

Políticas agrícolas en China y Japón: implicaciones para México



MELBA E. FALCK Y ROBERTO HERNÁNDEZ H.*

El reto a que China se enfrenta para alimentar a 22% de la población mundial, casi 1 300 millones de habitantes, con sólo 7% de la tierra cultivable, y el hecho de que Japón sea el mayor importador de alimentos del mundo, con la menor tasa de autosuficiencia alimentaria de los países industrializados, los hace descollar en el mercado mundial de alimentos. Para México, muy dependiente en granos básicos y oleaginosas y exportador neto de frutas y hortalizas, seguir de cerca la evolución de dichos casos reviste gran importancia, primero, para la formulación de la política agrícola, pues habrá que tomar en cuenta las posibles contingencias en el abasto y los precios de los granos básicos en los mercados internacionales, y segundo, para aprovechar las ventajas comparativas de México en el sector agrícola.

LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA EN CHINA, JAPÓN Y MÉXICO

Desde finales de los años setenta, con la puesta en práctica de la Reforma, los líderes chinos han sustituido a la economía centralmente planificada por una “economía socialista de mercado”, en la que la acción de la oferta y la demanda desempeña un papel importante en los procesos productivos y de distribución.

Los objetivos esenciales de la actual política agrícola son asegurar el adecuado abasto de alimentos en las zonas urbanas a precios accesibles y estables (seguridad alimentaria familiar) y mantener reservas suficientes de granos en los ámbitos regio-

nal y nacional. Se busca conservar el equilibrio entre la obtención de ganancias en el mercado internacional y el grado de autosuficiencia alimentaria del país (seguridad alimentaria regional y familiar).¹

Después de haber permanecido cerrada al exterior por varias décadas, a finales de los años setenta la economía china dio un giro en su política de aislamiento con una nueva estrategia de “puertas abiertas”. El sector rural fue el primero que experimentó una transformación radical. La reforma agrícola de China supuso, en primer lugar, la desaparición de las “comunidades” de Mao Tse-tung, a las que se sustituyó por millones de pequeñas unidades familiares de producción. La descolectivización rural llevó a un incremento de la producción agrícola, que posteriormente hizo necesario reformar la comercialización. Durante ese período la economía china creció a tasas cercanas a 10% y su participación en los mercados internacionales se hizo cada vez más relevante. En la actualidad, el mercado japonés es el segundo en importancia para las exportaciones de China, después del de Hong Kong. Aunque las manufacturas intensivas en mano de obra constituyen el principal componente de las ventas al exterior, el monto de las alimentarias ha aumentado desde mediados de los ochenta.

China se ha convertido así en un importante competidor en el creciente y cada vez más abierto mercado alimentario japonés. Sin embargo, si China continúa creciendo a la velocidad con que lo ha hecho hasta ahora, cabe esperar, de acuerdo con la experiencia de los países desarrollados, que su economía tran-

* Jefa del Departamento de Estudios del Pacífico y Secretario Administrativo del Centro de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, respectivamente <falk@udgserv.cencar.udg.mx> <epacific@fuentes.csb.udg.mx>.

1. Véase Frederick W. Crook, “Good Grain Crop Projected for 1997”, en U.S. Department of Agriculture, *International Agriculture and Trade Reports: China*, Economic Research Service, WRS 97-3, junio de 1997, p. 26.

sitará a la industrialización. En ese caso, la creciente población urbana, con mayores ingresos, presionará con una mayor demanda de alimentos. Ésta deberá satisfacerla un sector agrícola más productivo para evitar, por un lado, presiones sobre los precios internos de los alimentos, principal destino del salario, y por otro presiones en la balanza comercial por mayores importaciones de alimentos, con un alto costo de oportunidad en el uso de las divisas.² Así las cosas, y con el reciente estancamiento de la producción agrícola, China ha dado un giro intervencionista en los mercados para incrementar la producción, sobre todo de granos, con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia en cereales: la llamada política de la "bolsa de granos".³ De prevalecer este criterio en la política agrícola de China, se restringirá el uso de la tierra para sembrar productos de mayor valor agregado y se favorecerán cultivos más extensivos, como los cereales.

Por su parte, Japón ha sido uno de los países que más protección ha brindado a su sector agrícola. Tal política se fortaleció a partir del decenio de los sesenta, período durante el cual la economía japonesa iniciaba un proceso de desarrollo sostenido que la conduciría a la cúspide como la segunda economía más poderosa del mundo. En el proceso, el ingreso de la población se elevó de manera significativa y con él se incrementó la demanda, al tiempo que se modificaban los patrones de consumo alimentario de la población. La producción agrícola, por su parte, no mostró el mismo dinamismo que la demanda y la brecha entre ambas se cubrió con un volumen cada vez mayor de importaciones de alimentos.

Tres decenios de política proteccionista condujeron a un uso ineficiente de los recursos productivos en el sector agrícola nipón, el cual experimentó un estancamiento a partir de los años ochenta. La carga que esta política impone a la sociedad japonesa se refleja no sólo en el monto de los apoyos gubernamentales canalizados al sector, sino también en los elevados precios de los alimentos, de los más altos del mundo, que tienen que sufragar

2. Véase Mark Wang, "Urban Growth and the Transformation of Rural China: the Case of Southern Manchuria". *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 38, núm. 1, Victoria University, Nueva Zelanda, abril de 1997, pp. 1-18. En este artículo el autor analiza la formación de las llamadas Regiones Metropolitanas Extendidas (EMR por sus siglas en inglés), que constituyen una nueva y distinta forma espacial de combinar las actividades agrícolas y no agrícolas en regiones con mayor dinamismo que permiten a los agricultores desarrollar al mismo tiempo una agricultura de tiempo parcial e involucrarse en industrias rurales propias o de subcontratación con las de los centros urbanos, arraigando así a los agricultores en su espacio y ejerciendo menor presión sobre las zonas urbanas.

3. Véase Frederick Crook, "China: Is Current Agricultural Policy a Retreat from Reform?". U.S. Department of Agriculture, *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, marzo de 1997, pp. 26-29. Esta nueva política se inició en 1995 y se aplica a los cultivos de granos como trigo, maíz y arroz y algunas oleaginosas. El gobierno central ha delegado en los gobernadores de las provincias la responsabilidad de mantener una "bolsa de granos" para garantizar el apoyo a los insumos en estos cultivos, mantener los inventarios apropiados y desarrollar un mayor control sobre la comercialización, las exportaciones y las importaciones de granos.

los consumidores japoneses. Así, a finales de los ochenta las contradicciones originadas en el sector agrícola presionaron al gobierno a tomar acciones para introducir un cambio estructural. La paulatina liberalización del sector se ha reforzado con las actuales transformaciones estructurales de la economía: el envejecimiento de la población, la desregulación en la distribución, la liberalización financiera y la modificación en la estructura de costos.

En ese entorno, el elevado potencial del mercado alimentario japonés ha atraído el interés de los principales exportadores de alimentos del mundo. Estados Unidos y la Unión Europea han ejercido fuertes presiones para que Japón abra cada vez más su mercado. Por su parte, los vecinos de éste en el Pacífico asiático, que tienen la ventaja de disfrutar de una mayor dotación de recursos naturales, penetran cada vez más en el mercado japonés. Entre ellos destaca China, que se ha convertido en el segundo proveedor de alimentos de Japón, después de Estados Unidos.

México, al igual que China, ha intensificado a partir de 1989 un amplio programa de liberalización del sector agrícola. Cabe esperar que éste se especialice en los rubros en que posea la mayor ventaja comparativa, que en el caso de México, por su abundancia relativa de mano de obra, significa mayor producción de productos intensivos en ésta, como las frutas y hortalizas. De hecho, a cuatro años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las exportaciones de este tipo de mercancías a Estados Unidos, mercado en el que México concentra sus ventas agrícolas externas, se han incrementado de manera notable.

En el Pacífico asiático Japón constituye el mercado más importante para las exportaciones mexicanas. Una quinta parte de éstas son de alimentos, aunque la participación de México en el mercado alimentario japonés es todavía muy pequeña. Sin embargo, con una mayor apertura de este último, y tomando en cuenta la ventaja comparativa de México en productos agrícolas intensivos en mano de obra, se le abren nuevas oportunidades de exportación de alimentos. No obstante lo anterior, ante la reciente y enérgica penetración de China en el mercado alimentario nipón, ¿qué tipo de competidor constituiría ese país para México en el mercado japonés?

VENTAJAS COMPARATIVAS DE CHINA Y MÉXICO EN EL MERCADO ALIMENTARIO DE JAPÓN

El archipiélago japonés está poblado por 125.6 millones de habitantes que disfrutan de elevados ingresos; el producto per cápita japonés, de 22 110 dólares internacionales (medida que toma en cuenta las diferencias de precios internos entre los países), es 3.5 veces superior al de México y 7.6 veces al de China. Es decir, éste es, de acuerdo con este indicador, el país de menor desarrollo relativo de los tres (véase el cuadro 1). Así, no obstante que en los últimos tres lustros China ha experimentado un elevado crecimiento económico, el sector agrícola conserva un alto peso relativo en la economía. Una quinta parte de la producción china se origina en ese sector. En México representa 8% del PIB, aunque éste sigue siendo un porcentaje alto

C U A D R O 1

MÉXICO, CHINA Y JAPÓN: PRINCIPALES INDICADORES AGRÍCOLAS, 1995 (PORCENTAJES)

