*Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9,
México, septiembre de 1990, pp. 859-867

# La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo

*Emilio Romero Polanco* *

## El modelo industrializador y sus consecuencias alimentarias

La estrategia de desarrollo fincada en la sustitución de importaciones que adoptó México a partir de la posguerra pretendía modernizar las bases del desarrollo capitalista del país por medio de una activa injerencia estatal en la economía y de la expansión del mercado interno. En un principio se promovió la industria de bienes tradicionales, etapa que se denominó de sustitución "fácil" de importaciones, y posteriormente se impulsó el sector industrial "moderno" de bienes de consumo duradero y, en menor medida, de bienes de capital. En esta fase, la propia naturaleza del proceso determinó que la estructura del sector adoptara técnicas más intensivas en capital, con altos requerimientos de importaciones y bajos coeficientes de empleos generados.[1]

1. Nora Lustig, *Distribución del ingreso y crecimiento en México*, El Colegio de México, México, 1981.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

El notable dinamismo inicial de esos sectores de punta, sus mayores niveles de concentración de la producción y su orientación hacia los mercados urbanos de altos ingresos, propiciaron la presencia creciente de empresas transnacionales. La expansión del mercado interno y el explosivo crecimiento urbano-industrial dieron origen a una estructura del ingreso muy concentrada en sectores minoritarios de la población, asentados principalmente en las grandes ciudades. Las transferencias de excedente económico de la agricultura al resto de la economía apoyaron las políticas industrializadoras y el desarrollo urbano mediante el suministro de divisas, materias primas y alimentos baratos.

A pesar de las tendencias polarizadoras implícitas en el modelo, en la medida en que éste coincidió con una larga coyuntura de crecimiento económico con estabilidad relativa de precios, la generación de empleos permitió que se registraran mejoras graduales en el poder adquisitivo de la población trabajadora de origen urbano. En esta etapa, el fuerte intervencionismo económico del Estado se expresó en el incremento de la oferta de empleos y en el crecimiento del gasto de orientación social. La política de "alimentos baratos" para apoyar el desarrollo urbano e industrial

y evitar presiones para elevar los salarios también desempeñó un papel importante.

Durante poco más de tres décadas México dejó de ser agrario y se transformó en un país urbano e industrial. Los mejores niveles relativos de ingresos de la población urbana y, en particular, de las nuevas clases medias contribuyeron a que ese tránsito se acompañara de la transformación de los patrones tradicionales de consumo alimentario ocasionada por las nuevas necesidades sociales y culturales.

La población empezó paulatinamente a abandonar la dieta tradicional basada en el maíz y el frijol, e incorporó en ella productos derivados del trigo y, sobre todo en las zonas urbanas, proteínas de origen animal y alimentos industrializados. Incluso en algunas zonas rurales hubo cambios en la alimentación. En un estudio se señala que en el período 1963-1979 "aunque el maíz y el frijol continúan representando las fuentes principales de calorías y proteínas, respectivamente, las cantidades consumidas de estos dos productos bajaron considerablemente. Al mismo tiempo aumentaron... [en forma relevante] los consumos de productos derivados del trigo, de productos lácteos, de huevo, refrescos y otros".[2]

El crecimiento del promedio general del consumo de proteínas y calorías oculta diferencias muy importantes en la cantidad y la calidad de los alimentos realmente consumidos por los distintos grupos sociales. En ello intervienen aspectos como la localización (rural o urbana), el nivel de ingreso (alto, medio o bajo), los patrones culturales y los hábitos de consumo. Debajo de esos promedios y tendencias nacionales hay grupos significativos de la población que carecen de los recursos monetarios para tener los niveles mínimos recomendables de consumo energético y proteínico.

Si bien en términos generales la dieta de los mexicanos mejoró, hacia fines de los setenta el Instituto Nacional de la Nutrición detectó que en las zonas rurales había 21 millones de personas (alrededor de 90% de esa población) que padecían algún grado de desnutrición. Cerca de 9.5 millones presentaban un déficit de 20 a 40 por ciento de las calorías mínimas recomendables (2 750 calorías y 80 gramos de proteínas). Los mismos grados de desnutrición aguda afectaban a un millón de habitantes del Distrito Federal. En 1979 había por lo menos 35 millones de personas que no cubrían las necesidades nutricionales mínimas.

## La crisis y el problema alimentario

La crisis económica, la inflación y el desempleo deterioraron en forma sistemática los niveles de vida de amplios sectores de la población durante los ochenta. El avance y la generalización de la pobreza, resultado de la pérdida del poder adquisitivo, constituyen los principales costos sociales de la crisis y son un rasgo distintivo de la orientación neoliberal de la política económica, que ha contraído los gastos y los subsidios sociales del sector público (vivienda, transporte, salud, educación).

Las expresiones más notorias del incremento de la pobreza son la pérdida de más de 50% del poder adquisitivo de los salarios y la caída de alrededor de 20% del ingreso per cápita en el período 1982-1988. Asimismo, mientras que en 1976 los salarios reales representaron 40.2% del PIB (máximo histórico), en 1989 la relación descendió a 23%. En múltiplos de salario mínimo, los sectores más pobres de la población (32% de las familias mexicanas) concentran sólo 7% del ingreso nacional, en tanto que los sectores más ricos (25% de las familias), poseen 60 por ciento.

La contracción de las inversiones públicas y privadas —provocada por la crisis económica y la especulación; las estrategias de modernización y reconversión industrial; la desincorporación, venta o liquidación de las empresas paraestatales, y la apertura comercial a productos extranjeros muy competitivos— incrementó en conjunto los coeficientes de desempleo abierto.

De 1982 a 1988 la PEA creció a una tasa media de 2%, en tanto que el crecimiento medio del personal ocupado en el sector formal fue de sólo 0.2%. Así, el desempleo creció de 2.6 millones de trabajadores en 1982 a cerca de 6 millones en 1989.

