los efectos que produce desde el punto de vista macro y microeconómico, como etapa previa en la formulación de una política alimentaria que comprenda, no la autarquía, pero sí la autonomía o los márgenes dentro de los cuales ésta se puede lograr.

Una mirada amplia al sistema socioeconómico en el que México se inserta hace comprender que no existe una “racionalidad agropecuaria”, sino que el comportamiento del sector está determinado por la cambiante situación internacional y nacional.

La interacción de factores internos y externos está en el origen de la vulnerabilidad exterior del sistema alimentario. Entre los primeros sobresalen la subordinación de la agricultura a la industria en el proceso de industrialización reciente; la heterogeneidad y la cada vez más acentuada bipolaridad de la estructura productiva a lo largo de la cadena alimentaria, con diferenciales importantes en productividad pero sobre todo en la lógica de funcionamiento interno de sus unidades, con especializaciones marcadas en cuanto al destino de su producción: para la exportación, para el mercado nacional de altos ingresos, o para el consumo popular. Igualmente importante en la configuración del sistema alimentario ha sido la política del Estado, sectorializada en función de la producción agrícola: industrial o para abasto, sin una integración que comprenda lo agroalimentario en su conjunto.

También, a manera de enunciado, entre los factores externos que inciden en la mayor vulnerabilidad del sistema alimentario tenemos

que hacer referencia a los cambios ocurridos en la producción y exportación de alimentos a nivel nacional, a la concentración de la producción y exportación alimentaria en unos cuantos países —desarrollados en su inmensa mayoría—, al cambio en la dirección del comercio de alimentos, y al carácter oligopólico del mercado internacional.

Estos factores corresponden principalmente al proceso de internacionalización de la producción alimentaria que a partir de la Segunda Guerra Mundial da lugar a la conformación de un sistema alimentario internacional. El proceso de internacionalización, que abarca no sólo al sistema productivo sino también al financiero y comercial, se refleja también en la estandarización de la tecnología alimentaria a nivel mundial y a su introducción selectiva —por regiones y unidades de producción— en los países del Tercer Mundo.¹

La tendencia manifestada en el desarrollo del sistema alimentario a nivel internacional, es su industrialización. Mientras que la parte correspondiente a la agricultura declina, aumenta la participación de la transformación y de los servicios. Al tiempo que se industrializa, la economía agroalimentaria se capitaliza, se concentra y se internacionaliza. La concentración es el resultado del proceso de crecimiento de las empresas, en particular de su crecimiento externo, y de la formación de grupos y complejos agroalimentarios. En este sentido, la estructura de esa economía se ha vuelto cada vez más oligopólica.

La internacionalización se produce sobre todo a través de las firmas multinacionales. Las cien empresas más grandes controlan cerca del 50% de la producción agroindustrial mundial y están presentes en la mayoría de los países. Su penetración en los países menos desarrollados plantea problemas que se remiten tanto a los modelos de consumo como a los de producción, a los que tiende a modificar sustancialmente, y de manera más amplia al proceso de transformación social que acompaña la extensión del modelo agroindustrial; es decir, al crecimiento del sector capitalista en detrimento del sector artesanal (campesino, unidades que trabajan por cuenta propia, etc.), ya sea a través de un proceso de acumulación de capital dentro del sector, ya sea por medio de las transferencias sectoriales y por la diversificación de actividades.²

¹ Oficina de asesores del C. Presidente, *Notas analíticas y lineamiento metodológico para el proyecto Sistema Alimentario Mexicano*, México, 1979.

² Malassis, Louis, *Economie Agroalimentaire. Economie de la consommation et de la production agroalimentaire*. Ed. Cujas, París, 1973.

De igual manera, el sistema alimentario mundial muestra tendencias hacia la relocalización de la producción agrícola, pecuaria e industrial. En el caso de la agroindustria, se da un desplazamiento de la producción hacia los países periféricos donde existen mercados internos atractivos. En la producción primaria la situación es más compleja. La desterritorialización de los procesos productivos se da por costos de producción menores, sobre todo en fuerza de trabajo, por rentas menores y posibilidades de manejo extensivo de la producción, o también por las condiciones climáticas y de suelos para producir ciertos cultivos, incluso fuera de temporada.³

En la reestructuración y especialización de la producción mundial conforme a la nueva división internacional del trabajo y el nuevo tipo de articulación de los sistemas productivos nacionales, destacan, así, varios elementos:

—La subordinación, en general, de la producción agropecuaria y alimentaria de los países subdesarrollados al sistema de producción y al patrón de consumo que impone el sistema agroalimentario internacional a través de la acción de las empresas transnacionales agroindustriales y agrocomerciales.

—La multiplicación de los volúmenes comercializados de alimentos.

—Los cambios en la dirección del flujo del comercio alimentario mundial, con un mayor peso de los países desarrollados en la producción de alimentos y el control que ejercen las grandes empresas transnacionales sobre el intercambio comercial.

—La pérdida de autonomía de los países en desarrollo en su aprovisionamiento de alimentos y el consiguiente deterioro en la nutrición de la población.

México no ha escapado a las características del desarrollo del sistema alimentario mundial. Hasta hace no más de una década el país mantenía una relación comercial muy favorable con el exterior en el renglón alimentos. A partir de entonces, y con altibajos muy pronunciados en algunos años, la dependencia del exterior para cubrir la demanda de alimentos básicos se ha acrecentado en tal forma, que de la insuficiente producción nacional alimentaria se han derivado graves repercusiones económicas, sociales y políticas.

Los primeros faltantes en la producción nacional coincidieron con

³ Bengoa, José, "Los alimentos y el proceso de transnacionalización de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo", mimeo, México, 1980.

la escasez mundial de los años 1973-1974, la cual se vio acompañada de un alza desmesurada en los niveles de precios en los mercados internacionales a los que se tuvo que acudir para completar la oferta interna.

Los aumentos logrados en la producción en los últimos años no han sido suficientes para cubrir la brecha considerable que sigue habiendo entre demanda y oferta nacional —margen que se ampliaría enormemente si en lugar de considerar la demanda efectiva habláramos de seguridad alimentaria de toda la población—, lo que permite suponer que estamos frente a un deterioro de la estructura y funcionamiento del sistema alimentario que se traduce, a su vez, en una mayor vulnerabilidad del mismo.

Este sistema se ha insertado en el sistema alimentario mundial como comprador y vendedor, como receptor de tecnología, bienes de capital e insumos, y como punto de atracción para la instalación de empresas transnacionales agroalimentarias. Es evidente que su vinculación con el mercado mundial no es nueva: data de la relación colonial y ha sido fundamental en el modelo de desarrollo agroexportador de finales del siglo pasado y principios de éste. Pero tal y como se ha señalado, su relación actual difiere de las formas pasadas. La diferencia radica en la mayor integración de los sistemas productivos nacionales y, consecuentemente, en la mayor interdependencia entre ellos. Además, la concentración, capitalización e internacionalización de la producción han convertido la interdependencia en hegemonía de ciertos sistemas de países desarrollados, respecto a los cuales se ha incrementado la dependencia de México.

VULNERABILIDAD EXTERNA: UN INTENTO DE MEDICIÓN

La exportación de alimentos, en particular de los no procesados o industrializados, ha constituido una fuente importante de divisas para México. Los ingresos generados por sus ventas más los de otros productos agropecuarios no alimentarios, sentaron las bases para el proceso de industrialización del país al proporcionar los medios para adquirir los bienes de capital que demandaba la industria. Desde este punto de vista, la producción agropecuaria cumplió satisfactoriamente con una de las tan conocidas funciones asignadas a la agricultura en el desarrollo. Se ha tratado, en general, de alimentos complementarios, o no

básicos, como legumbres, hortalizas, frutas o café, cuya producción fue estructurando una cierta especialización en la producción por regiones y por tipo de unidades productivas: los cultivos de exportación en las zonas de riego y en empresas agrícolas de tipo capitalista, y los granos básicos para consumo interno en tierras de temporal y en unidades de producción campesinas. También algunos alimentos de origen animal —carnes, pescados y mariscos— contribuyeron a generar los ingresos necesarios para el proceso de sustitución de importaciones.