	México	China	Japón
Recursos naturales			
Extensión territorial (miles de kilómetros cuadrados)	2 000	9 596	378
Uso de la tierra	100	100	100
Cultivable	12.4	10	13.6
Pastizal	54.0	43	0.3
Forestal	25.0	14	66.6
Otros	8.6	33	19.5
Población			
Población (millones de personas)	91.9	1 232	125.6
Crecimiento de la población (1995/1985)	2.1	1.3	0.4
Fuerza de trabajo (millones de personas)	36	709	66
Ocupada en la agricultura	25.4	71	5.4
Producción			
Producto nacional bruto total (millones de dólares)	304 596	744 890	4 963 587
Ingreso per cápita			
Dólares	3 320	620	39 640
Dólares internacionales (paridad de poder de compra)	6 400	2 920	22 110
Producción agrícola			
Producto interno bruto agrícola en la economía	8	20	3
Extensión agrícola (miles de hectáreas) ¹	108 346	496 554	5 038
Hectáreas por agricultor	11.53	0.99	1.42
Unidades de producción agrícola (miles)	4 408	175 000	3 400
Escala promedio de producción (hectáreas)	24.6	2.8	1.5
México	100		
Menores de 5 hectáreas	60		
Mayores de 5 hectáreas	40		
Japón			100
Menores de 0.5 hectáreas			23
De 0.5 a 1 hectárea			36
De 1 a 2 hectáreas			26
Más de 2 hectáreas			15
Superficie de riego (millones de hectáreas)	5.6	49.9	2.8
Sector externo			
Exportaciones totales, 1997 (millones de dólares)	110 431	183 000	421 100
Importaciones totales, 1997 (millones de dólares)	109 806	142 000	388 400
Grado de apertura de la economía ²	48	40	17
Exportaciones agrícolas/exportaciones totales ³	7.9	7	0.5
Importaciones agrícolas/importaciones totales ³	9.6		16.6
Principales mercados agrícolas	Estados Unidos	Japón	Estados Unidos
De exportaciones para México y China	Japón	Hong Kong	China
De importaciones para Japón	Unión Europea	Unión Europea	Taiwan
Principales productos agrícolas	Café	Granos	Pescado
De exportación para México y China	Tomate	Oleaginosas	Carnes
De importación para Japón	Legumbres y hortalizas	Té	Granos
	Frutas	Azúcar	Frutas
		Miel	Hortalizas
		Manzanas	
		Castañas	
		Naranjas	

si se le compara con el mismo indicador de economías desarrolladas como la japonesa, cuyo sector agrícola aporta 3% del PIB. Lo anterior significa que China tiene todavía que recorrer un largo camino para alcanzar el estatus de nación industrializada y, dada la elevada participación del sector agrícola en el PIB, en el proceso deberá experimentar una profunda transformación estructural.

Por otra parte, la escasez relativa de recursos naturales y mano de obra en Japón contrasta con la dotación que de ellos poseen China y México. Así, el archipiélago japonés representa un quinto del territorio mexicano y 4% del correspondiente a China. En términos de tierra agrícola (incluida la de pastizal), la dotación de 5 millones de hectáreas cultivables en el campo japonés, contrasta con la de 108 millones de que dispone México y la de 497 millones de hectáreas que posee China. No obstante, si se toma en cuenta que en China 71% de la fuerza de trabajo, equivalente a 503 millones de personas, se ocupa en actividades agrícolas, resulta que es el país con menor extensión por agricultor, con 0.99 hectáreas (ha). En segundo lugar está Japón, cuyo sector agrícola genera empleo para 5.4% de la fuerza de trabajo, lo que se traduce en 1.42 ha por agricultor. En México se presenta una mejor relación tierra/agricultor, con 11.5 ha, al absorber 25.4% de la fuerza de trabajo del país.

Tras la descolectivización, en el campo chino predominan las unidades familiares de producción agrícola (en la actualidad, 175 millones), con una escala promedio de 2.8 ha e intensivas en el uso de mano de obra.⁴ En el Méxi-

1. Incluye pastizal. Para México, *Censo Agropecuario de 1991*. 2. (Exportaciones + importaciones)/PIB. 3. Promedio 1991-1995. Fuentes: *World Bank Atlas 1997*; World Bank, *World Development Report 1997*; *Japan Statistical Yearbook 1997*, Statistics Bureau, Management and Coordination Agency, y FAO, FAOSTAT, <http://apps.fao.org>; FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*; INEGI; Bancomext, *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 4, México, abril de 1998; Jetro, *Statistics of Japan's Food Imports 1995*.

4. Véase Roy Prosterman, Tim Hanstad y Li Ping, "Large-Scale Farming in China: an Appropriate Policy?", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 28, núm. 1, Filipinas, 1998.

co rural la escala promedio por unidad de producción es de 24 ha; sin embargo, el campo mexicano se caracteriza por una estructura productiva dual: 60% de las unidades son de menos de 5 ha y el restante 40% presenta superficies mayores. En el norte del país, donde predominan las unidades de mayor escala, en su mayoría dotadas con riego, la agricultura está muy mecanizada y emplea tecnología avanzada, por lo que obtiene elevados niveles de productividad. Esta agricultura orienta su producción sobre todo al mercado externo. En cambio, la agricultura tradicional que se practica en los estados del centro y el sur es de temporal, con poca tecnificación, escaso acceso a los insumos agrícolas industriales, baja productividad y se orienta básicamente al autoconsumo y el mercado interno.

En Japón, por su parte, predomina la pequeña escala de producción en las 3.4 millones de unidades productoras. De éstas, 59% son de menos de una hectárea y únicamente 15% tiene más de dos. Por la escasez de mano de obra a que se enfrenta el sector agrícola japonés, la agricultura se ha mecanizado. Sin embargo, las unidades menores a una hectárea, en las cuales se subutilizan tanto la maquinaria como el equipo, operan en su mayoría con elevados costos.

Gracias a su abundante dotación relativa de mano de obra y tierra en México y de mano de obra en China, ambos países destinan importantes volúmenes de su producción alimentaria a la exportación. En las dos naciones este subsector representa alrededor de 7% de las exportaciones totales. Japón, por su parte, con escasez relativa de tierra y de mano de obra, mantiene cuantiosas importaciones de productos alimenticios que representan 17% del total de sus compras al exterior. Así, frente a Japón, México y China presentan una clara ventaja comparativa en productos alimenticios intensivos en el uso de mano de obra.

POLÍTICA AGRÍCOLA EN JAPÓN⁵

Durante la etapa de modernización de Japón, en el período Meiji (1868-1912), el sector rural sustentó el desarrollo del sector industrial.⁶ Se generó un excedente en el sector agrícola mediante notables incrementos en la productividad

pp. 74-102, para una evaluación del giro que está dando la política agrícola en China, que impulsa nuevamente las unidades productivas colectivas de mayor escala, sobre todo en las áreas de más elevado desarrollo industrial. El objetivo es crear economías de escala y "liberar" mano de obra. Sin embargo, algunos autores rebaten tal argumento al señalar que la evidencia empírica, por un lado, relaciona inversamente la escala con la productividad factorial total en la unidad agrícola y, por otro, que el exceso de mano de obra en el sector agrícola chino, de alrededor de 120 millones de trabajadores agrícolas, se contraponen a una política que trata de ahorrar mano de obra.

5. Las estadísticas relativas a Japón se tomaron de *Japan Statistical Yearbook*, Statistics Bureau, Management and Coordination Agency, varios números, a menos de que se indique otra fuente.

6. Para un análisis del desarrollo agrícola de este período véase Yuhiro Hayami, Masadatsu Akino, Masahiko Shintani y Saburo Yamada, *A Century of Agricultural Growth in Japan. Its Relevance to*

factorial agrícola. Esta última, a su vez, fue resultado de una estrategia integral que respondía a las señales de los precios de los factores e insumos industriales agrícolas. La mano de obra era entonces el factor relativo abundante en Japón y su precio, respecto del capital, era en consecuencia más bajo. Así, la tecnología biológica adoptada por Japón, intensiva en el uso de mano de obra, era la apropiada para un país con esa particular dotación de recursos.⁷

Transcurrido ya más de un siglo Japón logró el estatus de nación industrializada que los líderes del período Meiji se propusieron alcanzar. No obstante, el sector agrícola se ha convertido en un lastre para su economía. El "milagro japonés" de la posguerra, con su acelerada industrialización, implicó el cambio estructural en la economía y la reasignación de los factores productivos. A partir del decenio de los sesenta, la economía comenzó a padecer la escasez relativa de mano de obra y, por tanto, los precios relativos de la tierra y la mano de obra con respecto al capital tendieron a aumentar. La agricultura japonesa respondió adoptando una tecnología que ahorraba el factor entonces más escaso, la mano de obra, con lo que se mecanizó. Sin embargo, la escala de producción de las unidades familiares productoras del campo japonés ha permanecido casi inalterada, cuando era de esperarse que, con una mayor mecanización de las actividades agrícolas, tendiera a expandirse. ¿Qué factores han impedido que se presentara este proceso y qué efectos ha tenido tanto en la producción agrícola como en otros sectores de la economía?⁸

La intervención del gobierno japonés en el mercado, por medio de las políticas agrícola y agraria, ha sido la causa de ese resultado. En los años setenta el objetivo era elevar el ingreso de los agricultores para equiparlo con el de los trabajadores urbanos, al tiempo que se creaban unidades de producción "viables", capaces de generar ese ingreso para los miembros de los hogares agrícolas.⁹ La política agrícola privilegió el manejo de los precios de los productos agrícolas como el instrumento idóneo para alcanzar el objetivo de ingreso. Para ello recurrió a la

Asian Development, University of Minnesota Press, University of Tokyo Press, Estados Unidos, 1975.

7. En el campo de la teoría del desarrollo agrícola, Hayami y Ruttan elaboraron el modelo de desarrollo inducido que sostiene que si los precios de los factores e insumos son los correctos, en el sentido que reflejen la abundancia relativa de los factores, éstos inducirán a la adopción de la tecnología apropiada, biológica o mecanizada, dependiendo del caso. Véase, para una exposición del modelo, Yuhiro Hayami y Vernon Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos, 1971.

8. En la agricultura de Estados Unidos, por ejemplo, donde predominan las unidades productoras familiares, la escala de producción de las unidades se amplió gradualmente a medida que los agricultores más motivados adquirieron las tierras de quienes se trasladaban a los sectores no agrícolas. La sustitución de factores llevó a unidades más grandes. Véase Roy Prosterman *et al.*, *op. cit.*, pp. 79-80.

9. Para un análisis más detallado de la política agrícola en Japón, véase Melba E. Falck, "Dinámica y convergencias de las políticas agrícolas de Japón y México", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 1, México, enero de 1998, pp. 49-65.

utilización de medidas de frontera para aislar a los productores de la competencia externa, mediante cuotas y tarifas de importación y creando monopolios para la comercialización interna y externa de granos y productos pecuarios. La Ley Agrícola Básica de 1961 fue el sustento legal de esta política.

Por la importancia relativa del arroz (40% de la superficie cultivada en 1960), la protección brindada a este producto constituyó el eje de la política agrícola en Japón. A partir de los sesenta el precio interno del arroz se fijó muy por arriba de los precios internacionales y, en respuesta, los agricultores dedicaron una extensión cada vez mayor a este producto, hasta alcanzar 48% de la superficie cultivada en 1975. Sin embargo, en el lapso de 1960 a 1975 el ingreso per cápita de los japoneses se incrementó de manera notable y con ello se modificaron los patrones de consumo de los alimentos, pues disminuyó el consumo de arroz per cápita y aumentó el de cárnicos, vegetales y frutas, tendencia que se ha mantenido hasta el presente. Así, en 1975 la producción de arroz era 10% mayor que la demanda y la acumulación de inventarios se convirtió en la principal preocupación del gobierno. Aparte del costo administrativo que ello implicaba, el costo en términos del uso ineficiente de la tierra era mucho más importante para el desempeño del sector si se considera la escasez de este recurso en Japón.