Aunque la marginalidad está presente en todo el país se estima que en la actualidad 22 millones de mexicanos viven en la pobreza extrema; el fenómeno tiende a centralizarse en las zonas rurales del centro y del sur del país. Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo son los estados con los índices de pobreza más agudos: 70% de la población vive en esas condiciones. En esas entidades habitan siete millones de pobres, la tercera parte de los indígenas y más de 50% de la población rural empobrecida del país.

La elevada polarización de la distribución del ingreso concentró aún más los frutos de la riqueza material en una pequeña minoría privilegiada. En los últimos años ese estrato incrementó su poder económico a expensas de los trabajadores urbanos y rurales y de las clases medias.

El deterioro del poder adquisitivo redujo los niveles de consumo y modificó la estructura de la demanda de bienes y servicios. El descenso continuo de los ingresos reales en los últimos años y su efecto en la alimentación ocasionó, entre otros fenómenos, la caída de los promedios de consumo de calorías y proteínas; transformaciones de carácter regresivo en los patrones alimentarios; una mayor desnutrición en los sectores marginados de las ciudades y el campo, y la creciente propensión de los niños, las mujeres embarazadas, los enfermos y los ancianos a padecer enfermedades.

La tasa media de crecimiento del consumo humano de energía retrocedió: de 1.2% durante 1970-1981 a sólo 0.8% en 1981-1987. En una encuesta realizada por la FAO en 1985 se observa una marcada desigualdad en el consumo energético diario entre los estratos de altos y bajos ingresos de América Latina y el Caribe. De las proteínas consumidas por la población de ingresos más bajos, sólo 5.9% provenía de productos pecuarios, mientras que en los sectores de altos ingresos el porcentaje ascendía a 47.5.[3]

2. J. Schatan, "Nutrición y crisis en México", en *Problemas del Desarrollo*, UNAM, núms. 64/65, 1986, p. 151.

3. FAO, *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Anexo II, Roma, 1988, p. 55.

De 1980 a 1988 en México descendió el consumo per cápita de productos básicos: el de frijol cayó de 20 a 14.2 kg, el de trigo de 53 a 49.3 kg, el de arroz de 6 a 3 kg y el de maíz de 239 a 142 kg (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

*México: consumo per cápita de alimentos seleccionados, 1980-1988*
*(Kilogramos)*

| | *1980* | *1981* | *1982* | *1983* | *1984* | *1985* | *1986* | *1987* | *1988* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Arroz | 6.0 | 7.0 | 5.0 | 4.0 | 6.0 | 9.0 | 4.5 | 5.0 | 3.0 |
| Frijol | 20.0 | 26.0 | 15.0 | 17.0 | 12.0 | 12.0 | 15.0 | 13.1 | 14.2 |
| Maíz | 239.0 | 246.0 | 142.0 | 236.0 | 198.0 | 196.0 | 196.0 | 186.7 | 142.2 |
| Trigo | 53.0 | 61.0 | 65.0 | 51.0 | 62.0 | 69.0 | 53.0 | 59.1 | 49.3 |
| Cártamo | 7.0 | 5.0 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | | |
| Pescados y mariscos | 16.0 | 19.5 | 16.7 | 12.0 | 13.3 | 13.0 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Plátano | 20.4 | 22.4 | 21.4 | 21.5 | 27.0 | 25.1 | 17.7 | 9.9 | 18.9 |
| Naranja | 24.9 | 25.4 | 27.2 | 27.6 | 23.1 | 22.7 | 23.8 | 7.5 | 25.3 |
| Limón | 7.9 | 8.4 | 11.1 | 8.8 | 10.6 | 10.2 | 8.9 | 7.9 | 8.0 |

n.d. No disponible.
Fuentes: Dirección General de Economía Agrícola, SARH, y *VI Informe de Gobierno*, Anexos, 1988.

Durante los ochenta la producción de leche mostró una tendencia al estancamiento; se mantuvo en alrededor de siete millones de litros en promedio. La disponibilidad per cápita de leche se redujo de 112 en 1980 a sólo 101 en 1987 y se recuperó a 113 litros en 1988. Se calcula que 40% de la población del país no consume leche en forma regular y que 15% lo hace ocasionalmente.

El deterioro de los ingresos ha provocado que importantes sectores de la población se refugien en dietas tradicionales y raquíticas. Los grupos sociales más marginados han tenido que reducir los gastos en alimentos, y los sectores intermedios han sustituido el tipo de productos consumidos.

La crisis y la inflación han engendrado cambios regresivos en la estructura del consumo de alimentos de los mexicanos. Si bien durante el período 1960-1980 se registró una tendencia a incrementar el consumo de proteínas de origen animal, durante el último decenio crecientes segmentos de la población se vieron obligados a optar nuevamente por las de origen vegetal.

Una encuesta reciente sobre el gasto alimentario en la ciudad de México reveló que los sectores pobres con ingresos de hasta 1.5 veces el salario mínimo defendieron su acceso a la canasta de bienes básicos mediante la incorporación de más miembros de la familia —sobre todo de las mujeres— en el mercado de trabajo, principalmente el informal.[4] Empero, esto sólo permitió en muchos casos comprar la misma cantidad de alimentos que antaño y, en ocasiones, incluso menos.

4. Instituto Nacional del Consumidor, "El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México", en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1, enero de 1989, pp. 52-58.

En dicha encuesta se señala que en el período estudiado (junio de 1985 a febrero de 1988) "la parte del ingreso que las familias destinan a la adquisición de alimentos tendió a descender conforme los ingresos eran menores. Esto significa que las familias de menores recursos económicos gastan proporciones mayores para adquirir bienes y servicios no alimentarios pero necesarios para el sostenimiento del hogar y que son inflexibles a la baja, como la renta, la electricidad y el transporte".[5]

Según el mismo estudio, las familias que en 1985 percibían hasta 1.5 veces el salario mínimo destinaban 67.9% de sus ingresos a alimentos; en 1988 la relación fue de sólo 46.2%. Para entender a cabalidad ese porcentaje cabe agregar que se estima que alrededor de la mitad de los trabajadores mexicanos perciben en la actualidad ingresos equivalentes a un salario mínimo. Estos sectores están regresando paulatinamente al consumo de alimentos baratos de origen vegetal, en sustitución de los caros de origen animal.