El desempeño favorable de los alimentos en las relaciones comerciales con el exterior, medido en términos del saldo positivo, veló de alguna manera los efectos de la crisis en la producción de básicos a finales de la década de los 60 y lo que ella anunciaba en términos de evolución del sistema alimentario nacional, de transformaciones en el modelo de consumo y en el patrón de producción. Mientras persistieron los saldos positivos las importaciones pudieron seguir apareciendo como normales. Sin embargo, no se tomaba en cuenta las importaciones de insumos y maquinaria para la producción alimentaria, ni que los ingresos por venta de alimentos y materias primas agrícolas habían mostrado su fragilidad ante los a veces bruscos cambios en los niveles de precios en los mercados internacionales, y frente a las restricciones a las ventas por fijaciones de cuotas u otras barreras.

En la apreciación que atenúa la dependencia externa del sistema alimentario ha influido la participación relativa de las importaciones y exportaciones alimentarias en las compras y ventas totales al exterior. Entre 1950 y 1980, del total de mercancías exportadas 40% correspondió en promedio a productos agropecuarios, de los cuales 10 alimentos totalizaron 60% de las ventas (ver cuadro 1). Se trata de café, jitomate, bovinos en pie, garbanzo, melaza, melón, fresa, miel de abeja y carne de res. El azúcar es el décimo producto que, habiendo tenido una importancia similar a la del café a mediados de los 60, se empezó a importar en los últimos años.

En cambio, entre las importaciones, como también cabía esperar de una posición tradicionalmente agropexportadora, la participación de las compras agropecuarias en el total es bastante pequeña y gira en torno a 6% hasta mediados de los setenta, para duplicar su participación en los últimos tres años. Ocho alimentos —o insumos para su producción— participan con 60% del valor de dichas impor-

CUADRO 1. México: evolución de la balanza comercial y participación del comercio agropecuario, 1950-1980
(Millones de dólares)

Años	Exportaciones				Importaciones				Saldos		Porcentajes de saldo agropecuario en el total	
	Agropecuarias	No agropecuarias	Total	Porcentajes de agropecuarias en el total	Agropecuarias	No agropecuarias	Total	Porcentajes de agropecuarias en el total	Agropecuarias	No agropecuarias		
1950	173	320.4	493.4	35.1	47	549.7	596.7	7.9	126	-229.3	-103.3	54.9
1951	235	356.5	591.5	39.7	56	832.7	888.7	6.3	179	-476.2	-297.2	36.5
1952	240	385.3	625.3	38.4	74	754.8	828.8	8.9	166	-367.5	-203.5	45.2
1953	246	313.1	559.1	44.0	84	723.6	807.5	10.4	162	-410.4	-248.4	39.5
1954	261	354.9	615.8	42.4	51	738.7	788.7	6.5	210	-383.8	-172.9	54.7
1955	327	411.6	738.6	44.3	27	856.7	883.7	3.0	300	-445.1	-145.1	67.4
1956	338	469.2	807.2	41.9	55	1 016.6	1 071.6	5.1	283	-547.4	-264.4	51.7
1957	276	430.1	706.1	39.1	84	1 071.2	1 155.2	7.3	192	-641.1	-449.1	29.9
1958	298	411.1	709.1	42.0	85	1 043.6	1 128.6	7.5	213	-632.5	-419.5	33.7
1959	317	406.0	723.0	43.9	35	971.6	1 006.6	3.5	282	-565.6	-283.6	49.8
1960	343	395.7	738.7	46.4	35	1 151.4	1 186.4	3.0	308	-755.7	-447.7	40.7
1961	357	446.5	803.5	44.4	34	1 104.6	1 138.6	3.0	323	-658.1	-335.1	49.1
1962	412	487.5	899.5	45.8	39	1 104.0	1 143.0	3.4	373	-616.5	-243.5	60.5
1963	413	522.9	935.9	44.1	70	1 169.7	1 239.7	5.7	343	-646.8	-303.8	53.0
1964	462	560.4	1 022.4	45.2	51	1 441.9	1 492.9	3.4	411	-881.5	-470.5	46.6
1965	524	589.9	1 113.9	47.0	74	1 485.6	1 559.6	4.7	450	-895.7	-445.7	50.2
1966	532	630.8	1 162.8	45.8	61	1 544.2	1 605.2	3.8	471	-913.4	-442.4	51.6
1967	538	565.8	1 103.8	48.7	70	1 678.3	1 748.3	4.0	468	-1 112.5	-644.5	42.1
1968	587	593.7	1 180.7	49.7	66	1 894.1	1 960.1	3.4	521	-1 300.4	-779.4	40.1
1969	671	714.0	1 385.0	48.5	67	2 011.0	2 078.0	3.2	604	-1 297.0	-693.0	46.6
1970	379	710.6	1 289.6	44.9	148	2 352.5	2 500.5	6.0	431	-1 641.9	-1 210.9	26.2
1971	580	835.6	1 365.6	38.8	128	2 295.6	2 423.6	5.9	402	-1 460.0	-1 058.0	27.5
1972	886	780.4	1 666.4	53.2	194	2 760.7	2 963.7	6.6	692	-1 989.3	-1 297.3	34.8
1973	944	1 127.7	2 071.7	45.6	426	3 739.7	4 165.7	10.2	518	-2 612.0	-2 094.0	19.8
1974	1 143	1 710.2	2 853.2	40.1	937	5 608.1	6 545.1	14.3	206	-3 897.9	-3 691.9	5.3
1975	997	2 065.4	3 062.4	32.5	786	6 342.8	7 128.8	11.0	211	-4 276.4	-4 066.4	4.9
1976	1 227	2 428.5	3 655.5	33.6	390	6 289.7	6 679.7	5.8	837	-3 861.2	-3 024.2	21.7
1977	1 359	3 290.8	4 649.8	29.2	681	5 341.5	6 022.5	11.3	678	-2 050.7	-1 372.7	33.1
1978	1 627	4 436.1	6 063.1	26.8	777	7 559.5	8 336.5	9.3	850	-3 123.4	-2 273.4	27.2
1979	1 983	6 834.7	8 817.7	22.5	1 015	10 964.7	11 979.7	8.5	968	-4 130.0	-3 162.0	23.4
1980	1 667	13 640.5	15 307.5	10.9	2 233	16 253.2	18 486.2	12.1	-566	-2 612.7	-3 178.7	-21.7

FUENTE: SARH, *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas*, México, 1982.

taciones: los cereales —maíz, trigo, sorgo, cebada—, oleaginosas —soya y semilla de algodón—, leche y manteca.

Los desniveles en la contribución relativa de los alimentos a las exportaciones e importaciones de mercancías han tendido a equipararse, de tal forma que, por primera vez, en 1980 se presenta un saldo negativo en la balanza agropecuaria y alimentaria. Si las importaciones de cereales de mediados de los 70 todavía fueron compensadas ampliamente por las ventas de otros alimentos y mercancías, la evolución negativa de la balanza agropecuaria constituye un llamado de atención sobre una situación crítica. No sólo ha disminuido la participación de los alimentos en las exportaciones de mercancías, sino que el gasto en compras alimentarias ha incrementado su peso relativo en las importaciones totales. Al mismo tiempo, las necesidades de insumos y maquinaria para la producción de alimentos se suman a las compras crecientes de alimentos en el exterior.

El primer fenómeno anotado refleja en parte los problemas que enfrentan las mercancías mexicanas en el mercado internacional, pero también es el resultado del crecimiento espectacular de las exportaciones petroleras que llegan a representar más de las dos terceras partes de las ventas de mercancías.