Ante este problema, la respuesta de la política agrícola fue tratar de controlar la extensión de tierra destinada al cultivo del arroz sin modificar la política de precios. Así, el control de la oferta se ha llevado a cabo según diversos instrumentos en diferentes etapas, pero en general se ha basado en el pago de un subsidio a los productores de acuerdo con la extensión que se deja de cultivar en arrozal, con el fin de ir ajustando las cantidades producidas de arroz a la demanda.¹⁰ Además, el gobierno otorga apoyos económicos a otros cultivos que se planten en las tierras ociosas. Sin embargo, esta política no ha dado los resultados esperados, ya que Japón produce un promedio anual de 10 millones de toneladas de arroz y en 1996 el gobierno había acumulado inventarios por seis millones de toneladas. La cadena de gasto público que se ha generado con estos programas ha representado alrededor de un tercio del presupuesto agrícola.

Que el arroz continúe siendo el cultivo predilecto de la mayoría de los agricultores en Japón es consecuencia de la política de precios elevados. Sin embargo, no todos los agricultores siguen este patrón de cultivo. Las unidades productoras que privilegian el arrozal son las de tiempo parcial, las cuales constituyen 81% de las unidades comerciales en Japón y contribuyen con 82% de la producción de arroz.¹¹ Estas unidades se ca-

10. En 1971-1975 el Programa del Control y Desviación de la Producción de Arroz; en 1976-1977 el Programa de Utilización Integrada de los Arrozales; en 1978-1986 el Programa de Reorientación de los Arrozales y en 1987-1992 el Programa de Establecimiento de Cultivo de los Arrozales. Véase OCDE, *Agricultural Reform and its Impact on the Fruit and Vegetables Sector in OCDE Countries*, París, 1995, pp. 108-110. Este estudio está dedicado a tres naciones: los Países Bajos, Japón y Estados Unidos.

11. Actualmente existen 3.4 millones de unidades productoras agrícolas en Japón. De éstas, 2.7 son comerciales, el resto produce para

racterizan por que la mayoría de sus miembros se emplea también en actividades no agrícolas, sea como servidores públicos o como trabajadores en las obras públicas de los centros urbanos cercanos a las aldeas. El desarrollo del sistema de transporte y la cercanía de las fuentes de trabajo ha facilitado este proceso. Las unidades familiares de producción de tiempo parcial obtienen más de las tres cuartas partes de su ingreso de fuentes no agrícolas. En consecuencia, el tiempo que estas unidades dedican a laborar el campo se reduce prácticamente al fin de semana. En estas circunstancias sus costos de producción son elevados; sin embargo, ésta no es una consideración para que los agricultores de tiempo parcial dejen de producir arroz, pues el gobierno les garantiza un precio elevado por su producto.

Por otra parte, aunque el agrícola no constituye el grueso de su ingreso, las unidades de tiempo parcial siguen manteniendo su parcela de cultivo sin mayores incentivos para rentarla o venderla. En primer lugar porque tienen un ingreso seguro proveniente de las compras de arroz garantizadas por el gobierno. En segundo lugar, porque la política agraria de posguerra no ha permitido que se desarrolle un mercado de la tierra, dada la excesiva protección que se brinda a los arrendatarios. Así, los agricultores de tiempo parcial han mantenido sus parcelas más bien como un activo que como un medio de producción. Se calcula que de las 950 000 ha que se incorporaron al uso residencial, comercial e industrial de 1970 a 1994, alrededor de 70% lo proveyó el sector agrícola.¹²

En consecuencia, en Japón la permanencia del agricultor de tiempo parcial en el campo no ha facilitado el ensanchamiento de la escala de producción de las unidades agrícolas. Así, en promedio ésta pasó de 1.1 ha en 1970 a 1.4 ha en 1995, mientras se ha mantenido la proporción de las unidades de tiempo parcial. Por consiguiente, la reasignación de factores entre sectores, consecuencia del acelerado crecimiento de la economía en el Japón de posguerra y que significó que de 1961 a 1990 alrededor de 11 millones de trabajadores dejaran el campo, no se tradujo en la ampliación de la unidad productora agrícola.

La política agrícola proteccionista de Japón ha causado, por un lado, una asignación ineficiente de los recursos productivos en el sector y ha limitado el funcionamiento del sector agroindustrial, cuyas posibilidades de expansión se han coartado al no disponer de una oferta estable y segura en el campo; por otro lado, ha afectado de modo adverso el bienestar de los consumidores por los elevados precios de los alimentos que éstos tienen que enfrentar. Consumidores y agroindustria se han volcado al exterior para satisfacer sus requerimientos de una oferta alimentaria variada, estable y a mejores precios. Mantener el *statu quo* ha beneficiado al llamado "triángulo de hierro", constituido por el Partido Demócrata Liberal, las cooperativas agrícolas, las

el autoconsumo. El Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF por sus siglas en inglés) a partir de 1992 únicamente presenta estadísticas para el subsector de unidades comerciales.

12. Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF), *A Summary of the Annual Report on Japanese Agriculture, FY 1996. Food, Agriculture, and Rural Communities in Changing Life of the Nation*, Japón, 1996, p. 6.

Nokyo y los burócratas del Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca.¹³

Envejecimiento de la población y pérdida de competitividad

En 1995 la edad promedio de la fuerza de trabajo agrícola en Japón era de 60 años, que contrasta con el promedio de 44 años que prevalecía en 1960. En la actualidad el grupo de trabajadores agrícolas menor de 40 años sólo representa 11% del total, mientras que el grupo mayor de 65 años constituye 46%.¹⁴ Más aún, en las unidades familiares de producción agrícola de tiempo completo (una quinta parte del total), alrededor de un tercio de sus miembros son mayores de 65 años. Un problema adicional relacionado con el envejecimiento de la fuerza de trabajo agrícola en Japón es que una creciente proporción de los agricultores mayores de 60 años no cuenta con un heredero que los sustituya.

Por otra parte, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo agrícola en Japón es de 58%, muy superior al promedio nacional, de 40%. Únicamente 10% de las unidades agrícolas cuenta con trabajadores agrícolas regulares, es decir, en Japón la agricultura es de tiempo parcial y la desempeñan ancianos y mujeres, lo que eleva de manera considerable los costos de producción y ensombrece las perspectivas de ampliar la producción.

Así, a pesar de que la reasignación de los factores de la producción entre los sectores de la economía durante la posguerra ha llevado a la mecanización de la agricultura japonesa, la intervención estatal en los mercados de productos y de tierra agrícola ha favorecido la permanencia de los agricultores de tiempo parcial, lo que frena la ampliación de la escala de producción. Si a estos problemas se agrega el demográfico, no es de extrañar que la productividad agrícola se haya rezagado con respecto a la de la manufactura. El sector agrícola japonés ha perdido competitividad dentro del país frente al sector industrial y también frente al exterior.

Estancamiento de la producción, autosuficiencia alimentaria y liberalización del sector

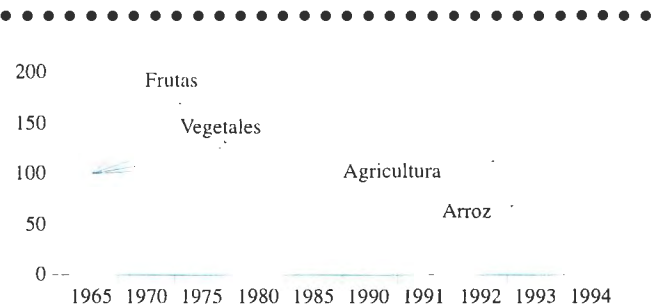
Los problemas mencionados han conducido al estancamiento de la producción agrícola (véase la gráfica 1), sobre todo a partir de los años ochenta. Por subsectores, el frutícola muestra un

13. Para un análisis amplio de los beneficiarios de la políticas agrícolas de Japón y los mayores oponentes a los cambios actuales, véase Aurelia George, "The Comparative Study of Interest Group in Japan: an Institutional Framework", Research Paper 95, Australia-Japan Research Centre, Australian National University, Australia, 1982; "Political Forces in Japanese Agriculture: Present Operation and Future Prospects", en Aurelia George (ed.), *Japanese Agricultural Policy: A Review*, Australia Japan Research Centre, The Australian National University, octubre de 1981.

14. *Ibid.*, pp. 29-30.

G R Á F I C A 1

JAPÓN: ÍNDICES DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, 1965-1994



Fuente: *Japan Statistical Yearbook, 1997*, Statistics Bureau, Management and Coordination Agency.

acelerado crecimiento hasta 1975, año a partir del cual tiende a declinar. Por su parte, la producción de vegetales muestra un crecimiento menos espectacular de 1965 a 1975 y desde este último año tiende a estancarse. En el caso del arroz, todavía el principal cultivo de Japón, ya que absorbe 43% de la tierra cultivable, el comportamiento de la producción es un reflejo, como se señaló, de los programas de retiro de la tierra del cultivo del cereal.