Pese a no disponer de estudios e información actualizada, sistemática y confiable que permitan evaluar objetivamente la evolución de la situación alimentaria del país, se calcula que en la actualidad más de 50% de la población mexicana padece algún grado de desnutrición que le impide desarrollar a plenitud sus potencialidades productivas y culturales.

## Agricultura y alimentos

La problemática situación económica de la agricultura mexicana se ha profundizado en los últimos años. Al término de 1988 el sector cumplió casi 25 años de crisis económica prácticamente ininterrumpida. Esto se ha traducido en un comportamiento errático de la producción y en el avance de la miseria de la población rural. La descapitalización del sector ha obedecido en buena medida a los bajos niveles de la inversión pública y el financiamiento bancario, así como al deterioro de los precios relativos de los productos primarios. El abatimiento de la producción agropecuaria y su incapacidad para satisfacer la demanda nacional profundizan la pérdida de la autosuficiencia productiva y vulneran las bases de la seguridad alimentaria del país.

De 1981 a 1988 la producción de granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) fue errática e incluso registró retrocesos absolutos en algunos años (véase el cuadro 2). Por sus consecuencias en la disponibilidad de alimentos para consumo humano, destacan las disminuciones en la producción de maíz (de 14.6 millones de toneladas en 1981 a 11.6 millones en 1987) y la de frijol (de 1.3 a un millón de toneladas).[6]

Es importante señalar que la dinámica de la crisis agrícola, aunque virulenta, no ha sido generalizada. Por lo menos durante los primeros años de los ochenta, distintos grupos de cultivos como las oleaginosas, los forrajes, las hortalizas, los frutales y otros cultivos industrializables mostraron un comportamiento económico positivo por los avances de los procesos de ganaderización, agroindustrialización y transnacionalización del agro mexicano.[7]

5. *Ibid.*
6. FAO, SARH, PONADRI.
7. Emilio Romero Polanco, *Desarrollo agrícola y crédito rural en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1986.

CUADRO 2

*Producción agrícola, 1980-1988*
*(Miles de toneladas)*

| | *1980* | *1981* | *1982* | *1983* | *1984* | *1985* | *1986* | *1987*[a] | *1988*[b] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Arroz | 294 | 430 | 337 | 275 | 319 | 533 | 360 | 390 | 248 |
| Frijol | 935 | 1 331 | 943 | 1 282 | 974 | 912 | 1 085 | 1 023 | 1 175 |
| Maíz | 12 374 | 14 550 | 10 129 | 13 061 | 12 932 | 14 103 | 11 721 | 11 575 | 14 339 |
| Trigo | 2 785 | 3 193 | 4 462 | 3 460 | 4 506 | 5 214 | 4 770 | 4 415 | 4 266 |
| Ajonjolí | 137 | 67 | 32 | 87 | 61 | 75 | 59 | 50 | 59 |
| Cártamo | 480 | 339 | 221 | 277 | 209 | 152 | 161 | 219 | 270 |
| Soya | 322 | 707 | 648 | 686 | 685 | 929 | 709 | 832 | 280 |
| Sorgo | 4 689 | 6 086 | 4 717 | 4 846 | 4 974 | 6 597 | 4 833 | 6 296 | 5 850 |
| Cebada | 530 | 551 | 396 | 557 | 619 | 536 | 515 | 617 | 434 |

a. Cifras preliminares.
b. Datos estimados.
Fuente: *VI Informe de Gobierno*, Anexos, 1988.

CUADRO 3

*Volumen de la producción pecuaria, 1980-1988*
*(Tasas de incremento)*

| | *1980* | *1981* | *1982* | *1983* | *1984* | *1985* | *1986* | *1987* | *1988* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Leche | 1.5 | 1.8 | 1.0 | − 2.3 | 1.4 | 4.8 | −12.8 | −2.9 | 12.9 |
| Carne en general | 7.3 | 6.8 | 4.0 | − 2.0 | −2.8 | − 1.9 | 2.3 | −2.2 | 4.4 |
| Bovino | 7.2 | 9.2 | 3.1 | −14.1 | −6.5 | 1.7 | 27.4 | 2.0 | −1.4 |
| Porcino | 7.2 | 4.4 | 4.5 | 8.8 | −2.1 | −11.1 | −25.8 | −4.5 | 13.9 |
| Aves | 8.7 | 6.6 | 5.4 | 4.1 | 4.3 | 12.3 | 13.7 | −0.1 | 3.4 |
| Huevo | 7.3 | 3.0 | 4.0 | 3.6 | 3.5 | 11.6 | 20.3 | −2.3 | 17.3 |

Fuente: *Serie histórico-estadística de la producción pecuaria, 1972-1988*, SARH.

La mayor pérdida de dinamismo de las actividades agrícolas radica en el estancamiento de la superficie cosechada, que se ha mantenido en alrededor de veinte millones de hectáreas durante los últimos años. La que más ha disminuido es la superficie de temporal, sobre todo la destinada al cultivo de alimentos básicos. Dadas las relaciones entre agricultura de temporal, cultivos básicos y productores tradicionales, puede decirse que la crisis agrícola afecta fundamentalmente a los campesinos pobres y sus cultivos históricos.

Sin embargo, hay indicios de que a partir de los ochenta muchos cultivos, que a lo largo de la crisis agrícola y hasta finales de los setenta habían incrementado su nivel de actividad, perdieron dinamismo.