Para poder apreciar el peso específico de los fenómenos enunciados hemos considerado conveniente analizar el comportamiento de la balanza del sector agroalimentario en los últimos 30 años. A lo largo de este periodo es posible observar, primero, cómo hasta finales de la década de los 60 el sector de producción de alimentos —y materias primas agropecuarias— cumple satisfactoriamente la función de proveer de divisas a la economía, y cómo a partir de los años 70 los efectos de un estilo de desarrollo —el modelo de desarrollo estabilizador— se empiezan a dejar sentir en la estructura que adopta el sistema alimentario y en la consecuente crisis agrícola.

Asimismo, nos parece ilustrativo examinar la evolución seguida por los diferentes grupos que integran la balanza del sistema alimentario: los alimentos, sin procesar e industrializados, los insumos y la maquinaria. Se trataría de analizar no sólo la dependencia del exterior expresada vía importaciones, sino la confiabilidad en los ingresos que generan las exportaciones de los distintos rubros.

LA DEPENDENCIA EN ALIMENTOS BÁSICOS

En los inicios de la década de los años 50 el sistema alimentario enfrentó algunos problemas para cubrir el consumo nacional con la producción propia. Las sequías afectaron seriamente las cosechas, lo que se tradujo en importaciones del orden de las 150 a 370 mil toneladas de maíz en dos ciclos, y de 350 mil toneladas de trigo promedio a lo largo de cuatro años.

La recuperación se dio rápidamente para dar lugar a un periodo de 10 años de excedentes. Sin embargo, los problemas, ya no coyunturales sino de estructura, se dejaron sentir a partir de 1970. Desde entonces las importaciones se han multiplicado en tal forma, que en algunos años han llegado a representar, en el caso del maíz, del frijol, del trigo, y en menor medida del arroz, hasta la cuarta parte del consumo nacional.

En el cuadro 2 los coeficientes de dependencia externa en el consumo de básicos muestran claramente el deterioro al que hacemos referencia. En los primeros cinco años del periodo considerado las importaciones de cereales, y en general la de granos básicos, donde se incluye el frijol, representaron casi 9% del consumo nacional, situación que vuelve a producirse 20 años después cuando la dependencia ya no es contrarrestada en el siguiente quinquenio sino, por el contrario, aumenta hasta el fin del periodo. Es importante recalcar sin embargo, que en el último año del periodo se vuelve a producir una contracción en la importación de algunos básicos sin que por lo tanto sea suficiente para reducir el coeficiente promedio, que alcanza niveles muy riesgosos. Es decir, a diferencia de la dependencia más o menos transitoria de los años 50, la posterior a los años 70 parece continua y creciente, agravada en años de sequía o por efecto de otros fenómenos climatológicos; 1979 es un ejemplo.

Comparado con otros países latinoamericanos, el coeficiente de dependencia de México en cereales en los últimos años es equiparable a los de Brasil y Centroamérica, e inferior al de los países andinos, los que en 1979-1980 dependieron de las importaciones para cubrir más de la tercera parte de su consumo. El deterioro, sin embargo, ha sido más acentuado en el caso de México; mientras que Brasil y los países centroamericanos ya importaban en 1960 más de la décima parte de su consumo, México lo hacía en proporción no significativa. A nuestro modo de ver es necesario recalcar una situación deficitaria

general a nivel del continente que lleva a plantearse, a nivel nacional y regional, no sólo el análisis de la relación entre importaciones y el objetivo de una política de desarrollo —sus repercusiones en la estructura productiva, en el empleo, en el ingreso, en la balanza de pagos, etcétera— sino la formulación de políticas regionales de seguridad alimentaria bajo un nuevo enfoque.

CUADRO 2. *México: coeficientes de dependencia externa en el consumo básico, 1950-1982*¹
(Promedios quinquenales)

<i>Periodo</i>	<i>Cereales</i> ²	<i>Granos básicos</i> ³
1950-1954	8.7	8.7
1955-1959	5.2	5.1
1960-1964	1.4	1.3
1965-1969	0.1	0.1
1970-1974	8.2	7.6
1975-1979	13.6	13.0
1980-1982 ⁴	20.2	20.6
Promedio general 1950-1982	8.2	8.0

¹ Proporción de importaciones en el consumo nacional aparente. Sólo a partir de 1965 se especifican las existencias iniciales y finales.

² Maíz, trigo y arroz.

³ Cereales más frijol.

⁴ Datos preliminares.

FUENTES: Elaboración propia a partir de los *Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, SPP, y de información de la Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Las repercusiones de descansar crecientemente en las importaciones de maíz —en oposición a producirlo internamente— se aprecian con más claridad al recordar, por lo menos, tres hechos:

a) Históricamente, el maíz ha constituido la base de la alimentación de todos los mexicanos. Su importancia sigue siendo significativa por su aporte nutricional, sobre todo como fuente de energía para los grupos de bajos ingresos que representan más de la mitad de la población. Aun cuando durante las dos últimas décadas la participación

del maíz en la dieta nacional ha venido disminuyendo como resultado de una paulatina diversificación, la parte del ingreso destinado a la compra de maíz sigue ocupando el primer lugar dentro del gasto familiar de la población que se ubica en los cuatro primeros deciles de ingreso.

b) El desarrollo tecnológico alimentario de los últimos años permite, mediante diversos procesos y eslabonamientos industriales, utilizar de manera múltiple este grano excepcional. Los usos fundamentales, además de consumo humano y animal, son la fabricación de edulcorantes, aceites, levaduras, féculas, almidones y alcohol para gasolina, etc.

c) La utilización del maíz y la amplia variedad de usos alternativos han repercutido en el incremento de la demanda del cereal en el mercado internacional, donde el precio mostró una tendencia sostenida a la alza en el decenio pasado.

LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS

Hemos dividido los alimentos por su origen y por su grado de elaboración en alimentos de origen vegetal, animal, y alimentos procesados o industrializados. A ellos sumamos las grasas y aceites.

De las importaciones totales de alimentos entre 1950 y 1981 (véase cuadro 3), las de alimentos de origen vegetal han sido las más significativas —con excepción de algunos años—, representando, en promedio, entre 40 y 60% de las compras totales de alimentos. Le siguen en importancia las compras de alimentos de origen animal a las que superan en algunos años las de alimentos industrializados. Las importaciones de grasas y aceites, aunque en un momento dado llegan a representar la quinta parte de las compras, en promedio sólo participan con 6% del total en el periodo. Es importante señalar que por tratarse de productos intermedios, no se incluyen aquí las importaciones de oleaginosas que completan la dependencia en el rubro de aceites comestibles.

De las *importaciones de alimentos de origen vegetal* son los cereales —maíz y trigo— los que a lo largo del periodo participan con la mayor proporción en las compras. Esto, que aparentemente contradice la evolución del comercio exterior de cereales en el decenio de los 60, cuando las exportaciones superan por margen considerable a las im-

portaciones, se explica por la limitada participación de las hortalizas, legumbres, frutas, té y especias en las importaciones.