Frente a la rigidez de la oferta, la demanda de alimentos en Japón ha mostrado un dinamismo creciente y esa brecha ha tendido que cubrirse con importaciones, con la consiguiente pérdida de la autosuficiencia alimentaria. Con la sola excepción del arroz, Japón no satisface la demanda de la mayor parte de los alimentos consumidos por las familias niponas. Así, la producción de trigo y legumbres representa menos de 10% del consumo; la de vegetales, 85%; la de frutas, 49%, y la de carne, 57%, por citar algunos ejemplos. En términos calóricos Japón posee la menor tasa de autosuficiencia alimentaria de las naciones industrializadas.¹⁵

Japón se ha convertido así en el principal importador de alimentos del mundo: en 1995 adquirió 51 500 millones de dólares, diez veces más que en 1970 (véase la gráfica 2). Entre los principales productos están los marinos (34%), las carnes (19%), los cereales (11%) y los vegetales y frutas (11%).¹⁶

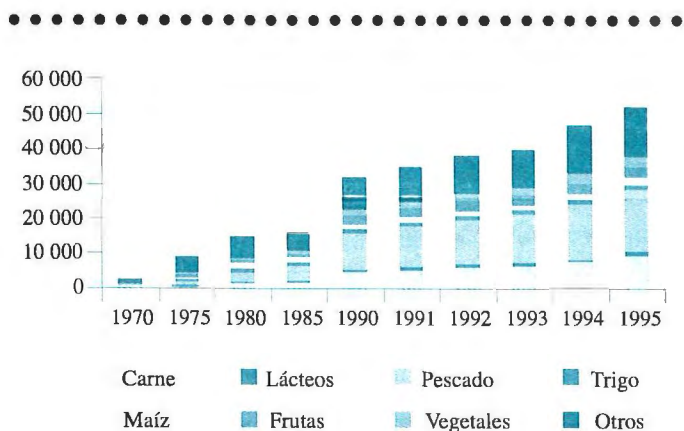
La elevada tasa de crecimiento de las importaciones observada a fines de los ochenta obedece a varios factores. En primer lugar, al estancamiento de la producción agrícola frente a la creciente demanda de alimentos. En segundo, a la revaluación de la moneda en el período de 1990 a 1995, de 144 yenes por dólar a 103 yenes. En tercer lugar, a la recesión que ha enfrentado la economía a partir de 1991 y que ha vuelto más consciente al consumidor japonés sobre los precios en la elección de mercancías. En cuarto término, a que, dada la mayor participación de la mujer en la fuerza de

15. Véase MAFF, *op. cit.*, p. 13.

16. Véase Japan External Trade Organization (Jetro), *Statistics of Japan's Food Imports 1995*, Jetro Agriculture Department, pp. 1-3.

G R Á F I C A 2

JAPÓN: IMPORTACIONES DE ALIMENTOS, 1970-1995 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: *Japan Statistical Yearbook, 1997*, Statistics Bureau, Management and Coordination Agency.

trabajo y el mayor número de hijos que viven separados de sus padres, las familias japonesas tienden cada vez más a comer fuera de casa y a consumir una mayor proporción de alimentos preparados. Esto ha resultado en el crecimiento de las industrias de restaurantes y alimentaria, que con mayor frecuencia buscan suministros estables y competitivos en el exterior.¹⁷

En quinto lugar, la paulatina desregulación del sector de distribución ha propiciado un incremento de las compras externas de alimentos. Como consecuencia, los canales de importación han aumentado, al ampliarse el número de importaciones directas por las cadenas de establecimientos y al incrementarse las llamadas "importaciones de desarrollo", realizadas mediante contratos de asignación de la producción en el exterior.¹⁸

Además, a partir de los años ochenta Japón ha aplicado una serie de medidas para abrir el sector de manera gradual. En 1991 liberó las importaciones de carne y de naranja y, en el marco de la Ronda de Uruguay, se comprometió a establecer tarifas a los 13 productos sujetos a restricciones cuantitativas, con excepción del arroz cuya cuota de importación se ubicó hasta en 8% del mercado en el año 2000. Sin embargo, entre las medidas más importantes destaca la reforma a la Ley de Control Alimentario de 1942 que fue sustituida en 1995 por la Ley para la Estabilización de la Oferta y la Demanda y los Precios de los Alimentos Básicos. Con ello se liberó la distribución interna del arroz y el precio del cereal se establecerá con un mecanismo de subastas. Recientemente la Agencia Alimentaria eliminó la restricción que separaba a mayoristas y minoristas en la distribución del arroz.¹⁹

17. Véase "Agribusiness Fast Outgrowing Nation's Productive Farm Policy", *Nikkei Weekly*, Japón, 20 de abril de 1998, p. 20.

18. Jetro, "La modificación estructural favorece el aumento de las importaciones", *Focus Japan*, núm. 6, Japón, 1997, pp. 6-8.

19. Véase "Agency to Simplify Rice Distribution", *The Nikkei Weekly*, Japón, 29 de junio de 1998, p. 2.

Por otro lado, el gobierno está considerando revisar la Ley de la Tierra Agrícola de 1962 y eliminar la restricción para que las corporaciones puedan adquirir tierras de cultivo con el fin de asegurar una oferta agrícola estable.²⁰

LA POLÍTICA AGRÍCOLA DE CHINA: PLANTEAMIENTOS Y RESULTADOS

Los objetivos fundamentales de la política agrícola y alimentaria de China se han mantenido prácticamente sin cambios desde los años cincuenta: asegurar el abasto de las zonas urbanas a precios accesibles y estables, elevar el ingreso de los agricultores, estimular la autosuficiencia, mantener una reserva estratégica de granos y participar en el mercado internacional mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas.²¹ Las diferencias fundamentales entre las etapas de la colectivización y la privatización radican en la forma de alcanzar dichos objetivos, que dan lugar a las políticas para desarrollar el sector agrícola.

En los últimos dos decenios las estrategias y las acciones para cumplir con los objetivos básicos han tenido cambios muy drásticos como resultado de la transformación del modelo general de desarrollo económico y social. Los líderes de China están transformando la economía centralmente planificada en una "economía socialista de mercado" con características propias. Las transformaciones incluyen la utilización del mercado para guiar las decisiones del productor y del consumidor, mientras que el gobierno central retiene el control político y el uso de los mecanismos macroeconómicos para manejar la economía. Aunque los mercados y las fuerzas de la oferta y la demanda son cada vez más importantes para la economía rural de China, la intervención gubernamental continúa siendo primordial en la agricultura.²² Un aspecto central de la nueva estrategia agrícola con-

20. "Govt May Back Purchase of Farmland by Stock Firms", *Daily Yomiuri*, Japón, 2 de junio de 1998, p. 2B, y "Issue of Corporate Ownership of Farms Stirs Emotional Debate", *The Nikkei Weekly*, Japón, 22 de junio de 1998, p. 3.

21. En algunos momentos de la historia reciente de China algunos de estos objetivos han sido, en cierta medida, mutuamente excluyentes, debido a factores relacionados con la política general de desarrollo, la política exterior e incluso con objetivos militares. Los efectos han sido significativos en la economía agrícola, la producción, el consumo, los niveles de reserva, así como el comercio interior y exterior de alimentos. Véase Frederick W. Crook, "Current Agricultural Policies Highlight Concerns About Food Security", en *International Agriculture and Trade Reports: China*, op. cit. Otros objetivos básicos, recientemente mencionados de manera explícita, se refieren a la protección de los recursos naturales y la ecología para lograr un desarrollo agrícola sustentable, incluyendo la conservación del agua y del suelo en gran escala, así como el estímulo de hábitos de consumo más adecuados, sobre bases científicas y de ahorro en el gasto alimentario. Véase Wan Baorui (viceministro de Agricultura de China), ponencia presentada en el National Agricultural Forum, Des Moines, Iowa, Estados Unidos, el 3 marzo de 1997.

22. Véase Frederick W. Crook, "Current Agricultural..." op. cit.

sistió en convertir a la familia campesina en la unidad básica de producción, con lo que se eliminó la organización colectiva de las comunas populares. En estas últimas los agricultores se organizaban en equipos de producción mediante los cuales se ejercía desde arriba el control de la producción agrícola.²³

El nuevo modelo, establecido desde 1978 y conocido como "sistema de responsabilidad" para la agricultura, se fundamenta en la firma de contratos entre los equipos de producción y cada familia, mediante los cuales se regulan las cuotas de producción y de entrega tanto al Estado como al equipo de producción a precios predeterminados. Asimismo, se especifica la cantidad de excedentes que cada productor puede vender a los precios vigentes en el mercado libre, en las organizaciones de productores o en las propias agencias del gobierno. De la misma forma, en el contrato se estipulan el impuesto agrícola, los pagos por los derechos de agua, los servicios de fumigación (cuando los proporciona la unidad colectiva), las semillas y los fertilizantes.

Con el "sistema de responsabilidad" se indujo a los agricultores a establecer una amplia variedad de técnicas organizacionales y administrativas para vincular su ingreso con la cantidad y calidad de los bienes producidos. De esta manera los agricultores son responsables de las pérdidas o las ganancias de su parcela. En síntesis, la figura legal en el "sistema de responsabilidad" se asemeja a un contrato inquilinario entre la sociedad y la unidad familiar.²⁴ Este tipo de "inquilinos" no disfruta de los derechos de propiedad, pero tiene garantizado el usufructo de la tierra por 15 años, derecho que puede heredar o transferir mediante la firma de otro contrato. Con el sistema de "contrato agrícola", la unidad familiar sustituyó al equipo de producción y se convirtió en la unidad básica para la toma de decisiones en cuanto a qué y cómo producir, así como al destino que se le da a los productos que exceden la cuota.²⁵ Otros cambios importantes

23. La organización productiva de las granjas estatales se mantuvo durante la etapa de la cooperativización que llevó al establecimiento de las comunas populares. En la actualidad se ha vuelto a entregar a las familias el grueso de la tierra para su usufructo.

24. Los primeros contratos familiares fueron por 15 años. Posteriormente, el gobierno amplió los plazos y advirtió a los funcionarios sobre la intención de intentar su derogación. En 1995 el Consejo de Estado anunció que los derechos agrarios se extendían por otros 30 años y puso fin a la práctica de reasignación de tierras por cambios en el tamaño de las familias. El Consejo de Estado también reiteró que los derechos de uso de tierra podían ser transferidos por compensación y por herencia. Véase Hanstad Prosterman y Prosterman Li, L. Roy, Tim Hanstad y Li Ping, "Can China Feed Itself?", *Scientific American*, septiembre de 1996, pp. 90-96.