El modesto comportamiento del PIB agrícola durante los últimos años parece expresar que la profundización de la crisis agrícola se relaciona no sólo con el estancamiento de la demanda de cultivos básicos, sino también con la pérdida de dinamismo de la demanda de cultivos rentables vinculados a la industria agroalimentaria.[8]

En los dos últimos años hubo un retroceso productivo generalizado en el sector agropecuario. Al estancamiento crónico de los cultivos básicos, se sumaron caídas significativas de los productos considerados comerciales y dinámicos, como los asociados a las actividades pecuarias (véase el cuadro 3).

Algunos estudios hablan de un proceso reciente de "desganaderización" de la agricultura por la contracción de la demanda de estos productos y por la profundización de la crisis agroalimentaria. "El deterioro del poder adquisitivo de grandes sectores de la población ha reducido la demanda de productos pecuarios; sin embargo, las necesidades reales son crecientes. La ganaderización correspondió a un período de crecimiento económico; la desganaderización actual es parte de la crisis en la que el país está inmerso desde 1982."[9]

El estancamiento de la producción primaria se manifiesta en la profundización de la miseria rural y en los crecientes volúmenes de alimentos que se tienen que importar, dado el mayor dinamismo de la demanda. Ello ha mermado las bases de la autosuficiencia alimentaria y deteriorado la balanza comercial del

8. 1983, 2.9%; 1984, 2.3%; 1985, 2.7%; 1986, −4.2%; 1987, 0.1%; 1988, −4.5%, y 1989, −3.1%. Banco de México, informes anuales.

9. Rosario Pérez Espejo, "De la ganaderización a la desganaderización actual", en *Momento Económico*, núm. 38, junio de 1988, p. 3.

sector. De una actividad tradicionalmente exportadora que contribuyó a generar divisas para financiar la sustitución de importaciones en décadas pasadas, se ha transformado en una deficitaria con importaciones crecientes de productos agrícolas. En 1965 las exportaciones agropecuarias representaron 56.7% del total nacional; en 1980 y 1988 las relaciones cayeron a 10.6 y 7.9 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 4). En 1980 se importaron más de 5 millones de toneladas de granos básicos; de 1983 a 1987, un promedio de 6.8 millones, y en 1988, más de 7 millones. La cifra de 1989 se estima en cerca de 10 millones de toneladas y se prevé que la de 1990 ascenderá a 12 millones.

CUADRO 4

*Participación de los sectores agropecuario, forestal y de caza y pesca en el total del comercio exterior de mercancías (Porcentajes)*

| | *Exportaciones* | *Importaciones* |
|---|---|---|
| 1960 | 52.7 | 2.3 |
| 1965 | 56.7 | 4.5 |
| 1970 | 48.2 | 5.1 |
| 1975 | 26.6 | 12.0 |
| 1980 | 10.6 | 10.7 |
| 1981 | 7.6 | 10.1 |
| 1982 | 5.8 | 7.6 |
| 1983 | 5.8 | 19.8 |
| 1984 | 0.6 | 16.7 |
| 1985 | 6.1 | 12.2 |
| 1986 | 13.1 | 8.2 |
| 1987 | 7.3 | 9.0 |
| 1988 | 7.9 | 9.2 |

Fuentes: Dirección General de Economía Agrícola e informes anuales del Banco de México.

La creciente dependencia del mercado externo no se limita a los granos, sino que se extiende a otros alimentos básicos. En 1973 México era el primer productor latinoamericano de leche en polvo; en 1989 fue el principal importador mundial de ese producto. Si en 1986 el país compró en el exterior 128 000 toneladas, en 1988 la cifra subió a 208 000 y se estima que en 1990 ascenderá a cerca de 250 000, con un valor superior a 400 millones de dólares.

La participación de las importaciones en el consumo nacional ha crecido en forma importante. En 1988 los porcentajes fueron los siguientes: maíz 56%, trigo 46%, granos forrajeros 42%, pollo 20% y el total de granos básicos 47.5 por ciento.[10]

Como consecuencia del estancamiento de la producción el superávit de la balanza comercial agrícola disminuyó en 1988 por segundo año consecutivo, según el Banco de México. El valor de las exportaciones se incrementó 6.7%, mientras que el de las importaciones se elevó 56.6%. Si bien los volúmenes importados de maíz, soya y frutas frescas se redujeron, las cotizaciones internacionales aumentaron.[11]

10. *El Financiero*, 28 de noviembre de 1989.
11. Banco de México, *Informe Anual*, 1988.

Durante los últimos años se han elevado los precios de los granos básicos que el país necesita adquirir, principalmente en el mercado estadounidense. En el ciclo 1987-1988 las cotizaciones en dólares de la tonelada de arroz, trigo y maíz tuvieron incrementos de 27.1, 40.4 y 55.2 por ciento, respectivamente, en relación con 1986-1987 (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

*Precios internacionales (Dólares por tonelada)*

| | *1984-1985* | *1985-1986* | *1986-1987* | *1987-1988* | *1988-1989* |
|---|---|---|---|---|---|
| Arroz | 217 | 188 | 186 | 220 | 284 |
| Trigo | 147 | 128 | 109 | 122 | 159 |
| Maíz | 123 | 105 | 73 | 86 | 120 |

Fuente: FAO, citado en *El Financiero*, 16 de abril de 1990.

El crecimiento de la importación de productos agropecuarios lo ha estimulado, en parte, la creciente apertura externa de la economía mexicana, como lo muestra la política de fijar los precios nacionales con base en los internacionales.

A menudo se piensa que el camino más adecuado en materia de intercambio internacional consiste en producir en el país los productos primarios en los que se tienen ventajas comparativas y comprar en el exterior aquellos cuyo precio sea menor que el costo de producción interno. Se considera que aprovechar los precios más bajos de los productos agropecuarios externos contribuye a la estabilización interna de los precios, particularmente de los bienes-salario.

Con un modelo simplista de costos y precios relativos en un mercado libre se pueden perder de vista los intereses de los países y las fuerzas económicas que dominan el mercado mundial. En ese complicado contexto, se puede poner en riesgo el fortalecimiento de la autonomía alimentaria de una nación intermedia y populosa como México.