CUADRO 3. *México: importaciones del sector agroalimentario, 1950-1981*
(Millones de pesos de 1970)

Año	Alimentos				Insumos y maquinaria				
	De origen animal	De origen vegetal	Industria- lizados	Gra- sas y aceites	Subtotal	Insumos	Maqui- naria	Subtotal	Total
1950	51	387	103	33	574	132	305	437	1 011
1951	75	880	190	63	1 208	359	448	807	2 015
1952	107	641	184	92	1 024	144	288	432	1 456
1953	151	780	144	49	1 124	161	272	433	1 557
1954	141	293	116	83	633	211	424	635	1 268
1955	182	69	105	32	388	554	1 042	1 596	1 984
1956	452	270	214	40	976	412	544	956	1 932
1957	260	874	163	26	1 323	509	557	1 066	2 389
1958	107	984	121	51	1 263	427	657	1 084	2 347
1959	290	246	153	5	694	391	659	1 050	1 744
1960	155	191	153	8	507	481	595	1 076	1 583
1961	145	92	124	78	439	539	643	1 182	1 621
1962	184	168	170	8	530	546	655	1 201	1 731
1963	229	490	236	12	967	697	859	1 556	2 523
1964	262	147	213	8	630	606	1 161	1 767	2 397
1965	206	227	172	87	692	462	838	1 300	1 992
1966	212	124	210	21	567	434	712	1 146	1 713
1967	296	73	132	3	504	411	633	1 044	1 548
1968	243	78	108	21	450	597	686	1 283	1 733
1969	248	103	104	13	468	505	680	1 185	1 653
1970	314	829	158	79	1 380	614	608	1 222	2 602
1971	484	256	165	21	926	822	597	1 419	2 345
1972	721	911	319	71	2 022	1 137	619	1 756	3 778
1973	714	2 055	284	259	3 312	726	651	1 377	4 689
1974	1 332	2 726	299	397	4 754	1 938	953	2 891	7 645
1975	585	3 496	405	51	4 537	2 334	1 858	4 192	8 729
1976	755	1 046	357	61	2 219	1 600	1 298	2 898	5 117
1977	804	2 864	315	49	4 032	2 165	778	2 943	6 975
1978	898	3 207	361	188	4 654	3 076	1 930	5 006	9 660
1979	804	2 729	485	129	4 147	3 772	2 042	5 814	9 961
1980	1 363	7 782	2 076	481	11 702	5 064	2 219	7 283	18 985
1981	2 430	7 011	2 107	185	11 733	7 509	2 366	9 875	21 608

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos, SPP, México, 1950 a 1978, e Informes Anuales del Banco de México, 1979-1981.

Por lo que toca a las *importaciones de alimentos de origen animal*, es la leche la que concentra la mayor parte de las compras. Le siguen en importancia el ganado lechero y las aves vivas. A pesar de que la participación de estos últimos no tiene el peso de la leche en el total de compras de este grupo, cada uno representa en su respectivo sistema productivo un renglón que incide en el desarrollo del mismo, constituyendo, en algunos casos, su núcleo de poder cuyo control se sitúa en el exterior. En las aves, se trata de las progenitoras y reproductoras, tanto ligeras como pesadas, para producción de huevo y carne.

En los *alimentos industrializados* las importaciones, en la mayor parte de los grupos considerados, son limitadas.⁴ Esto es natural ya que una enorme proporción de las materias primas necesarias para elaborar estos alimentos son producidos en México, y aun exportados. El excedente de pescado, mariscos, carne —con excepción de tres años en todo el periodo examinado—, café, cacao, frutas, legumbres y hortalizas, han permitido cubrir la demanda de este tipo de alimentos industrializados —y cierto tipo de bebidas—. Sin embargo, la variedad de productos y diversificación en la presentación de los mismos, sobre todo de los procesados de frutas, legumbres y hortalizas, han diversificado también el consumo y han favorecido, en cierto momento, algunas importaciones.⁵

A lo largo del periodo, 40% en promedio de las importaciones de alimentos industrializados han correspondido a las compras de bebidas, alcohólicas y no alcohólicas, predominando las primeras. Y sólo en los dos últimos años —1980 y 1981—, en que se disparan las importaciones de este grupo de alimentos, el mayor peso corresponde al azúcar. En 1980 se importaron 750 mil toneladas, después de un periodo de más de 30 años de producción excedentaria. De hecho, la

⁴ Esos grupos son: preparados de carnes, de pescado y mariscos, azúcares y confitería, preparados de cacao y de café, hortalizas y legumbres en conserva —y derivados—, frutas procesadas, productos de la industria molinera, y bebidas. Hay productos que teniendo un cierto grado de elaboración no están incluidos aquí; se trata por ejemplo de la leche evaporada o condensada que se suma a las necesidades de leche fresca. En cambio, sí se consideran el azúcar —producto elaborado— que algunos estudios colocan en productos agrícolas.

⁵ Una problemática específica de la producción de estos alimentos es la presencia de empresas transnacionales que en algunas clases concentran hasta 95% de la producción. En algunos casos favorecen la importación de ciertos productos para sustituirlos después por producción interna, pero, sobre todo, su efecto se deja sentir en la reordenación de la estructura de cultivos, que se orienta así al consumo de los grupos de mayores ingresos, en la dependencia tecnológica, y en la importación de bienes de capital.

reducción en la producción de caña de azúcar —junto con la de los granos básicos— fue uno de los rasgos característicos de la crisis del sector agrícola. Así, a partir de 1975 los excedentes exportables, que se habían ido reduciendo, desaparecieron, manteniéndose un precario equilibrio entre producción y consumo nacionales a lo largo de cuatro años.

Un hecho significativo en las importaciones de alimentos es que éstas han crecido de manera constante, sobre todo en los últimos años. Esto queda claro al dividir el periodo en quinquenios (véase cuadro 4).

Considerando cada grupo de alimentos, el comportamiento más errático es el que se observa en la importación de grasas y aceites comestibles, que no corresponde a la evolución de la producción de oleaginosas. En cambio, en los demás grupos se ha producido a partir de los sesenta, una tendencia similar a la del conjunto de los alimentos. En la década de los cincuenta se da un movimiento encontrado entre alimentos de origen animal y vegetal. Entre los primeros hay un crecimiento acelerado en las compras de carnes, aves, y animales vivos. El decremento en los segundos es resultado de la estabilización en la producción de cereales, después de fenómenos meteorológicos que la afectaron seriamente. El resultado global es, por lo tanto, una tasa negativa promedio.

Las tasas de crecimiento de los últimos cuatro años superan, en general, a las registradas a lo largo del periodo. Esto es indicio de que se acentúa la tendencia a la dependencia externa de alimentos. Es preciso recordar que el déficit más importante en los últimos años del periodo sigue siendo en cereales y leche, a los que se suman, con peso significativo, las carnes y el azúcar.

El incremento constante de las importaciones de alimentos se refleja en la considerable proporción que llegan a representar en el gasto de divisas que obtiene el país por exportación de mercancías. De hecho, la disponibilidad de divisas para hacer frente a las necesidades de importaciones es factor determinante en el análisis de la vulnerabilidad del sistema alimentario. Es muy diferente la situación que vivió México desde la Segunda Guerra Mundial, de crecimiento económico sostenido, estabilidad de precios y cambiaría así como de equilibrio externo relativo (y de producción agropecuaria creciente), a la que atraviesa el país y la que caracteriza a la economía internacional. Además de los agudos desequilibrios de la economía nacional, a partir de los años 70 se da una marcada sensibilidad de la economía a los fenó-

menos externos. Con la ampliación de la capacidad adquisitiva externa —ligada a la incorporación masiva del petróleo a las exportaciones y, relacionado con ella, la ampliación de la disponibilidad y de la utilización de créditos externos—, México regresó al nivel de apertura externa de mediados de la década de los cincuenta. Pero en los 80 la trama de inserción externa del país es mucho más compleja, entre

CUADRO 4. *Tasas de crecimiento promedio anual de las importaciones de alimentos*

	<i>De origen animal</i>	<i>De origen vegetal</i>	<i>Industria- lizados</i>	<i>Grasas y aceites</i>	<i>Total</i>
1950-1955	28.9	-29.2	0.4	-0.6	-7.5
1955-1960	-3.7	22.6	7.8	-24.2	5.5
1960-1965	5.8	3.5	2.4	61.2	6.4
1965-1970	8.8	29.6	-1.7	-1.9	14.8
1970-1975	13.2	33.3	20.7	-8.4	26.9
1975-1980	18.4	17.4	38.7	56.6	20.9
1977-1981	31.8	25.1	60.8	39.4	30.6

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior de Estados Unidos Mexicanos, y de los Informes Anuales del Banco de México. Pesos de 1970.

otras razones porque en la actual etapa de desarrollo la incorporación de tecnología foránea es crucial; porque la empresa transnacional tiene un papel de mayor peso en la estructura productiva interna, y porque el endeudamiento y el servicio de la deuda externa han alcanzado niveles nunca vistos en el país.⁶ Esto se ha traducido en devaluación acelerada del peso y en escasez de divisas. Frente a tal situación, una misma proporción de gasto en alimentos en las exportaciones, adquiere connotaciones por completo diferentes.