25. Los cambios en la política agrícola se dieron desde los niveles superiores del gobierno, como parte del ajuste a la estructura política y económica del país conocida, ahora, como la Reforma. En la práctica el proceso se dio de la siguiente manera: en un principio, mediante "contratos de producción", la tierra se entregó a los grupos de producción, los que a su vez asignaban tareas entre las familias; en un paso posterior, en 1980, se comenzaron a establecer directamente con las familias. Durante 1981, los "contratos agrícolas" con las familias gradualmente reemplazaron los "contratos de producción".

fueron la descentralización de las instancias de decisión y el abandono de los controles directos por parte del Estado. La mayoría de los aspectos de la administración colectiva se eliminaron, como los puntos de trabajo, las raciones y la distribución, aunque en términos formales la tierra continuó siendo de propiedad colectiva. Para 1983 más del 90% de las familias campesinas operaba conforme al sistema de responsabilidad. En 1984 el control del Partido sobre las comunas comenzó a reemplazarse por un control económico administrativo sobre los municipios. De hecho, se abolieron las comunas populares y se volvió al anterior sistema de administración basado en los subdistritos llamados *xiang*. Por arriba de éstos permanecieron las unidades distritales de planeación y administración, responsables de abastecer a los productores, a tiempo y de manera adecuada, con insumos como semillas, fertilizantes y plaguicidas, así como asegurar el desarrollo de los trabajos hidráulicos (irrigación, drenaje, control del flujo), construcción y mantenimiento de los caminos y las redes de electricidad.²⁶

La consigna de la política agrícola gubernamental era tomar los cereales como eslabón clave y fomentar de manera simultánea a la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la piscicultura, así como las llamadas actividades secundarias. En la realidad, la política se concretó en dos estrategias un tanto diferentes. En una primera etapa el objetivo era alcanzar la autosuficiencia en la producción de granos, con el propósito de que cada región produjera los que requería; sin embargo, esta política aparentemente se abandonó en un momento en que la euforia por los mecanismos de mercado opacó los objetivos fundamentales relacionados con la seguridad alimentaria. En los años ochenta, a los agricultores se les permitía especializarse en el cultivo de los productos que más se adecuaban, sobre todo, a sus expectativas de rentabilidad, al tipo de tierra y al régimen de lluvias de cada zona.²⁷

Estrategias actuales de política agrícola

Como resultado del estancamiento de la producción de cereales en el período de 1990 a 1994, los líderes chinos dieron un viraje en la política agrícola hacia la producción de granos básicos. Para ello, en 1995 se estableció el "sistema de responsabilidad de bolsa de granos de los gobernadores" mediante el cual se ha incrementado la autosuficiencia del país en ese rubro y se han reducido de modo significativo las importaciones. Esto, por

Véase John McMillan, John Whalley y Li Jing Zhu, *The Impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth*, mimeo., Graduate School of International Relations and Pacific Studies Research Report 88-02, octubre de 1988, University of California, San Diego, p. 4; Susan Shirk, L., *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley y Los Angeles, Oxford University of California Press, 1993, p.38.

26. Véase Gilbert Etienne, *Rural Development in Asia, Meetings with Peasants*. Sage Publications, Londres, 1985, p. 225.

27. Véase John McMillan, John Whalley y Li Jing Zhu, *op. cit.*

otra parte, ha representado un ajuste de la tendencia, presente desde principios de los años ochenta, a la especialización en bienes hortofrutícolas.²⁸

Mediante el mencionado sistema de responsabilidad se busca aumentar la autosuficiencia en granos básicos, retomar algunos espacios clave de control en el comercio interno de alimentos básicos y, de manera concomitante, reducir los esfuerzos de producción especializada. Ello ha propiciado un cambio en las tendencias recientes del comercio exterior de productos alimenticios de China.²⁹ En la coyuntura actual las intenciones manifiestas del gobierno chino se encaminan a "estabilizar" el sistema de responsabilidad familiar por contrato, que equivale a estimular a los agricultores a transferir sus derechos de uso de tierras para expandir la escala de administración agrícola en áreas donde las condiciones lo permitan; establecer una intermediación funcional de los predios familiares con el mercado; impulsar a las empresas comercializadoras para mejorar las interrelaciones de las fases de producción-procesamiento-comercialización, de manera que se estimule la eficiencia económica de la agricultura; fomentar la reforma del sistema de distribución alimentaria mediante mecanismos de precios dirigidos por el mercado; proteger la superficie cultivable; vigorizar la ciencia y la tecnología agrícolas (en este aspecto sobresale el desarrollo de semillas mejoradas); incrementar el uso de insumos; reajustar la distribución del ingreso de los agricultores; aumentar la disponibilidad de recursos financieros y crediticios destinados a la agricultura, y aprovechar los recursos de tierra no agrícola para promover la diversificación de la producción agrícola, en particular las granjas pecuarias.³⁰

Política de precios

Aunados a los cambios en la estructura administrativa, los ajustes a los precios de los productos, los insumos y los servicios (pagados y cobrados al productor) han sido determinantes para estimular la producción agrícola y mejorar el nivel de vida en el campo. Dichos ajustes tuvieron la clara intención de propiciar un incremento de los precios relativos de los bienes agrícolas para

28. Esta estrategia asigna a los gobernadores las siguientes responsabilidades: a) estabilizar el área sembrada de granos; b) garantizar la inversión en los insumos agrícolas, como fertilizantes químicos, para estimular la producción; c) garantizar un cierto nivel de granos almacenados, en calidad de reserva estratégica; d) asegurar que se realicen las transferencias de granos de la provincia y hacia ella; e) tranquilizar a los residentes urbanos mediante el abasto de granos y aceite comestible; f) mantener precios estables de los granos y el aceite comestible; g) controlar de 70 a 80 por ciento de las ventas de granos comercializables; h) elaborar mecanismos para controlar los mercados de granos; i) aumentar la proporción en las ventas de granos comercializables; j) controlar las importaciones y exportaciones de granos, y k) aumentar el nivel de autosuficiencia de granos.

29. Véase Frederick W. Crook, "China: is Current Agricultural Policy a Retreat from Reform", *op. cit.*

30. Wan Baorui, *op. cit.*

resarcir en parte la pérdida del poder adquisitivo de los agricultores. Como afirma Chen, el primer paso en este sentido se dio en 1979, cuando el gobierno central autorizó aumentos de precios para los productos agrícolas.³¹ Esto complementó la implantación del sistema de administración por responsabilidad para la producción agrícola. El ajuste de los precios que los agricultores reciben por sus productos en relación con los que pagan por los insumos y servicios agrícolas está corrigiendo el desfavorable desequilibrio presente desde principios de los años cincuenta.³² De 1978 a 1990 los precios de los granos se incrementaron 2.5 veces, por lo que en la actualidad están cerca de los prevalecientes en el mercado libre.³³

El manejo de los precios de los productos agrícolas ha sido determinante para estimular la producción agrícola. Tan es así que el incremento alcanzado en los últimos años se atribuye en gran parte a dos elementos clave: el aumento en los precios de los granos que adquiere el Estado y la consolidación del sistema contractual de responsabilidad familiar, ambos en el marco de una reforma del sistema económico en su conjunto.³⁴

31. Chen Shenshen (ed.), "Price Reform in China", *Chinese Economic Studies*, vol. 22, núm. 3, primavera de 1989, p. 5.

32. M. Anthony Tang, "Una evaluación crítica del modelo de desarrollo chino", en K. Carl Eicher y Staatz M. John (comps.), *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 504.

33. Li Peng, "La reforma de precios: una vía progresista", *Beijing Informa*, vol. 35, núm. 18, mayo de 1992, p. 14. En relación con la política estatal de precios, recientemente el primer ministro, Li Peng, reafirmó la estrategia de permitir una mayor acción del mercado en cuanto a la fijación de los precios, pero manteniendo el control y la vigilancia por parte del Estado. En la sección "Intensificar la reforma del sistema de precios" del Informe sobre la Labor del Gobierno, señala textualmente: "Sin alterar la estabilidad fundamental del nivel general de los precios al por menor en el mercado, es necesario continuar ampliando el radio de acción del mercado en la regulación de los precios, racionalizar en forma paulatina las relaciones entre los precios y establecer y perfeccionar los mecanismos de formación de los precios principalmente por parte del mercado, así como el sistema de regulación y control de los precios en el mercado por parte del Estado. También es necesario liberar paso a paso los precios de compra y venta de los cereales y convertir los subsidios estatales en fondos de regulación para riesgos en la producción cerealera, lo que contribuirá al desarrollo sostenido de la misma[...]. En lo que respecta a los precios de un reducido número de mercancías raras o de oferta insuficiente y a las tarifas de algunos importantes servicios de infraestructura y servicios públicos, aún es necesario que el Estado fije o ratifique dichos montos; sin embargo, deben introducirse en ellos reajustes oportunos de acuerdo con la ley del valor y con las relaciones entre la oferta y la demanda. El Estado debe regular, controlar y fiscalizar los precios mediante la creación de fondos de regulación de precios y el establecimiento de un sistema de reserva de mercancías y otras palancas económicas, así como con los recursos jurídicos y administrativos que sean necesarios".

34. Muqiao Xue, "Several Problems Concerning Prices", en Chen Shenshen (ed.), *Price Reform in China*, *Chinese Economic Studies*, vol. 22, núm. 3, M.E. Sharpe, Nueva York, primavera de 1989, p. 12.

C U A D R O 2

CHINA: PRODUCCIÓN DE CEREALES Y CRECIMIENTO POBLACIONAL, 1979-1997

Año	Producción de cereales		Población	
	Millones de toneladas	Índice ¹	Millones	Índice ¹
1979	292.67	102.17	982.77	98.64
1980	280.26	97.84	996.13	99.98
1981	286.41	99.99	1 010.11	101.38
1982	315.33	110.08	1 024.60	102.84
1983	345.54	120.63	1 039.56	104.34
1984	365.85	127.72	1 054.91	105.88
1985	339.79	118.62	1 070.57	107.45
1986	352.01	122.89	1 086.50	109.05
1987	359.16	125.38	1 102.73	110.68
1988	351.75	122.80	1 119.32	112.34
1989	367.56	128.32	1 136.25	114.04
1990	404.33	141.15	1 153.47	115.77
1991	395.04	137.91	1 170.89	117.52
1992	400.41	139.78	1 183.54	118.79
1993	407.97	142.42	1 196.17	120.06
1994	396.50	138.42	1 208.28	121.27
1995	418.63	146.14	1 220.24	122.47
1996	454.83	158.78	1 232.08	123.66
1997	440.92	153.93	1 243.80	124.84

1. 1979-1981 = 100.

Fuente: FAO, Serie Informática Estadística, Roma, 1993, y FAO, FAOSTAT, noviembre de 1997.

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

El incremento de la producción de alimentos, resultado de los cambios en la política agrícola durante la Reforma, es un hecho incontrovertible. De 1980 a 1990 la producción de alimentos básicos (cereales) aumentó 44.2%, cifra muy superior al crecimiento de la población, de 15.7% (véase el cuadro 2). Tras un período de estancamiento en la producción durante la primera mitad de los años noventa, con la reforma administrativa de 1995 los líderes chinos logran elevar la producción. Así, la de cereales, superior a 400 millones de toneladas y equivalente a 20% de la producción mundial, muestra con claridad la influencia en los mercados mundiales de una variación en las expectativas de producción o en el consumo del país más poblado del mundo.