Los gobiernos y los bloques de poder económico de los países capitalistas más ricos han empleado su hegemonía en la producción internacional de granos básicos como un arma eficaz de política exterior. Además, el precio relativamente bajo de los alimentos importados puede transformarse con el tiempo en una trampa por demás amarga, como en su momento lo fueron las bajas tasas de interés que propiciaron el gigantesco endeudamiento externo.

El estancamiento agrario ahonda la miseria rural y profundiza la desnutrición de la gente del campo. Las causas primarias del empobrecimiento rural se vinculan a la propia estructura excluyente y polarizada del sector. En México, cerca de 80% de las unidades de producción son de tipo campesino (infrasubsistencia, subsistencia y estacionarias), generan 49.1% del empleo y contribuyen con sólo 26.7% de la producción. En el otro extremo, las empresas capitalistas agrícolas representan 1.8% de las unidades de producción y contribuyen con 13.3% del empleo y 33% de la producción (véase el cuadro 6). El sector campesino con cerca de 87% de la tierra arable concentra sólo 35% de los me-

CUADRO 6

*Estructura del sector agroalimentario*
*(Porcentajes)*

| | *Producción agrícola* | | | *Industria agroalimentaria* | | | *Comercio* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | *Mayoristas* | | *Minoristas* | | |
| *Tipo de unidad*[1] | *Establecimientos* | *Producción* | *Empleo* | *Establecimientos* | *Producción* | *Empleo* | *Establecimientos* | *Ventas* | *Establecimientos* | *Ventas* | *Empleo* |
| Subfamiliares y familiares | 78.4 | 26.7 | 49.1 | 52.7 | 4.4 | 19.2 | 20.5 | 0.3 | 88.6 | 31.9 | 70.2 |
| Transicionales y suprafamiliares | 19.8 | 40.3 | 37.6 | 17.1 | 4.3 | 10.3 | 52.1 | 9.4 | | | |
| Empresas capitalistas | 1.8 | 33.0 | 13.3 | 20.2 | 91.3 | 70.5 | 27.4 | 90.3 | 13.4 | 68.1 | 29.8 |
| Pequeñas | 1.1 | 9.3 | 5.7 | 11.9 | 5.5 | 7.7 | 21.1 | 28.1 | 12.6 | 26.2 | 20.1 |
| Medianas | 0.4 | 6.4 | 2.6 | 8.3 | 85.8 | 50.5 | 6.3 | 62.2 | 0.8 | 41.9 | 9.7 |
| Grandes | 0.3 | 17.3 | 5.0 | | | | | | | | |
| Mayores | — | — | — | — | 25.9 | 20.0 | — | — | — | — | — |

1. El primer tipo corresponde a la suma de las unidades campesinas de infrasubsistencia, de subsistencia y estacionarias; el segundo, a las unidades campesinas excedentarias y a unidades transicionales. El resto es igual que las categorías de los cuadros originales.
Fuentes: CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI Editores, 1981, y E/CEPAL/MEX1983/IN.5, cuadro 4.6, basado en el procedimiento del Censo Industrial de 1975.

dios de producción, mientras que los empresarios con menos de 7% de dicha superficie reúnen 45% de aquéllos.[12]

La estrategia de desarrollo modernizador de la agricultura mexicana ha transformado significativamente la estructura de los cultivos: los básicos han sido desplazados por los comerciales relacionados con la exportación o el consumo urbano de altos ingresos. Asimismo, la estructura de los productores se ha polarizado: una gran masa de campesinos sobre cuyas espaldas descansa la suficiencia alimentaria están marginados, mientras que las mejores tierras, los insumos productivos y el capital se concentran en una minoría de productores organizados empresarialmente.

El éxito de la agricultura empresarial reside en que este tipo de productores posee las mejores tierras de riego y buen temporal, las semillas mejoradas y los agroquímicos, los canales de comercialización adecuados y el crédito institucional.

Enmedio de la crisis y el estancamiento agrícolas, el aumento de la oferta de trabajo ha provenido de las unidades de producción campesinas constituidas por pequeñas parcelas descapitalizadas, con bajos índices de productividad y frecuente subempleo.[13] Muchos de los jornaleros rurales dependen sólo de su salario para comer, pues carecen de tierras para cultivar sus propios alimentos.

La SARH calcula que hay cerca de 5 millones de jornaleros agrícolas: 1.8 millones son campesinos pobres que alquilan temporalmente su fuerza de trabajo y el resto lo constituyen jornaleros sin tierra. Se estima que 60% de la población rural trabajadora (jornaleros y campesinos minifundistas y ejidatarios) carece de un empleo permanente. Las precarias condiciones de vida y de trabajo de los productores rurales generan un flujo migratorio constante hacia las zonas urbanas y la frontera norte. En la actualidad, tres millones de jornaleros abandonan el campo cada año, principalmente por falta de trabajo o de tierra.

## La industria alimentaria

Los coeficientes de concentración de la producción y de intensidad en el uso de capital son menores en la industria alimentaria que en otras actividades. Sin embargo, su estructura está muy polarizada: las empresas capitalistas medianas y grandes (8.3% de los establecimientos) generan 85.5% de la producción y cerca de 60% del empleo, y las industrias familiares (52.7%) participan con sólo 4.4% de la producción y 19% del empleo (véase el cuadro 6).

En la industria alimentaria coexisten desde microempresas familiares de tipo artesanal que producen ates y dulces hasta gigantescos conglomerados transnacionales, como la Nestlé, que imponen condiciones de control oligopólico sobre sectores enteros de la producción y la distribución de alimentos. Entre las 500 empresas más importantes de México, 71 son productoras de alimentos, bebidas y tabacos (encabezadas por la Nestlé) que generan 7.1% de las ventas de esas 500 empresas.[14] El sector alimentario es muy heterogéneo en lo que se refiere a formas de organización mercantil, tamaño y número de empresas, compo-

12. CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp. 130-131.
13. FAO, *op. cit.*, Anexo II, p. 25.
14. *Expansión*, vol. 20, núm. 497, 1988.

sición técnica del capital, niveles tecnológicos, redes de abasto y comercialización, técnicas de mercadeo y publicidad, financiamiento, etcétera.