⁶ CEPAL, *Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta*. México, 1982.

CUADRO 5. *México: relación entre importaciones de alimentos e ingreso total por exportación de mercancías, 1980-1981*
(Porcentajes)

	Promedio	Máximo
1950-1955	8.5	16.4
1955-1960	6.3	11.7
1960-1965	4.3	6.9
1965-1970	3.6	4.8
1970-1975	16.3	25.7
1975-1980	10.5	23.2
1977-1981	10.2	13.6

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior.

El examen de los datos promedios en la relación importaciones de alimentos/exportaciones totales, no parece indicar con claridad una tendencia creciente en dicha participación. Por el contrario, entre 1950 y 1970 se produce una disminución de la misma, aunque se había llegado al nivel máximo de 16%. Es entre 1970-1975 cuando también se generaliza un gasto promedio de 16% respecto a las exportaciones, con un nivel máximo de 26%. Es decir, que en un año —1974—, la cuarta parte de los ingresos obtenidos por ventas en el exterior, se consagraron a la compra de alimentos fuera de nuestras fronteras.

A partir de ese nivel máximo —también el más alto en todo el periodo—, la relación disminuye a 10% promedio en los últimos años, salvo en 1975 en que la proporción corresponde también a más de la quinta parte de los ingresos.

La composición de las exportaciones totales matiza igualmente la significación del peso del gasto en alimentos al inicio y al final del periodo. Mientras que en los años 50 la participación de los alimentos y los productos agropecuarios en general es sustancial en las exportaciones de mercancías, a finales de los años 70 el petróleo es el que ocupa en lo fundamental el valor de las ventas al exterior. Con el riesgo de ser esquemáticos, podemos afirmar que si en los años cincuenta se

intercambiaban alimentos de diferente tipo, en los años ochenta se intercambia petróleo por comida.

Algunos autores estiman ⁷ que una relación promedio de 15% entre importaciones de alimentos e ingresos por exportaciones en un periodo de 10 años, no implica una presión demasiado fuerte sobre las divisas.⁸ El problema es que en años críticos puede llegar a niveles excesivamente altos, lo que es más significativo en términos de seguridad alimentaria que los promedios.⁹

LA DEPENDENCIA EN INSUMOS Y MAQUINARIA

Las compras externas de insumos y maquinaria completan la vulnerabilidad externa del sector agroalimentario derivada de la dependencia en alimentos, sobre la que inciden relativamente acentuándola.

Solamente en tres momentos del periodo examinado las importaciones de alimentos rebasan las de insumos y maquinaria: en la primera mitad del decenio de los 50; en los años críticos de importación de cereales de 1972 a 1975; y en los dos últimos años considerados cuando se desploma la producción de carne, azúcar, y se afecta la de granos básicos. En los años restantes, las compras de insumos y maquinaria son superiores. Hasta 1973, el valor de éstas son similares en los dos grupos, pero a partir de ese año las importaciones de insumos duplican y aun triplican las compras de maquinaria.¹⁰ (Véase cuadro 3).

Por lo que toca a los insumos, son cuatro los grupos de productos que concentran el valor de las importaciones durante todo el periodo: los abonos y fertilizantes, los agroquímicos, las oleaginosas, y los alimentos para animales. Hay otro grupo que al principio del periodo tiene un peso considerable que incluso en algunos años representa el primer lugar en el valor de las compras. Se trata de los insumos para

⁷ Véase: Valdés, Alberto, Ed. *Food Security for Developing Countries*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1981.

⁸ En los ingresos se incluyen exportaciones de mercancías y servicios. De incluirlos para el caso de México, reduciría a la mitad en promedio la relación definida por nosotros.

⁹ Por ejemplo, en países con promedios relativamente bajos, como Tanzania o Siria, en ciclos excepcionalmente desfavorables la proporción ha crecido tres y cuatro veces (a 22 y 18%), y más crítica ha sido la situación de varios países de Asia que han llegado a 119% Bangladesh, India 44.5%, Indonesia 19.9%, y Sri Lanka a 49%.

¹⁰ Es factible que la estimación de las compras de maquinaria del sector agroalimentario esté subvaluada por la partida "partes" y "refacciones". Una comparación posible de información es la matriz insumo-producto.

bebidas, en particular para la industria cervecera que, a precios corrientes, va disminuyendo su valor a lo largo del periodo.

En definitiva, las importaciones de materias primas para alimentos balanceados son las que sobresalen a partir de mediados de los años 60, hasta representar entre la mitad y las dos terceras partes de las importaciones de insumos en los últimos seis años analizados.

Por lo que toca a los fertilizantes, hemos asignado una proporción de las importaciones totales (95%) al sector alimentario. El resto correspondería a la producción agrícola no alimentaria. Es una estimación que pretende proporcionar un orden de magnitud y que acepta, en definitiva, mucha mayor precisión.

La expansión acelerada de FERTIMEX así como la producción de PEMEX de materias primas no han sido suficientes para cubrir la demanda nacional en este rubro. La insuficiencia reside, en parte, en la inexistencia de algunas materias en el país, pero también en la falta de integración de los programas de producción de las dos empresas.

Una situación un tanto diferente es la que presentan los agroquímicos, entre los que se incluyen los fungicidas, herbicidas, insecticidas, etc. Sólo en algunos productos el país es autosuficiente —en pentacloro, por ejemplo, fungicida en el que México ocupa uno de los primeros lugares de producción en el mundo—. La dependencia en este renglón se centra fundamentalmente en la tecnología. Mundialmente son unas cuantas empresas transnacionales las que se especializan cada una en la producción de dos o tres productos (Dow-Chemical, Shell, Carbide, Bayer, Dupont, Rhone-Poulenc, etc.), fincando su imperio por lo general alrededor de uno solo. En él se concentra la investigación para crear nuevos productos dado que, sobre todo en el caso de los insecticidas, la ineficacia se produce rápidamente a medida que las plagas se vuelven resistentes. Por eso la adquisición de patentes no resuelve la dependencia pues la tecnología y la investigación van siempre delante de los proyectos de producción.

El renglón de alimentos balanceados y forrajes son insumos determinantes en la producción de carne (ave y cerdo principalmente), huevo, y también leche. La producción de balanceados adquiere relevancia en los años sesenta, consolidándose en los años siguientes; su producción y disponibilidad están asociadas a un patrón específico de elaboración y al modelo de consumo para grupos privilegiados de ingreso que se ha ido imponiendo en el país desde hace 20 años.

En la producción de alimentos balanceados los componentes esen-

ciales son el sorgo (60% de la materia prima) y las pastas oleaginosas (la de soya participa con el 13%). De menor importancia es la harina de pescado. Prácticamente la quinta parte de los componentes se importan. La harina de pescado se importa la mitad, esto pese a que prácticamente el 100% de la anchoveta nacional —que en principio forma parte de la canasta de consumo básico popular—, se destinaba a la producción de harina de pescado.

Hasta antes de 1960 el sorgo era marginal en México. Con la expansión de la industria de alimentos balanceados se produjo un acelerado crecimiento de la superficie cosechada. El desarrollo de material genético más importante se da en Estados Unidos; la mayor parte de las semillas mejoradas son proporcionadas por empresas privadas, y entre 1970 y 1975 fue importado casi el 40%. Vale la pena recordar que prácticamente el 90% del abastecimiento de semillas forrajeras depende del exterior.