De acuerdo con cifras oficiales, la producción per cápita de granos se ha más que duplicado de 1950 a la fecha.³⁵ Para 1997, gracias al incremento del área sembrada, al mayor uso de insumos y al aumento de los precios de las adquisiciones gubernamentales, los líderes chinos se propusieron alcanzar una producción sin precedente de 490 millones de toneladas, superior a la de 1996, cuando los agricultores obtuvieron las máximas cosechas de trigo, arroz y maíz. Las metas para los años 2000 y 2030 son

35. Las cifras oficiales y de la FAO no coinciden debido a la diferente metodología de cálculo: China realiza una conversión para sacar una cifra total equivalente de granos.

de 500 y 640 millones de toneladas, respectivamente, con un aumento constante de la producción per cápita.³⁶

En la actualidad China es uno de los más importantes productores, consumidores y exportadores de productos hortofrutícolas. En el marco de la Reforma, la producción de la mayoría de estos cultivos se ha incrementado de 1980 a la fecha. La extensión del país y su gran variedad de climas constituyen la base necesaria para la producción de hortalizas y frutas. De hecho, gracias a la exportación de estos productos China ha podido mantener una balanza agropecuaria positiva, aun en los años en que las importaciones de granos básicos han sido relativamente significativas.

China es el mayor productor de vegetales del mundo. El área sembrada de estos cultivos (incluyendo el melón, que se contabiliza como vegetal), pasó de 3.2 millones de hectáreas en 1980 a 10.5 millones en 1996. De acuerdo con cálculos oficiales, en 1995 se produjeron 431 millones de toneladas: 257 millones de vegetales frescos, 163 millones de papas, 10 millones de leguminosas, incluyendo frijol, y un millón de toneladas de champiñones. Como dato comparativo se puede señalar que la producción de vegetales de Estados Unidos (sin considerar el melón) es de 56 millones de toneladas.³⁷

La producción frutícola es muy variada e incluye tanto frutas tropicales y subtropicales (plátano, cítricos, mango, papaya, guayaba), cuanto de clima frío, como manzana, durazno, pera y uva. La Reforma estimuló a los agricultores a incrementar la producción de estos frutos; así, el área sembrada pasó de 1.8 millones de hectáreas en 1980 a 8.1 millones en 1995 (350% de incremento). La producción, por su parte, pasó de 6.8 millones de toneladas en 1980 a 46.5 millones en 1996 (583% de incremento). La producción total de frutas en China es 70% mayor que la de Estados Unidos.

Otro cultivo de importancia en la agricultura china es el té; sin embargo, el mayor incremento de su producción ocurrió antes de la Reforma: de 486 000 ha en 1970 pasó a un millón en 1977. De este año a 1995 esa área se mantuvo prácticamente inalterada.

Así, los cambios en la estructura productiva del sector primario han permitido elevar la producción y la productividad agrícolas y mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas. Se han sido realizado varios intentos para explicar y evaluar los resultados de la agricultura de China en los últimos años, en especial de los ochenta a la actualidad. Es el caso del estudio de Lin Justin Yifu, quien atribuyó el rápido crecimiento de la producción agrícola de 1980 a 1984 al sistema de responsabilidad por contrato con base en la familia.³⁸ Lin encon-

36. Sobre las expectativas de producción agrícola y los factores que podrían determinar sus resultados, véase F. Robert Ash, "The Agricultural Sector in China: Performance and Policy Dilemmas During the 1990s", *The China Quarterly*, núm. 131, septiembre de 1992.

37. Frederick W. Crook, "Introduction to China's Horticultural Economy", en *International Agriculture and Trade Reports: China*, op. cit., p. 49.

38. Lin Justin Yifu, *Household Farm, Cooperative Farm, an Efficiency Evidence from Rural Decollectivization in China*, Economic Growth Center, Work Paper, núm. 533, Yale University, 1987.

tró que 20% del aumento de la productividad o 60% del de la producción agrícola se debió al cambio institucional.

En cuanto al objetivo de mantener reservas adecuadas de granos, se ha logrado con creces. Así, el gobierno chino informó que las que se encuentran en manos de los agricultores y del Estado habían alcanzado, en enero de 1997, la cifra sin precedente de 148.5 millones de toneladas, superior en 34.4 millones a las reservas de finales de 1995. Para este ciclo, el gobierno planea adquirir aproximadamente 10% de la producción de granos (50 millones de toneladas); otro 10% lo comprarán a precios de mercado las compañías comercializadoras del gobierno; el resto lo venderán los agricultores en los mercados urbanos y rurales locales o lo utilizarán para su consumo. La puesta en práctica de la estrategia de la "bolsa de granos" creó las condiciones para aumentar la autosuficiencia y la seguridad alimentarias.³⁹

En síntesis, el avance de la producción agrícola se debe a una política agrícola propicia que generó las condiciones para aprovechar los inventarios sociales acumulados en años anteriores (infraestructura, educación, etc.), distribuir ampliamente los recursos tecnológicos disponibles y estimular el trabajo y la creatividad de los productores rurales. Esto último sobre todo gracias a la reorganización rural, que relacionó de manera más estrecha el ingreso familiar con el trabajo productivo y la toma de decisiones en el ámbito local, y a la liberalización de los mercados de productos agrícolas y de otros bienes y servicios ofrecidos por la población rural, anteriormente restringidos.

No obstante lo anterior, las posibilidades de aumentar la producción per cápita no parecen muy grandes. Aun cuando el mejoramiento de los ingresos y los cambios en la dieta de la población, que acarrearán un incremento del bienestar, propiciarán una mayor demanda de alimentos, se duda que existan posibilidades reales de hacer frente a este reto con la producción interna.

Sin embargo, la perspectiva oficial al respecto es optimista dado que:⁴⁰ a) la tasa de utilidad actual de la tierra cultivable no es muy alta, por lo que hay todavía posibilidades de incrementar la productividad con apoyo de la ciencia y la tecnología; b) aunque no logre un aumento considerable de la producción per cápita, hay buenas perspectivas de que la producción de alimentos se diversifique al utilizar tierras no aptas para el cultivo y establecer granjas pecuarias, por ejemplo; más aún, la promoción del progreso técnico en las explotaciones ganaderas y pesqueras, así como del mejoramiento de la tasa de conversión de los granos por medio de la carne, podrían disminuir la presión de la demanda sobre los granos para consumo humano, y c) el creciente abasto y consumo de carne, huevo, productos marinos, frutas y vegetales podrían ayudar a sustituir gradualmente el consumo de granos.

39. Véase Frederick W. Crook, "Good Grain Crop Projected for 1997", *op. cit.*, pp. 28-29, y *Beijing Informa*, núm. 7, 1991, p. 26.

40. Wan Baori, *op. cit.*

LA PARTICIPACIÓN DE CHINA EN EL MERCADO MUNDIAL DE ALIMENTOS

Desde hace algunos años la agricultura china, en especial el abasto de alimentos, se convirtió en un tema de preocupación mundial. Algunos expertos suponen que dentro de 20 o 30 años China difícilmente podrá alimentar a su población, la que para entonces (2030) llegaría a 1 600 millones de habitantes (se prevé que al terminar el siglo será de 1 300 millones). La perspectiva demográfica, más los cambios en los patrones de alimentación, resultado de las altas tasas de crecimiento económico y del mayor ingreso de la población, permiten prever importaciones masivas de alimentos básicos, como ha ocurrido en otros países en circunstancias similares.⁴¹

A la fecha el modelo no ha operado de modo estricto, pero hay el peligro de que una "pequeña" baja en la producción, o un estancamiento en sus tendencias de crecimiento, se refleje en una demanda masiva de productos agrícolas en el mercado internacional y en una gran especulación que llevaría a los precios de maíz, trigo arroz y sorgo, principalmente, muy arriba de las cotizaciones actuales.

China ha sido un actor importante en el comercio mundial de alimentos. Con excepción del período de aislamiento de finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, China ha exportado e importado cantidades significativas de alimentos. Es un país comprador neto de granos y otros productos intensivos en el uso de la tierra; por otra parte, es un exportador neto de bienes hortofrutícolas y productos agrícolas orientados al consumidor.

En 1996 el valor de las exportaciones agrícolas de China ascendió a 10 588 millones de dólares, 7% de las totales. En ese año, las importaciones agrícolas ascendieron 9 699 millones de dólares, también 7% de las totales.⁴²

La estructura del comercio agrícola neto de China corresponde a su dotación de recursos: los productos a granel y de procesamiento intermedio, con un componente intensivo de uso de tierra, constituyen la mayor parte de las importaciones agrícolas, mientras que los productos intensivos en mano de obra, como son las frutas, las hortalizas y los bienes orientados al consumidor constituyen la mayor parte de las exportaciones agrícolas (54% del total). En 1996, China colocó más de 65% de sus exportaciones agrícolas en los mercados de sus vecinos asiáticos. Por otra parte, aproximadamente la mitad de las importaciones agrícolas de China provienen de Estados Unidos, Canadá y Australia.

Por rubros, en el período de la Reforma el principal producto de importación ha sido el trigo, que en los últimos años ha sobrepasado los 10 millones de toneladas anuales; este grano representa entre 80 y 90 por ciento de los requerimientos de alimentos básicos del exterior. Por su parte, hasta principios del

41. Los ejemplos típicos son los de Japón, Taiwan y Corea del Sur, con poblaciones de 10 a 4 por ciento de la china.

42. Zhi Wang, "China's Agricultural Trade in 1996: Commodity Structure, Geographical Distribution, and Its Role in U.S. and World Agricultural Trade", en *International Agriculture and Trade Reports: China*, *op. cit.*, p. 6.