Los productos de la industria alimentaria se pueden agrupar en tres grandes rubros:

*i) Alimentos básicos de dinamismo reducido.* Destacan el harina, las tortillas de nixtamal, el pan, las galletas, la panela y el piloncillo. Su producción se orienta al consumo masivo de sectores amplios de la población y constituye una fuente importante de proteínas y energía. Estos alimentos se producen con procesos de transformación industrial simple y su valor final integra un elevado componente de insumos agrícolas. Se caracterizan por sus bajos niveles de elasticidad-precio de la demanda, y el abasto de insumos agrícolas se vincula en gran medida a los excedentes comercializados por productores campesinos. El carácter masivo y estratégico de los alimentos básicos en la dieta nacional hace necesario importarlos en grandes cantidades a fin de asegurar el suministro. La importancia del aparato estatal en el acopio y la distribución, así como los rígidos controles de precios, explican en parte el desinterés de las grandes empresas agroalimentarias por invertir en esas actividades.

*ii) Productos dinámicos de consumo masivo.* En este grupo figuran los bienes pecuarios y sus derivados, como las carnes rojas y blancas, los embutidos y los lácteos, así como el pescado, los mariscos, las oleaginosas y los alimentos balanceados. Su consumo se ha generalizado, aunque en los sectores de bajos ingresos su peso es menor que el de los alimentos básicos. Su elasticidad-ingreso es alta y durante los últimos quince años sus tasas de crecimiento fueron mayores que las demográficas. Algunas empresas modernas han modificado la estructura organizativa y técnica de la producción en su conjunto, lo cual ha impuesto mayores barreras a nuevos competidores, debido a los elevados índices de concentración de la producción.

Estos alimentos han desplazado de manera notable a los cultivos tradicionales. Las necesidades de abasto regular y homogéneo en calidad se satisfacen mediante el control de la producción de las zonas de riego y de buen temporal sobre la base de contratos, y son frecuentes el adelanto de créditos para los cultivos y la asistencia técnica a los productores. El notable dinamismo de estas actividades productivas y sus amplios mercados han estimulado la presencia de grandes empresas transnacionales (Anderson Clayton, Purina, Fud, Cynamid, Acco, Carnation, Campbells, General Foods).

*iii) Alimentos diferenciados y de marca.* Este grupo comprende la preparación, el congelado y el envasado de conservas y encurtidos de frutas, legumbres, jugos y mermeladas; la elaboración de maíz, papas fritas y similares; cajeta, yogures y otros derivados de la leche, y dulces, bombones y chocolates, entre otros. La producción de este grupo se orienta al consumo de los sectores de ingresos altos y medios. La importancia de estas empresas en el mercado reside en la diferenciación de sus productos y en las costosas y elaboradas campañas publicitarias. Los núcleos de control son las empresas transformadoras, entre las cuales es muy importante la presencia de transnacionales como Danone, Del Monte, Anderson Clayton, Beatrice Food, Gerber, Kellog, Kraft, Nestlé y McCormik. La participación de los productos primarios en el valor total de este grupo es pequeña y tiende a descender. Los gastos de transformación, envasado y publicidad tienen un peso importante en los costos.

La producción masiva de algunos de estos bienes (como las frituras y las golosinas) y su relativo bajo costo unitario han permitido expandir su consumo incluso entre los estratos de bajos ingresos. Estos artículos muy diferenciados, de escaso nivel nutritivo y alto valor agregado (más que alimentos son comestibles), contribuyen a desequilibrar el gasto alimentario familiar y agravan los déficit nutricionales de la población.

Los intereses de las transnacionales agroalimentarias inciden cada vez más en la conformación y la orientación de la industria alimentaria nacional. La presencia de los conglomerados transnacionales en esta industria creció de manera notable durante los sesenta y los setenta. A mediados de este último decenio las 130 transnacionales en la industria de alimentos controlaban más de 300 establecimientos. Destacaban las estadounidenses y, en menor proporción, filiales suizas, italianas, japonesas y francesas. Las transnacionales han trasladado las estrategias de desarrollo y penetración de mercados prevalecientes en sus países de origen y tienen elevados grados de integración y diversificación, pues participan en varias clases industriales con líneas de productos diferenciados en cada una de ellas. En ocasiones intervienen en ramas industriales no alimentarias.

Hay fuertes interrelaciones entre el dinamismo y el grado de concentración de las ramas y la presencia de las transnacionales: éstas participan en 27 de las 40 clases industriales. En algunas el grado de trasnacionalización de la producción bruta total representa de 50 a 70 por ciento (siete clases) y en otras su presencia rebasa 75% (cuatro clases).[15]

Se puede señalar que, a pesar de su carácter heterogéneo, la industria nacional en su conjunto ha tenido que amoldarse a los intereses de las grandes empresas nacionales y extranjeras que orientan la producción al consumo de los estratos urbanos de altos ingresos. Su dinámica muestra desinterés por las necesidades y las posibilidades monetarias de alimentación de numerosos sectores de mexicanos, afecta la estructura productiva de la agricultura en detrimento de los cultivos básicos, presiona al alza las importaciones agropecuarias y fomenta patrones alimentarios muchas veces divorciados de las tradiciones productivas y culturales del país.