Resulta significativo que la sustitución que se ha dado entre sorgo y maíz no sólo ha repercutido en faltantes para el consumo básico de la mayoría de la población, sino que ha acrecentado la dependencia en un rubro que no sustituye el déficit alimentario en términos de un balance general calórico y proteico. La dependencia tecnológica y de capital de las empresas transnacionales que controlan la producción de ese tipo de insumos hacen dudar sobre la autonomía en las decisiones de lo que sería la manera de satisfacer las necesidades y la seguridad alimentarias.

En lo que concierne a la maquinaria, la información analizada destaca la importancia relativa que tiene la maquinaria agrícola en general y los tractores en particular, en las compras al exterior del sector alimentario. Es particularmente difícil diferenciar aquella que tiene usos exclusivos para la producción de alimentos, de ahí que se incluya la totalidad de las compras. En los últimos años, y a pesar de la producción nacional de maquinaria agrícola, o debido más bien a la falta de integración en la misma, han aumentado las importaciones de maquinaria y partes sueltas.¹¹ En el caso concreto de los tractores la mayor tasa de crecimiento anual se da en el periodo 1970-1975 que corresponde al sexenio en el que un elemento importante de la política agrícola fue incrementar la productividad en el campo vía mecaniza-

¹¹ También en este caso la información puede estar subvaluada al no especificarse el destino de las partes de maquinaria.

ción, para lo cual se programó una compra masiva de esas máquinas en el exterior.

LOS INGRESOS DE DIVISAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

A lo largo de las páginas precedentes orienta la reflexión una preocupación central: cuáles son los puntos vulnerables del sector alimentario por depender, para el abasto, de las compras al exterior. Tratamos ahora de completar esa visión examinando de qué manera los ingresos por exportaciones, que reiteradamente hemos señalado han sido componente fundamental en la política económica y en el proceso de acumulación, están sometidos a presiones —o fluctuaciones— que debilitan la fuerza aparente que han tenido en el pasado, y que repercuten de alguna manera en la capacidad de importación del país, incluyendo las del sector alimentario.

Son los mariscos, la carne de bovino, ganado en pie, café, azúcar, hortalizas y frutas los alimentos que generan mayores ingresos de divisas. A pesar de que cada uno tiene una dinámica específica, todos comparten una problemática común: el estar destinados en su mayor parte al mercado norteamericano.

De los principales alimentos de origen vegetal exportados (ver cuadro 6) son sobre todo dos, el café y el jitomate, los que mayores ingresos han generado por sus ventas al exterior. El café, en particular, —junto con el algodón— proporcionaba hasta antes de la expansión petrolera de mediados de los 70 el volumen más importante de divisas para el país.

Dentro de las exportaciones de legumbres y hortalizas —incluyendo las leguminosas secas— los dos rubros más importantes son el jitomate y el garbanzo, destinados principalmente el primero al mercado norteamericano y el segundo al español. Las ventas de garbanzo al exterior han formado parte de las exportaciones tradicionales desde principios de siglo, aunque en el periodo considerado solamente adquieren relevancia a partir de los años 70; el dinamismo observado en su crecimiento se estancó sin embargo en 1980, año en que se redujeron las ventas igual que en 1981, como resultado principal de la política de restringir su importación impuesta por España.

La producción y venta de jitomate, en cambio, ha mostrado una clara tendencia al crecimiento, con sólo algunos años de desaceleración, de forma que ha llegado a representar el tercer producto agrícola de exportación más importante. A nivel mundial México llegó a ser

CUADRO 6. *México: exportaciones del sector agroalimentario, 1950-1981*
(Millones de pesos de 1970)

Año	Alimentos				Insumos y maquinaria				Total
	De origen animal	De origen vegetal	Industria- lizados	Gra- sas y aceites	Subtotal	Insumos	Maqui- naria	Subtotal	
1950	1 027	818	253	—	2 098	115	14	129	2 227
1951	1 064	965	223	—	2 252	190	17	207	2 459
1952	1 057	867	183	—	2 107	200	13	213	2 320
1953	861	1 087	255	—	2 203	147	21	168	2 371
1954	524	1 034	321	—	1 879	204	7	211	2 090
1955	747	1 243	363	—	2 353	205	6	211	2 564
1956	1 202	1 142	282	—	2 626	180	10	190	2 816
1957	1 271	1 330	475	—	3 076	77	7	84	3 160
1958	1 470	1 312	630	—	3 412	175	8	183	3 595
1959	1 343	1 266	568	—	3 177	187	12	199	3 376
1960	1 472	1 684	1 131	—	4 287	98	10	108	4 395
1961	1 798	1 370	1 350	1	4 519	252	9	261	4 780
1962	1 886	1 574	1 243	2	4 705	142	8	150	4 855
1963	1 809	1 321	1 350	—	4 480	365	5	370	4 850
1964	1 561	2 314	1 558	—	5 433	193	10	203	5 536
1965	1 466	2 300	1 687	2	5 455	130	5	135	5 590
1966	866	2 635	1 602	1	5 104	318	4	322	5 426
1967	1 566	2 850	1 755	—	6 171	1 400	10	1 410	7 581
1968	1 634	2 833	1 870	—	6 337	538	12	550	6 887
1969	1 665	2 686	2 042	—	6 393	247	12	259	6 652
1970	1 876	1 943	1 869	—	5 688	207	9	216	5 904
1971	1 815	2 255	1 796	—	5 866	344	17	361	6 227
1972	1 980	2 409	1 702	—	6 091	405	22	427	6 518
1973	2 222	2 032	1 646	—	5 900	240	19	259	6 159
1974	1 783	2 260	1 448	—	5 491	171	45	216	5 707
1975	1 423	3 324	1 328	—	6 075	258	63	321	6 396
1976	1 990	3 455	1 266	—	6 711	210	48	258	6 969
1977	2 258	4 254	1 510	—	8 022	229	69	298	8 320
1978	3 838	4 719	1 759	—	10 316	314	57	371	10 687
1979	2 137	5 622	2 131	n.e.	9 890	688	54	742	10 632
1980	2 069	4 986	1 706	n.e.	8 761	1 083	47	1 130	9 891
1981	1 972	4 975	1 442	n.e.	8 389	395	46	441	8 830

FUENTE: PREDESAL, a partir de información de los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior de Estados Unidos Mexicanos (1950 a 1978), e Informes Anuales del Banco de México, 1979 a 1981.

el principal exportador de jitomate fresco en 1980, con alrededor del 23% de las ventas totales.

Es muy variada la composición del grupo de las frutas en la generación de divisas; destacan, por su participación en el volumen y valor de las ventas, la fresa, el melón y la sandía. Se trata en general de productos cuyas exportaciones crecieron muy rápidamente a partir de los años 50 cuando eran casi insignificantes. Sin embargo a mediados de los 70 muestran una tendencia a decrecer que, en el caso del melón, se revierte los últimos años.

La fresa mexicana constituía a mediados de los setenta un tercio del consumo norteamericano de esta fruta. La importancia de algunos productos es mayor si se consideran regiones específicas de Estados Unidos y ciertas épocas del año. Se calcula así que el jitomate, el pimiento y el pepino exportados por México representan en el invierno entre el 45 y el 60% de la oferta de tales productos en los mercados de la costa occidental de Estados Unidos.

Podemos decir que en general los productos alimentarios de este grupo están sujetos a muchos factores que inciden negativamente en la seguridad de sostener los ingresos que generan. Entre ellos podemos citar las características mismas de dichos alimentos, cuya demanda es relativamente fácil de sustituir o aun de anular por no ser elementales o básicos, y el mercado al que se orientan y la competencia que enfrentan. En el caso particular de las hortalizas y frutas, como ya ha quedado anotado, la producción de Estados Unidos —principal comprador— puede sustituir, y de hecho sustituye aunque no completamente, la producción de México.