C U A D R O 3

CHINA: COMERCIO EXTERIOR DE GRANOS, 1980-1995^a (MILLONES DE TONELADAS)

Año	Importaciones			Total	Exportaciones			Importación neta de granos
	Total	Trigo	Trigo/total (%)		Arroz	Soya	Maíz	
1980	13.43	10.97	81.70	1.62	1.12	0.11	n.d.	11.81
1981	14.81	13.07	88.25	1.26	0.58	0.14	n.d.	13.55
1982	16.12	13.53	83.97	1.25	0.46	0.13	n.d.	14.87
1983	13.44	11.02	82.02	1.96	0.57	0.33	n.d.	11.47
1984	10.65	10.00	93.94	3.44	1.19	0.83	0.91	7.21
1985	6.17	5.63	91.27	8.88	1.02	1.15	5.96	- 2.71
1986	7.28	5.75	79.02	9.10	0.96	1.30	5.71	- 1.81
1987	16.28	13.34	81.96	7.19	0.99	1.71	3.85	9.09
1988	14.79	13.91	94.06	6.54	0.71	1.46	3.52	8.25
1989	16.40	14.70	89.64	6.22	0.34	1.17	3.50	10.18
1990	13.56	12.34	90.94	5.44	0.30	0.91	2.89	8.13
1991	13.98	12.83	91.72	10.66	0.69	1.07	7.49	3.32
1992	11.57	10.34	89.38	14.45	1.20	0.85	10.44	- 2.88
1993	7.33	6.42	87.59	16.12	1.71	0.35	11.79	- 8.79
1994	9.01	-	-	10.84	-	-	-	- 1.83
1995	20.27	-	-	0.42	-	-	-	19.85

a. Las cifras negativas indican importaciones netas. n.d. No disponible.

Fuente: Feng Lu, "China's Grain Trade Policy and Food Trade Pattern", ponencia presentada en la Conference on Food and Agricultural Policy Challenges for the Asia-Pacific and APEC, celebrada del 1 al 3 de octubre de 1996 en Manila, Filipinas, p. 46.

presente decenio las exportaciones de alimentos básicos se concentran en maíz, arroz y soya (véase el cuadro 3).

Por otra parte, China es un importante exportador de frutas y hortalizas. En 1995 exportó casi 3 500 millones de dólares de estos productos (véase el cuadro 4), principalmente vegetales. De acuerdo con los datos de la Oficina de Aduana de China, sus principales mercados, medidos por el valor de exportación en dólares, son: Japón (809 millones), Hong Kong (160 millones), Corea del Sur (82 millones), Estados Unidos (44 millones), Alemania (39 millones), e Italia, Indonesia, Singapur y Rusia, a los cuales exporta entre 35 y 25 millones de dólares.⁴³

La relación comercial agrícola de México con China

China y México tienen una relación comercial agrícola muy poco significativa. Esporádicamente, por alguna urgencia, México ha acudido al mercado chino para complementar la demanda interna de algunos productos, como arroz y frijol. En los últimos cinco años, las exportaciones de productos agrícolas alimenticios de México a la nación oriental se han mantenido muy bajas. El principal producto agrícola que se le envía ha sido el algodón: 4.3, 15.5 y 3.9 millones de dólares en 1994, 1996 y 1997, respectivamente; otra venta esporádica ha sido la de bebidas alcohólicas, que se inició en 1996 y reportó ventas por valor de 342 518 dólares en 1996 y 87 114 dólares en 1997.

43. Frederick W. Crook, "Introduction to China's Horticultural Economy", en *International Agriculture And Trade Reports: China*, op. cit., p.47.

Las importaciones agrícolas de México han fluctuado entre 13.4 millones de dólares en 1994 y 3.7 millones en 1997. Entre las compras de México a China sobresalen las oleaginosas, los cereales y el té.

MÉXICO Y CHINA EN EL MERCADO ALIMENTARIO DE JAPÓN

Desde finales de los ochenta las importaciones japonesas de alimentos se han duplicado. Éstas son muy variadas debido a que en los últimos cuatro decenios las familias japonesas han diversificado su dieta. Destacan las frutas y vegetales, frescos, congelados y enlatados, que en 1995 constituyeron

C U A D R O 4

CHINA: COMERCIO EXTERIOR HORTOFRUTÍCOLA, 1994-1995 (MILLONES DE DÓLARES)

Producto	1994			1995		
	Importación	Exportación	Saldo	Importación	Exportación	Saldo
Vegetales	18	2 091	2 073	87	2 209	2 122
Espicias	2	294	292	15	466	451
Frutas	41	223	182	69	307	233
Nueces	24	183	159	14	459	438
Flores	6	24	18	12	44	32
Melones	0	8	8	1	20	19
Total	91	2 823	2 732	198	3 498	3 300

Fuente: Frederick W. Crook, "Introduction to China's Horticultural Economy", en US Department of Agriculture, *International Agriculture and Trade Reports: China*, Economic Research Service, WRS 97-3, junio de 1997.

C U A D R O 5

JAPÓN: IMPORTACIONES DE FRUTAS Y VEGETALES, 1991-1995 (MILLONES DE YENES Y MILES DE TONELADAS)

Producto	1991		1992		1993		1994		1995	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
<i>Total</i>	3 791.0		4 192.0		4 428.0		5 300.0		5 881.0	
Frutas, vegetales y jugos	2 437.6		2 466.0		2 568.0		3 025.7		2 926.1	
<i>Vegetales</i>	807.3	672	768.9	618	1 003.4	780	1 219.8	1 011	1 229.0	1 102
Vegetales frescos	359.4	314	292.6	238	497.3	380	606.1	553	627.2	604
Cebollas	25.1	63	14.2	35	29.6	62	97.5	207	123.6	246
Calabazas	80.4	101	86.8	122	100.2	126	113.0	157	105.0	132
Zanahorias y nabos	5.3	10	1.9	3	6.1	9	12.2	18	30.6	56
Espárragos	61.4	12	70.3	15	89.5	18	114.9	21	111.7	23
Col	57.5	46	53.9	29	85.5	53	5.9	10	6.2	12
Otros	129.7	82	65.6	34	186.5	112	262.7	140	250.0	135
Vegetales congelados	447.8	358	476.3	380	506.1	400	613.7	458	601.8	498
Papas	149.2	144	161.6	159	159.0	155	188.5	176	196.9	197
Vegetales mixtos	25.0	21	27.0	22	30.4	25	34.6	26	36.7	29
Maíz dulce	43.2	36	44.8	40	49.2	42	57.3	43	55.5	47
Espinacas	13.3	14	10.7	11	13.3	16	19.1	21	16.4	21
Otros	217.1	143	232.1	148	254.2	162	314.2	192	296.2	204
Hongos	n.d.	n.d.	253.1	14	289.3	27	382.6	39	354.6	40
Frescos y congelados	n.d.	n.d.	179.8	7	197.6	18	282.3	29	272.6	30
Secos	n.d.	n.d.	73.3	7	91.7	9	100.3	10	82.0	10
<i>Frutas frescas</i>	1 372.3	1 639	1 364.1	1 526	1 288.2	1 627	1 407.2	1 735	1 278.1	1 648
Plátanos	464.9	803	522.9	777	475.7	913	442.6	929	397.5	874
Toronjas	249.8	261	248.5	245	213.4	237	275.1	285	251.4	278
Naranjas	134.2	82	154.8	172	155.8	165	190.2	190	168.3	180
Piñas	53.0	138	56.9	127	52.5	121	52.9	114	47.2	108
Limones, limas	249.8	261	111.7	93	125.2	83	122.2	89	124.2	93
Kiwis	85.5	43	96.0	53	84.0	47	94.0	46	77.5	42
Melones	24.9	21	21.4	21	24.4	22	39.5	37	36.4	33
Cerezas	46.4	6	83.5	13	92.1	13	109.8	16	102.1	12
Mangos	19.0	8	20.9	8	21.6	8	26.4	10	22.2	9
Uvas	18.5	8	20.9	8	18.9	8	26.4	10	22.2	9
Papayas	19.6	5	18.7	5	17.1	5	18.5	5	19.2	5
Aguacates	6.5	3	7.7	4	7.5	5	9.7	4	9.6	5
<i>Jugos</i>	258.0	115 975	332.9	126 237	276.4	145 696	398.7	215 716	419.1	233 337
Naranja congelado	67.0	35 677	139.8	50 070	75.9	48 072	111.1	64 761	97.9	56 286
Naranja sin congelar	n.d.	n.d.	6.6	5 764	14.4	12 840	68.8	41 887	39.4	24 890
Toronja	n.d.	n.d.	36.4	14 092	30.7	13 417	36.8	15 472	28.6	14 619
Limón	n.d.	n.d.	10.0	5 164	12.8	6 234	13.8	6 444	17.5	8 275
Otros cítricos	n.d.	n.d.	2.1	936	1.3	500	0.9	340	2.3	998
Piña	n.d.	n.d.	10.4	5 027	6.7	4 759	6.6	5 353	7.2	5 554
Uva	n.d.	n.d.	32.6	10 448	33.9	12 115	35.8	14 396	33.4	15 200
Manzana	74.0	37 453	85.6	31 851	94.1	44 921	109.8	58 792	136.9	74 695
Otros frutos	n.d.	n.d.	3.2	734	1.0	343	1.7	569	20.6	5 711
Mixtos	n.d.	n.d.	6.3	2 151	5.6	2 495	13.2	7 702	35.1	27 109
<i>Otros¹</i>	1 353.4		1 726.0		1 860.0		2 274.3		2 954.9	

n.d. no disponible. 1. Incluye alimentos enlatados.

Fuente: Jetro, *Carta de Jetro*, México, varios números, y *Japan's Food Imports 1992-1995*, Japón.

11% de las importaciones niponas de alimentos, por 5 881 millones de dólares (véase el cuadro 5). La pérdida de ventaja comparativa del sector agrícola japonés afecta en mayor grado la producción de frutas y vegetales, ya que es intensivo en el uso de mano de obra, que es precisamente el factor que presenta mayores problemas para la agricultura del país asiático. En términos de volumen, las importaciones de vegetales frescos se duplicaron en el período de 1991 a 1995, mientras que las de vegetales congelados se incrementaron 40%. Por otra parte, las de frutas frescas permanecieron constantes en el período y las de

jugos de frutas se duplicaron en los años considerados. Los principales consumidores de estos productos son el sector agroindustrial y el de servicios alimentarios, motivados, por un lado, por el ahorro de mano de obra y espacio, sobre todo en los productos congelados y enlatados, y por otro, por la búsqueda de fuentes de abastecimiento estables y seguras a raíz de la crisis a que se enfrenta el sector agrícola japonés.