## Abasto alimentario

Las actividades relacionadas con el abasto y el comercio de alimentos constituyen otro eslabón básico del sistema agroalimentario, ya que permiten vincular la producción agrícola, la transformación industrial y el consumo. "El abasto se caracteriza por concentrar y distribuir en grandes volúmenes la producción primaria e industrial y está configurado por un complejo tejido

15. Rosa Elena Montes de Oca y Gerardo Escudero, "Las empresas trasnacionales en la industria alimentaria mexicana", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 9, septiembre de 1981, pp. 986-1009.

de circuitos comerciales que incluyen, por lo general, las instancias de acopio y almacenamiento, transporte y distribución mayorista y el comercio final, que mediante un amplio universo de establecimientos distribuye al menudeo los productos, haciéndolos accesibles a distintos consumidores."[16]

En México, las actividades comerciales han perjudicado la producción agrícola porque han profundizado las relaciones de intercambio desigual por medio de los precios. Las precarias formas de organización de los agricultores tradicionales y su reducido acceso a los canales para comercializar sus productos han generado una fuerte intermediación (comprar barato y vender caro) que deteriora los ingresos campesinos y eleva los precios al consumidor. La cadena de comercialización empieza cuando los acopiadores locales centralizan la producción agrícola; luego se lleva a los comerciantes regionales establecidos en las ciudades intermedias, y finalmente llega a los grandes bodegueros de las centrales de abasto de ciudades como las de México, Guadalajara y Monterrey. Mientras que los numerosos productores campesinos atomizados compiten fuertemente entre ellos para colocar sus productos en el mercado, el carácter especializado de los grandes mayoristas evita que éstos compitan entre sí en el acopio y el acaparamiento de los bienes agrícolas. Ello permite a los centros urbanos mayoristas influir considerablemente en la fijación de los precios rurales, en detrimento de los productores del campo.[17]

El mercado de venta final de los alimentos en México tiene una estructura muy polarizada: participan desde supermercados y cadenas comerciales gigantescas hasta un número enorme de pequeñas y dispersas tiendas de abarrotes y estanquillos. Las cadenas de supermercados cuentan con mejores redes de abasto y realizan compras en gran escala que les permiten reducir sus costos unitarios. En contraste, los pequeños establecimientos, cuya clientela principal es la población urbana y rural de bajos ingresos, tienen poco acceso al crédito, elevados costos unitarios y altos precios de venta, ya que compran pequeños volúmenes a comerciantes mayoristas. Así, si la precariedad organizativa de los campesinos y la debilidad de los mercados de origen dan lugar al intermediarismo, la desarticulación de los mercados de venta final en rápido crecimiento propicia la concentración y la monopolización de estas actividades.[18]

La infraestructura del abasto en México es insuficiente y está mal distribuida geográficamente. A principios de los ochenta el déficit de capacidad de almacenamiento de granos básicos era de 7.4 millones de toneladas y cinco entidades federativas concentraban casi 50% de dicha infraestructura. El Sistema Nacional de Abasto informó recientemente que en los centros de acopio de granos y productos hortifrutícolas había rezagos de 80%: sólo se disponía de 42 de las 218 unidades requeridas para lograr una verdadera regulación de precios en el mercado, abatir la intermediación y realizar un manejo adecuado de los productos. Se calcula que por falta de infraestructura se pierde 12% de la producción de granos y cereales y 30% de la de frutas y verduras.[19]

Las crecientes importaciones de productos agropecuarios representan una amenaza para el sistema nacional de almacenamiento en las fronteras del país, para la infraestructura de los principales puertos internacionales y para las redes de comunicación y distribución interna.

## La perspectiva agroalimentaria

La estructura agroalimentaria del país muestra en sus distintos eslabones un abigarrado marco de heterogeneidad y una relación polarizada y asimétrica entre los agentes participantes. Amplios sectores muestran signos de atraso —como las precarias unidades de producción campesina—, un intermediarismo excesivo y un vasto espectro de empresas familiares atomizadas y descapitalizadas. En el otro extremo está el dinámico y moderno sector empresarial que difunde un modelo alimentario muy elitista, ajeno a las necesidades reales del país y a las posibilidades económicas y tradiciones culturales de la mayoría de los mexicanos.

La adopción de un modelo alimentario concebido con base en las características de los países industrializados ha ocasionado severas distorsiones productivas, socioeconómicas y culturales. En una investigación de la FAO sobre los sistemas alimentarios y la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, se señala que el modelo alimentario transnacional ha implantado en los países de la región, además de la difusión masiva en los medios publicitarios, patrones de consumo caracterizados por un alto nivel energético y proteínico, una participación creciente de las proteínas animales y un acelerado incremento de los productos industrializados muy diferenciados.[20]

Entre las conclusiones del estudio mencionado se señala que la implantación de ese modelo fue prematura, sobre todo si se considera que en la zona el ingreso promedio es muy inferior, que la producción alimentaria y agroindustrial masiva se destinó al consumo de sectores minoritarios y que el modelo desplazó los patrones de consumo tradicionales más coherentes con la dotación de recursos naturales de la región.

En el documento de la FAO se señala: "La masificación del modelo que se imita resulta imposibilitada por los niveles de ingreso que supone, por su costo en divisas y porque la energía comercial (combustibles y otros) requerida por unidad calórica en dicho patrón es tal que su presencia sólo puede sostenerse en la medida en que su adopción se reduzca a un sector minoritario".[21]

La búsqueda de soluciones de los problemas alimentarios y nutricionales de la población mexicana, dada la complejidad de los factores implicados, no se puede desvincular de la necesidad, más global, de resolver la crisis económica y financiera y recupe-

16. Antonio C. Martín del Campo y Rosendo Calderón, "Comercialización de alimentos en México y opciones para la modernización del abasto", en *Problemas del Desarrollo*, núms. 64/65, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1986, p. 91.
17. Fernando Rello, "El abasto de frutas y legumbres en México", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, México, septiembre de 1989, p. 797.
18. Antonio C. Martín del Campo, *op. cit.*, p. 96.
19. *El Financiero*, 18 de marzo de 1989.
20. FAO, *Sistema alimentario y seguridad alimentaria*, Anexo III, Roma, 1988.
21. *Ibid.*, p. 21.

rar el crecimiento económico y mejorar el nivel de vida de la población.