A pesar de las diferencias en costos en la producción de ambos países, que favorece a México, la política proteccionista de EU y la presión de sus productores son elementos decisivos en la evolución de las exportaciones mexicanas. Por otra parte las empresas transnacionales que operan en el rubro de alimentos y cuya presencia es significativa en México, desarrollan en Centroamérica proyectos de producción de frutas y hortalizas para el mercado norteamericano¹² reduciendo las ventajas de México para acceder a ese mercado, lo que acentúa aún más la vulnerabilidad en sus ingresos.

El volumen de las exportaciones de ganado en pie, por su parte, mostró un gran dinamismo entre 1952 y 1972, alcanzando un crecimiento anual de 12.9%. Después se produjo una fuerte caída en las

¹² CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina*. México, 1982.

exportaciones con sólo dos años de recuperación relativa —1978 y 1979—. Con todo, en el último año citado se impusieron restricciones a las exportaciones para cubrir la demanda interna, y aunque en 1981 la actividad mostró un pequeño repunte gracias al estímulo de los precios internos y a un régimen pluvial que favoreció a los pastizales, las exportaciones continuaron siendo bajas debido, seguramente, al diferencial positivo entre los precios internos y los del mercado norteamericano.¹³ En cambio, las importaciones de ganado en pie de especies selectas, se incrementaron.

En el caso de las exportaciones de carne su evolución sigue la misma tendencia que la de las ventas de ganado en pie, pero su tasa de crecimiento es menor: a lo largo del periodo considerado la primera es de 2.8% y la segunda de 5.5%,¹⁴ con la diferencia de que las ventas de carnes no sólo disminuyen en los últimos años sino que las compras en el exterior aumentan a tal grado que resulta un saldo negativo en la balanza comercial del producto en 1980 y en 1981.

Existe una marcada dependencia del sistema ganadero del norte —donde se origina la venta de animales vivos— respecto a la dinámica productiva de los sistemas ganaderos estadounidenses. Dada la escasa relevancia de las exportaciones mexicanas en la oferta total de estos rubros en Estados Unidos, los ciclos ganaderos de ese país repercuten ampliamente en la dinámica productiva del sistema vaca-becerro del norte, la que finalmente cumple una función contracíclica sin poder llegar a tener siempre la capacidad de incrementar la producción ante un aumento de la demanda.

La problemática es en cierta manera más compleja cuando se trata de los productos del mar ya que en ella interviene, además, el derecho internacional, que se contrapone a los intereses particulares de los países. Así ha quedado demostrado en el caso del embargo atunero decretado por Estados Unidos en contra de México.

LA POLÍTICA PROTECCIONISTA DE ESTADOS UNIDOS

La confiabilidad de los ingresos de divisas por exportaciones de alimentos —y otros insumos del sector agroalimentario—, depende en gran medida del poder de negociación del país en los mercados a los que dirige su producción. En general, Estados Unidos ha absorbido

¹³ CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina*, México, 1982.

¹⁴ SARH, *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas*, México, 1982.

alrededor del 70% de las exportaciones mexicanas y ha provisto una cuota de aproximadamente 60% de las importaciones. En el caso del sector agroalimentario, aun cuando se ha ido reduciendo su participación, Estados Unidos sigue comprando alrededor del 60% de los alimentos exportados por México; la participación de las ventas mexicanas, en cambio, es relativamente reducida en el amplio mercado norteamericano. Se trata, por lo general, de artículos prescindibles para la alimentación y cuya participación en el consumo norteamericano, con escasas excepciones, es de poca envergadura.

Además de ser limitadas en cantidad, las exportaciones mexicanas tienen que afrontar la política proteccionista norteamericana, y para diversificar sus mercados se tiene también que considerar, en general, la posición de los países industrializados respecto a las exportaciones de los países subdesarrollados.

En los dos últimos decenios se han realizado relativos esfuerzos en materia de reducción de las barreras al comercio con que se enfrentan los productos manufacturados exportados a los países industrializados. Sin embargo, en lo que respecta a los productos agrícolas y los alimentos, es poca o ninguna la liberalización lograda. Esto se debe en gran medida a la resistencia mostrada por algunos países —por ejemplo, la Comunidad Económica Europea— para incluir el problema del proteccionismo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales.¹⁵

Las cifras demuestran que las barreras comerciales con que se enfrentan los productos agrícolas elaborados y sin elaborar son altamente restrictivas, y que han ido aumentando respecto a las aplicadas a los manufacturados.¹⁶

En términos generales los niveles de protección vía aranceles, barreras no arancelarias y subvenciones son mucho más elevados en los países de la Comunidad Económica Europea, otros países del mismo continente y Japón, que los que se registran en promedio en Estados Unidos. Mientras que en el primer grupo de países dichos niveles se sitúan entre 50 y 100%, el nivel agregado de protección agrícola norteamericano es de 20%, comparable, y en algunos casos inferior, al de importación de productos industriales.

¹⁵ Sistema Alimentario Mexicano, *Algunos aspectos de las relaciones agroalimentarias México-Estados Unidos. Un enfoque mexicano*, 1982.

¹⁶ ONU, *El proteccionismo, las negociaciones de Tokio y el comercio de productos agrícolas*. Yugoslavia, enero 1981. Citado por SAM, *Ibid.*

Sin embargo, un análisis a nivel de productos o grupos de productos indica, por una parte, la prácticamente inexistencia de barreras en aquellos renglones en los cuales Estados Unidos mantiene una ventaja absoluta en términos de productividad, costos, recursos, etcétera, y por otra, la presencia de tasas de protección efectivas relativamente importantes en la producción sometida a condiciones de mayor competencia por parte de las exportaciones de determinados países en desarrollo; México en particular.

En cuanto a productos agrícolas frescos, aunque no se ha establecido ninguna protección arancelaria a la producción cerealera en los últimos años, para ciertos productos exportados por México como el azúcar, algunos productos pecuarios y marinos y el renglón de frutas y legumbres, la protección en general es creciente.

Estas tendencias generales han afectado de manera singular la balanza agroalimentaria mexicana, de por sí con tendencia al déficit, dada la composición y destino de sus exportaciones agrícolas y la importancia de productos como las legumbres frescas, el café, los mariscos, la carne y sus derivados, los pescados frescos y congelados, etc. Las diversas medidas proteccionistas adoptadas por el gobierno norteamericano sea de manera permanente o circunstancial, incluyen desde la elevación de aranceles, como el caso de la sobretasa aplicada en 1971 que afecta al 50% de las exportaciones mexicanas, hasta el establecimiento de un conjunto de barreras no arancelarias tales como cuotas de exportación (arancelarias, globales, etcétera), normas de madurez, tamaño y calidad, restricciones fitosanitarias, cláusulas de salvaguardia, productos amenazados de *dumping*, reclasificaciones arancelarias y normas de empaque. La amplitud de estas medidas ha crecido en los últimos años hasta el punto de que para 1980 las fracciones de exportación mexicanas con problemas de acceso al mercado de Estados Unidos incluían más de 150 productos.

La política general del gobierno estadounidense hace entrever para los próximos años si no un endurecimiento en las condiciones del comercio agroalimentario entre México y Estados Unidos, por lo menos el mantenimiento de las actuales medidas proteccionistas.