Los cinco principales proveedores de alimentos a Japón en 1995 fueron Estados Unidos (29%) y China (10%), en tanto que Taiwan, Australia y Tailandia contribuyeron en conjunto con-

C U A D R O 6

MÉXICO: EXPORTACIONES ALIMENTARIAS, 1991-1997 (MILLONES DE DÓLARES)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Total</i>	42 687	46 195	51 885	60 882	79 541	95 999	110 431
<i>Sector alimentario</i>	3 589	3 477	4 094	4 574	6 546	6 522	7 324
Agrícolas	1 877	1 679	1 961	2 221	3 324	3 197	3 408
Pecuarías	414	373	488	395	579	188	419
Pescados y mariscos	82	60	55	62	114	207	172
Alimentos, bebidas y tabaco	1 216	1 365	1 590	1 896	2 529	2 930	3 325
Variación del sector alimentario		- 3.1	17.7	11.7	43.1	- 0.4	12.3
Sector alimentario/total (%)	8.4	7.5	7.9	7.5	8.2	6.8	6.6
Frutas y hortalizas	1 487	1 491	1 828	2 007	2 627	2 457	2 606
Participación en alimentarias (%)	41.4	42.9	44.7	43.9	40.1	37.7	35.6
<i>Agrícolas</i>							
Legumbres y hortalizas	489	551	653	690	929	742	926
Jitomate	262	167	395	395	586	540	523
Frutas frescas	283	319	323	350	402	418	424
Melón y sandía	142	89	65	89	114	128	140
Garbanzo	32	36	27	45	73	104	63
Fresas frescas	21	12	22	32	44	53	27
Alimentos, bebidas y tabaco							
Legumbres y frutas frescas	195	259	266	291	307	327	366
Fresas congeladas	0	24	27	33	49	30	31
Jugo de naranja	45	10	25	51	91	66	50
Jugo de frutas	18	24	25	31	32	49	56

Fuente: INEGI y Bancomext.

18% de las importaciones. En ese mismo año México ocupó el vigésimo sexto lugar como proveedor de alimentos a Japón; de América Latina lo antecedieron Brasil, Chile, Colombia y Argentina, que ocuparon los lugares 12, 14, 23 y 25, respectivamente, como proveedores de alimentos a Japón.⁴⁴

El comercio bilateral entre China y Japón se intensificó a partir de 1986. De este año a 1995, las importaciones de Japón procedentes de China pasaron de 5 000 millones de dólares en 1986 a alrededor de 36 000 millones en 1995. De este total, 14% correspondió a adquisiciones de alimentos, las cuales se cuadruplicaron en el período al pasar de 1 200 millones de dólares a 4 899 millones. No obstante, estas últimas mostraron un crecimiento menor que las importaciones de manufacturas intensivas en mano de obra. China ocupa así el segundo lugar como proveedor de alimentos a Japón, aunque muy alejado de Estados Unidos.

En los principales grupos de productos alimenticios, China se ubica en los tres primeros lugares como proveedor de Japón en pescado (segundo lugar, con 12%), frutas y preparados de frutas (tercer lugar, con 10%), vegetales frescos (segundo lugar, con 24%) y especias (primer lugar, con 26%). En frutas destaca en productos congelados (fresas) y enlatados (duraznos). En vegetales sobresalen los productos étnicos, como los hongos *shiitake* y *matsutake* frescos y deshidratados, la soya germinada, los pepinos y el jengibre encurtidos, los tallos de bambú enlatados, los chícharos y el frijol oriental.

México por su parte posee una clara ventaja comparativa sobre Japón en la producción de vegetales y frutas, dada su abun-

dancia relativa de mano de obra y por ende sus menores costos de producción en este tipo de cultivos intensivos en dicho factor. No es casualidad que, de las exportaciones agrícolas mexicanas, alrededor de dos terceras partes estén constituidas por frutas y vegetales, y en el total de las alimentarias representen entre 35 y 40 por ciento (véase el cuadro 6). En el período de 1991 a 1997, en el cual se profundiza la apertura del sector agrícola mexicano y se eliminan muchas restricciones a las exportaciones de hortalizas, las ventas externas de productos alimenticios se duplicaron. Mientras las agrícolas se incrementaron 82% en el lapso considerado, las de alimentos procesados lo hicieron en 173%. No obstante lo anterior, la participación de las exportaciones alimentarias en las totales de México se ha mantenido cerca de 7%, lo que refleja un mayor dinamismo de los envíos de manufacturas.

Aunque la actual estructura de las exportaciones alimentarias tiende a reflejar una paulatina especialización en el sector agrícola como consecuencia de la apertura, aquélla todavía no se refleja en un cambio radical en el uso de la tierra agrícola en México. De acuerdo con un estudio reciente, la fruticultura mexicana ocupa 5% de la superficie cultivada y genera 15% del valor de la producción agrícola. Entre los principales productos destacan la naranja, el mango, el limón, el aguacate, el plátano, la manzana, la nuez encarcelada y la uva de mesa. En conjunto estos cultivos ocupan 88% de la superficie sembrada.

En todos los casos, con excepción de la uva y el plátano, dicha superficie se incrementó en el período de 1989 a 1996.⁴⁵

44 Véase Jetro, *Statistics of Japan's Food Imports 1995*, Jetro Agriculture Department, pp. 1-3.

45. Véase Rita Schwentesius, *Sistemas agroindustriales en México. Indicadores, situación actual, tendencias*, Ciestaam y Rabobank, México, mayo de 1997, p. 119.

Según el estudio mencionado, el sector frutícola genera un empleo de más de 82 millones de jornales y contribuye con 18% de las exportaciones alimentarias. El sector de hortalizas, con 3% de la superficie agrícola, aporta 16% de la producción nacional y 50% de las divisas por exportación agrícola, además de que genera una demanda de empleo de 52 millones de jornales al año. En conclusión, ambos sectores ocupan 8% de la superficie cultivable del país, participan con un tercio de la producción agrícola y son, por las características propias de los cultivos, importantes fuentes de empleo en el campo.

El mercado que absorbe la mayor parte de las exportaciones de alimentos de México es el estadounidense. En cambio, las que se remiten a Japón son todavía poco significativas. En 1996 este mercado adquirió 324 millones de dólares de alimentos procedentes de México, que representaron 4.4% del total de las exportaciones alimentarias de este país en ese año. Para Japón, por su parte, estas exportaciones constituyeron 17% del total importado desde México en ese año.

De los 15 productos alimenticios más importantes exportados por México a Japón, en seis de ellos México ocupó el primero o el segundo lugar como proveedor más importante y en el resto, con excepción del camarón, se situó entre los primeros 11 lugares. En ciruelas, aguacate, melones, mango y calabaza cabocha México tiene una penetración del mercado superior a 30%. En 7 de los 15 productos, Estados Unidos es el competidor más importante, y en tres de ellos, China.

Aunque la penetración de China en el mercado alimentario de Japón es elevada, en su mayoría los productos que la primera vende al segundo no compiten con los principales productos exportados por México. A lo anterior cabe agregar que, de continuar el sólido crecimiento de China, el cambio estructural en la economía demandará la generación de un excedente del sector agrícola para satisfacer la demanda de la creciente población urbana y del sector industrial. Por otro lado, si el gobierno chino insiste en mantener una política de autosuficiencia en granos, se desaprovechará la ventaja comparativa de China en productos intensivos en mano de obra.

Con el proceso de liberalización agrícola en marcha en México, cabe esperar que el sector agrícola del país tenderá a especializarse de modo paulatino en aquellos productos en que posee ventaja comparativa, como es el caso de los sectores frutícola y hortícola, dada la dotación de recursos. Japón, por su parte, con los problemas de falta de mano de obra, a lo que hay que agregar la escasez de tierra, seguirá constituyendo un mercado potencial muy importante en el sector alimentario.

CONCLUSIONES

La actual política agrícola de China, en especial en lo que concierne a la estrategia de aumentar la autosuficiencia en granos, representa un equilibrio (¿justo medio?) entre la estrategia anterior a los años ochenta, en la cual el gobierno participaba directamente —y de manera casi exclusiva— en las actividades de compra y abasto, sustentadas en el sistema de planificación

central, y la reciente estrategia, consistente en dejar que las fuerzas de mercado determinen los precios y el abasto de dichos productos. Los líderes chinos esperan que la política de bolsa de granos impulse un mayor uso de herramientas del mercado, mientras se mantienen algunos elementos de control gubernamental.

Hasta ahora China ha mostrado capacidad productiva y organizativa para producir los alimentos que requiere su población. Excepto por algunos momentos históricos, en que por motivos de extrema politización se desquiciaron los sistemas de producción y distribución, la oferta abastece en lo fundamental la demanda de estos productos. Hay, sin embargo, una intensa discusión respecto de las posibilidades, a mediano plazo, de continuar produciendo internamente los alimentos que requiere. La experiencia de los últimos cinco años muestra que los dirigentes chinos disponen de los controles necesarios para ajustar la política agrícola. Esto quedó de manifiesto en el cambio de prioridades que condujo a alentar la producción de granos básicos y a reforzar así la seguridad alimentaria nacional. Ello cambió las perspectivas de los mercados internacionales de alimentos que habían previsto una demanda más fuerte por parte de China.

Aunque el futuro es incierto, el hecho es que la situación agrícola de China es importante para la estabilidad del mercado internacional de alimentos. Los ajustes en la producción como resultado de cambios en la política agrícola podrían redundar en cambios significativos en las reservas mundiales de alimentos y, por ende, en los precios de productos como maíz, trigo, arroz y oleaginosas.

Por su parte, continúan ampliándose las oportunidades de exportación agrícola a Japón: el alto ingreso de las familias, los cambios en la dieta, las nuevas tendencias de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, los efectos de la recesión en el precio en la elección de los consumidores, la desregulación paulatina del sector de distribución, el mayor número de canales de importación y la gradual liberalización que se ha venido dando a partir de los ochenta en el sector agrícola, son factores que confirman tal situación.

En el sector agrícola, China cuenta con abundancia relativa de mano de obra frente a escasez relativa de tierra y capital; por tanto, su ventaja comparativa radica en productos intensivos en el uso de mano de obra. Por otra parte, la política de autosuficiencia alimentaria seguida a partir de 1995 ha privilegiado la producción de granos, a costa de desplazar los productos en que ese país tiene mayor ventaja comparativa.

Más aún, dada la dotación actual de factores, la industria manufacturera china tenderá a concentrarse en los productos que hagan un uso más intensivo de la mano de obra. Si éste es el caso, el sector industrial atraerá recursos del sector agrícola. Y si en la política agrícola el objetivo de la autosuficiencia alimentaria en granos continúa siendo prioritario, difícilmente China podrá continuar su elevada participación en los mercados de productos alimentarios intensivos en mano de obra. Así, dada la ventaja comparativa de México en los sectores frutícola y hortícola, el japonés constituye un mercado potencial importante que le abre posibilidades de diversificación y en el que China, por las razones mencionadas, no constituye una amenaza importante. 