En la actual coyuntura nacional ninguna estrategia de desarrollo tiene perspectivas de éxito mientras no se solucione cabalmente el problema de la deuda externa. El sometimiento financiero de México a los acreedores internacionales se ha traducido en un proceso de descapitalización que ha obstaculizado la reactivación productiva y comercial del país. Es preciso iniciar negociaciones firmes que antepongan los intereses de la nación a las ganancias especulativas de los acreedores.

La solución del problema de la deuda no basta para remover los obstáculos estructurales económicos y sociales que han incidido en la permanencia de la crisis. Es preciso reformular las estrategias instrumentadas en las últimas décadas y rescatar el concepto de desarrollo económico, recuperar el crecimiento, lograr la modernización tecnológica, impulsar la competitividad del aparato económico y fomentar el mejoramiento del bienestar social. La postración del mercado interno exige instrumentar políticas de desarrollo cuyo aspecto central sea generar empleos y redistribuir el ingreso en beneficio de las mayorías nacionales.

El problema alimentario nacional se solucionará sólo si se mejoran los niveles de ingreso y la seguridad social que garanticen a la población el acceso a condiciones más adecuadas y dignas de salud, vivienda y educación. Se requiere mayor coherencia en todos los elementos que conforman la situación alimentaria: producción primaria, transformación industrial, distribución y consumo. Se debe garantizar la disponibilidad de la oferta y el abasto de los alimentos para todos los estratos de ingreso y regiones del país, atendiendo a las necesidades sociales y no sólo a la demanda efectiva.

La lucha contra la desnutrición y el acceso de los mexicanos, sobre todo de los niños, a los nutrientes básicos indispensables para un sano desarrollo no debe verse como una mera labor asistencial. Una alimentación adecuada puede ser fundamental, por medio de la demanda, para estimular el crecimiento de las actividades primarias y la industria alimentaria. Una política de desarrollo basada en políticas redistributivas del ingreso y en la consolidación del mercado interno bien puede encontrar en la expansión y la modernización del sector agroalimentario uno de sus pivotes dinamizadores. La industria alimentaria es sensible a los cambios de la demanda y sus menores coeficientes de capital e insumos importados amplían la oferta de empleos y generan menos problemas de divisas. El estímulo a la organización de los productores, la asistencia técnica, mejores canales de abasto y comercialización y el acceso a créditos con tasas de interés razonables para las empresas pequeñas y medianas y las microindustrias familiares, deben ser prioritarios en las políticas de fomento industrial.

Reactivar el sector agropecuario en general, en particular la producción de alimentos, debe ser parte de la estrategia para rescatar la autosuficiencia y la seguridad alimentarias cuya importancia es no sólo económica sino también social y política. Es preciso canalizar recursos financieros a la inversión productiva en el agro. Es urgente elevar las inversiones públicas en obras de infraestructura, créditos y precios de garantía remunerativos en el campo.

Los sectores mayoritarios de campesinos pobres, las zonas temporaleras y la producción de alimentos deben transformarse en prioridades de la política agroalimentaria nacional. Más importante que elaborar planes complejos, es la voluntad política del Estado para aumentar la capacidad de organización y autogestión económica de los productores y el respeto a su autonomía.

En ese sentido es de particular trascendencia difundir el uso de tecnologías adecuadas a la realidad económica y a las tradiciones de los productores de escasos recursos, así como estimular la comercialización más eficiente y justa de sus productos. La creación de agroindustrias rurales incrementa el valor agregado de los productos campesinos y genera empleos que se traducen en mejores condiciones de vida de la población rural. La promoción y el mejoramiento de la ganadería criolla y otras especies de ganado menor contribuyen a fortalecer los ingresos de las familias campesinas y les proporciona una alimentación más rica y diversificada al incluir, entre otros, carne, leche, huevos y quesos.

Una política que persiga niveles adecuados de nutrición y bienestar debe plantearse la necesidad de inducir al capital privado a generar mayores empleos sobre la base del respeto de los derechos laborales y sindicales de los asalariados rurales. Es preciso instaurar una legislación que modernice y regule en forma más estricta las relaciones obrero-patronales en el mercado de trabajo rural.

Los incrementos en la producción primaria de alimentos, aunque importantes, no bastan para garantizar una dieta adecuada. Se necesita, además, elevar el poder adquisitivo e instrumentar mecanismos eficaces de distribución que permitan el acceso de todos los habitantes al consumo de alimentos.

Es de particular importancia modificar la estructura de abasto y comercialización de alimentos, ya que es insuficiente, está mal localizada y genera un intermediarismo excesivo que alienta la especulación, el desabasto y el incremento de los precios en detrimento de los productores y consumidores.

El fomento de la organización y la competitividad de los agricultores, pequeños empresarios y comerciantes detallistas debe ser el punto de partida para modernizar el sector. Lo anterior se complementa con el fortalecimiento comercial del sector social (tiendas sindicales y cooperativas de consumo) y con la presencia reguladora del Estado en materia de abasto, transformación, comercialización y distribución de alimentos. La importancia vital del problema alimentario justifica el uso de los subsidios a los precios del productor o de venta con el fin de asegurar el abasto y el consumo de nutrientes de la población, en particular de los grupos más vulnerables.

Se deben intensificar las campañas que informen, orienten y eduquen sobre las cualidades nutricionales de los productos y, al mismo tiempo, fortalecer las instituciones y procuradurías de protección al consumidor. Asimismo, es fundamental vigilar y reglamentar las nocivas campañas publicitarias que promueven el consumo masivo de alimentos "chatarra", que provocan hábitos de consumo perniciosos para la nutrición y la salud. Es urgente disponer de sistemas de información nacionales, regionales y locales que permitan conocer objetivamente el problema nutricional del país. Su supervisión constante es clave para tomar decisiones y formular políticas alimentarias. □