LA BALANZA AGROALIMENTARIA

Al comparar los valores de las importaciones y exportaciones de alimentos con los de insumos y maquinaria del sistema alimentario, se ve

CUADRO 7. *México: saldo de la balanza comercial del sector agroalimentario, 1950-1981*
(Millones de pesos de 1970)

Año	Alimentos	Insumos y maquinaria	Total
1950	1 524	—308	1 216
1951	1 044	—600	444
1952	1 083	—219	864
1953	1 079	—265	814
1954	1 246	—424	822
1955	1 965	—1 385	580
1956	1 650	—766	884
1957	1 753	—982	771
1958	2 149	—901	1 248
1959	2 483	—851	1 632
1960	3 780	—968	2 812
1961	4 080	—921	3 159
1962	4 175	—1 051	3 124
1963	3 513	—1 186	3 327
1964	4 803	—1 564	3 239
1965	4 763	—1 165	3 598
1966	4 537	—824	3 713
1967	5 667	366	6 033
1968	5 887	—733	5 154
1969	5 925	—926	4 999
1970	4 308	—1 006	3 302
1971	4 940	—1 058	3 882
1972	4 069	—1 329	2 740
1973	2 588	—1 118	1 470
1974	737	—2 675	—1 938
1975	1 538	—3 871	—2 333
1976	4 492	—2 640	1 852
1977	3 990	—2 645	1 345
1978	5 662	—4 635	1 027
1979	5 743	—5 072	671
1980	—2 941	—6 153	—9 094
1981	—3 344	—9 434	—12 778

· FUENTE: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior de Estados Unidos Mexicanos, 1950 a 1978, y de los Informes Anuales del Banco de México, 1979 a 1981.

reducida la posición favorable del comercio de alimentos. Y aun entre éstos, su saldo se deteriora. Resulta así que entre 1950 y 1970 dicho saldo se incrementa constantemente, pero a partir de ese momento el comportamiento es más inestable. Se reduce a su nivel mínimo en 1974 para recuperarse durante los cinco años posteriores; por último, en 1980 y 1981 el saldo llega a ser negativo en un valor bastante considerable que representa una disminución de 150% con respecto al año anterior. (Véase cuadro 7.)

Los incrementos sustanciales en la compra de cereales básicos, de pastas oleaginosas, sorgo, así como leche, carne y azúcar, productos estos dos últimos en los que dejamos de ser autosuficientes, explican en gran medida el cambio producido en el signo de la balanza comercial de alimentos. También influye la disminución en los precios internacionales del café.

En una perspectiva más amplia reflejan sobre todo la falta de una política alimentaria, tanto de producción como comercial. Pareciera que el comportamiento tradicional de las exportaciones de alimentos tuviera —o se esperara de ella— una continuidad, sin que aparezcan, por lo menos aparentemente, signos que apunten hacia una política con objetivos precisos y que parta de la consideración de la transformación sufrida por el sistema alimentario nacional —y mundial—, y, sobre todo, por la forma en que se inserta el sistema mexicano en el sistema alimentario internacional.

La importación de insumos y maquinaria —superiores en todo el periodo a las ventas externas— refuerzan esta apreciación. La falta de articulación entre las diferentes fases del proceso productivo hacen más evidente que la ausencia de un eslabón en la cadena debilita todo el sistema; y los insumos son, en muchos casos, el elemento clave para el desarrollo de la producción.

Tenemos que distinguir no sólo los rubros en los que somos dependientes del exterior para abastecernos, que se manifiesta en el análisis de la balanza comercial del sistema alimentario. La cuestión, que en la formulación de una política que tienda a la seguridad alimentaria tiene que precisarse, es, dentro de la estructura de las importaciones —y de su incidencia en el saldo de la balanza—, cuáles son las líneas de productos prioritarias. Cuáles son los productos que debemos importar porque corresponden a un objetivo determinado, y no sólo importar o exportar porque existen déficit o excedente. Por ejemplo, hay faltantes en las materias primas para producir alimentos balanceados:

¿se deben seguir importando? ¿Responde su importación —y su producción nacional— a los requerimientos alimentarios globales? O desde otra perspectiva: si los recursos para la producción agropecuaria son limitados, ¿en qué líneas de producción el autoabastecimiento debe ser fundamental, y en cuáles es posible depender del exterior sin afectar sustancialmente los objetivos de seguridad alimentaria y nutricional?

Es evidente que las preguntas que pueden formularse son muchas y rebasan las respuestas que pueden darse aquí. Pero queremos insistir en que la política comercial respecto a los alimentos es un componente sustancial de la política alimentaria, pero no independiente de ella. Sin embargo, la evolución del comercio con el exterior no parece indicarlo. La política comercial tiene que partir de definiciones de una política de desarrollo nacional en la que la inserción internacional constituya uno de los elementos claves de referencia. Es por ello indispensable analizar, en el plano geopolítico, la correlación de fuerzas entre países productores excedentarios y los países que pretenden acceder a la independencia alimentaria.

Un último indicador de la vulnerabilidad del sistema alimentario mexicano es la proporción que representan sus importaciones respecto al ingreso de divisas que obtiene el país por exportaciones.

CUADRO 8. *México: relación entre importaciones del sector agroalimentario y las exportaciones de mercancías, 1950-1981 (Porcentajes)*

	<i>Promedio</i>	<i>Máximo</i>
1950-1955	14.8	22.7
1955-1960	15.7	24.9
1960-1965	13.9	17.1
1965-1970	10.6	12.0
1970-1975	26.2	39.7
1975-1980	20.3	39.7
1977-1981	19.3	21.4

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos de Comercio Exterior de Estados Unidos Mexicanos e Informes Anuales del Banco de México.

Si sumamos a los alimentos¹⁷ los insumos y la maquinaria en los gastos totales del sector agroalimentario, la proporción que representan en el gasto de divisas que ingresan al país por exportación de mercancías se duplica prácticamente a lo largo del periodo. El quinquenio en el que dicha participación es mayor es el de 1970-1975, cuando llega a representar más de la cuarta parte de las exportaciones totales. También en ese lapso se presenta el nivel máximo alcanzado en el periodo, que llega a ser de casi 40%, lo que supone una reducción considerable en las divisas disponibles para otro tipo de importaciones. La relación disminuye durante los últimos cinco años al 20%, proporción que no deja de ser significativa y que duplica la del inicio del periodo.

Los diferentes indicadores utilizados en este apartado reflejan, en síntesis, las consecuencias del modelo de desarrollo agroalimentario seguido —aun con algunos paréntesis muy significativos—. México tiene ya un umbral relativamente bajo de autoabastecimiento de productos básicos que, de seguirse profundizando el modelo de desarrollo e incrementándose la dependencia alimentaria, se crearán mayores restricciones al crecimiento de la economía mexicana. Las importaciones de alimentos básicos crecerán constantemente. Pero no solamente éstos; también crecerán las importaciones de alimentos y materias primas derivadas de los nuevos hábitos de consumo alimentario urbano, porque dada la tecnología en uso para producirlos, tampoco esta demanda podrá ser satisfecha con producción interna. Las importaciones de alimentos, por lo tanto, distraerán una proporción significativa de las escasas divisas, que no podrán ser utilizadas para otros requerimientos de desarrollo.

Algunas proyecciones¹⁸ sobre las necesidades de importaciones de alimentos para el sexenio 1982-1988 estiman que de mantenerse los mismos volúmenes de importaciones alimenticias de los años 1980-1981, los costos de alimentos importados serán del orden de los 3 a 3.8 mil millones de dólares anuales.

Hoy día el costo en divisas es una variable crítica. Además de que los precios del petróleo han disminuido, el endeudamiento externo alcanza niveles desmesurados. Si estas consideraciones no fueran suficientes para revisar y replantear el modelo de desarrollo alimentario,

¹⁷ Véase el cuadro 3, supra.

¹⁸ Domike, A., *Informe preliminar sobre las importaciones de alimentos por México, 1982-1988*. Washington, D. C. 1982.

centremos nuestra atención en el ámbito alimentario internacional. La dependencia alimentaria —que significa que las decisiones sobre los principales bienes salario rebasan el ámbito nacional— se vuelve más grave ante un mercado internacional oligopólico, ante un mundo en el que los alimentos se han convertido en instrumentos de presión política. En ese sentido es preciso enfatizar que las consideraciones sobre vulnerabilidad y dependencia del exterior no se circunscriben a relaciones puramente cuantitativas, ni al terreno estrictamente económico. Son mucho más complejas. Son resultado de un estilo, y constituyen el reto para crear un proyecto de desarrollo nacional y agroalimentario suficiente, confiable, autónomo, autosustentado y equitativo.