
El comercio exterior de papa en América Latina

GREGORY SCOTT, ROSARIO BASAY

LUIS MALDONADO*

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, incluido México, se suscitó durante el decenio de los noventa un proceso de liberalización económica y desregulación de mercados. En consecuencia, el comercio libre y sus posibles beneficios y peligros han pasado a ser motivo de preocupación de los gobiernos latinoamericanos.

En el caso de la agricultura, la creciente inquietud por mejorar la competitividad de los productos que se exportan, el deseo de reducir en lo posible las importaciones y el interés en beneficiarse de la apertura de los mercados internacionales han dirigido la atención hacia el desarrollo de la agroindustria y de una producción agrícola más competitiva. A su vez, como el mercado agrícola se ha caracterizado por su marcado proteccionismo, el comercio libre resalta las bondades o los peligros de la intervención del gobierno en la política económica. Los países latinoamericanos están adquiriendo conciencia de que el escenario del comercio mundial está cambiando y que las reglas de juego están variando con mayor rapidez, incluso respecto a las de pocos años atrás. Hoy, un factor decisivo para participar con éxito en el mercado mundial es la percepción de las implicaciones de dichos cambios en el sector agrícola. Esto es particularmente cierto en el marco de los actuales acuerdos comerciales multilaterales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercosur, el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México y los convenios que se negocian entre los miembros del Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia), entre éstos y los países centroamericanos, y entre México y las naciones de la Comunidad Económica del

Caribe (Caricom).¹ Este nuevo escenario comercial ha renovado el interés en intercambiar no sólo productos tradicionales como el café, el cacao, la carne y la caña de azúcar, sino también otros no tradicionales, como los hortícolas. En este caso, a muchos productos que por años se consideraron no transables hoy en día se les atribuye gran potencial.

El comercio de papa en América Latina en los últimos decenios es un ejemplo del dinamismo comercial de productos no tradicionales en el mundo. La aparición de nuevos mercados, tanto nacionales como internacionales, ha elevado la rentabilidad de la producción y el procesamiento de la papa, así como el interés de un número cada vez mayor de países por participar en el mercado. Al haber una demanda efectiva de nuevos productos se alienta la oferta, diversificándola. La economía de la papa está en rápida transformación. Desde mediados de los años setenta el crecimiento de las exportaciones e importaciones mundiales del tubérculo se aceleró y en el período 1991-1993 éstas alcanzaron sus montos más altos, al superarse los 7.5 millones de toneladas. En los últimos años varios sucesos han contribuido al establecimiento de un comercio local (esencialmente entre países vecinos), regional (entre naciones de un área en desarrollo) y de larga distancia (entre países en desarrollo y desarrollados o entre los primeros).²

A pesar de que la papa es uno de los cultivos más importan-

* Líder del Programa de Poscosecha y Comercialización y asistentes de investigación en el Departamento de Ciencias Sociales, Centro Internacional de la Papa (CIP), Perú <gscott@cignet.com>.

1. Juan José Palacios, "El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 4, México, abril de 1995, pp. 295-302.

2. Gregory J. Scott, "The Emerging World Market for Potatoes and Potato Products with Particular Reference to Developing Countries", *Economie et Gestion Agro-Alimentaire*, núm. 30, enero de 1994, pp. 19-27.

tes en América Latina en términos socioeconómicos,³ culturales y parte fundamental de la dieta andina, es aún poco conocido como bien transable e insumo agroindustrial. El principal objetivo de este artículo es analizar las tendencias más importantes del intercambio comercial del tubérculo tanto en la región como fuera de ella, y destacar las características subregionales y nacionales más sobresalientes. Mediante este análisis se evidencia el potencial comercial de la papa y sus derivados como rubro de exportación y se identifican los beneficios y peligros de libre comercio del producto para América Latina. En la primera sección del artículo se presentan las principales tendencias en la oferta y la demanda de papa en la zona y su influencia en la evolución del comercio regional. En la segunda sección se analiza el intercambio comercial de papa en la región en los últimos tres decenios como parte de la experiencia mundial y de las regiones en desarrollo. En la tercera se realiza un examen detallado del comercio de papa por zona geográfica y por países. En la cuarta parte del artículo se analiza el clima político-institucional en que se realiza el comercio agrícola en general y del tubérculo en particular. Por último se resumen las oportunidades y los peligros principales que el libre comercio plantea a la economía latinoamericana de la papa.

Cabe señalar que la información estadística proviene, en la medida de lo posible, de instituciones públicas de cada país. Aun así, se contrasta con la difundida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).⁴

CAMBIOS EN LA OFERTA Y LA DEMANDA DE PAPA EN AMÉRICA LATINA

En los últimos tres decenios, los cambios en la oferta y la demanda de papa han transformado el sector en América Latina y se han convertido en la base de modificaciones mayores en el comercio exterior de este cultivo. La relación entre estos cambios y el comercio es múltiple y compleja. Por un lado, el libre comercio obliga a los agricultores a producir con costos y calidad competitivos en escala internacional y, por otro, los países latinoamericanos buscan aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que ofrece la economía mundial de la papa. Asimismo, los cambios en la demanda y el desarrollo de la agroindustria han influido en el dinamismo y la estructura del comercio.

Los cambios en la oferta son fundamentalmente cuatro. El primero es el importante crecimiento de la producción de papa: 2% en promedio en América Latina en los últimos 30 años (véase el cuadro 1). Es notable que dicho incremento se debe exclusivamente al aumento de la productividad; de 1961-1963 a 1992-1994 los rendimientos promedio por hectárea pasaron de 7 a 13 toneladas (86% mayores), superiores a los de regiones como Asia

3. La papa es actualmente uno de los seis cultivos de mayor importancia en términos de volumen producido en América Latina, al lado del maíz, la soya, la yuca, el arroz y el trigo.

4. FAO, *Faostat-PC*, estadísticas no publicadas, 1996.



La economía de la papa

está en rápida

transformación. Desde

mediados de los años

setenta el crecimiento

de las exportaciones e

importaciones

mundiales del

tubérculo se aceleró

y África, e incluso a los mundiales y de muchos países en desarrollo.⁵ Las diferencias en el ritmo de crecimiento de los rendimientos en América Latina revelan el enorme potencial para acrecentar la productividad del productor de papa en la región. Si se compara el crecimiento promedio anual de los rendimientos del trigo (1.7%), el arroz (1.5%) y la yuca (-0.2%), el del tubérculo sobresale en el período considerado.⁶

El segundo aspecto de la oferta se refiere a los cambios dentro del sector, a saber, una mayor orientación comercial de la producción en general y una menor para la autosubsistencia. La tendencia a reducir el área sembrada en América Latina ha llevado a que la producción se concentre en las áreas de mayor productividad que, por tanto, disponen de mayores excedentes comercializables (véase el cuadro 1). Esto se ha debido a la libre competencia—en la medida en que se produce para la venta y no para el consumo propio— en la que sobreviven sólo los productores más eficientes. Así por ejemplo, en Brasil la producción de papa se ha concentrado en el sudeste del país, en provincias donde es mayoritariamente comercial y donde los insumos se utilizan de modo más eficiente. También en los países andinos como Perú y Bolivia, tradicionalmente productores para el autoconsumo, la agricultura papera está cada vez más vinculada al mercado. Esto se demuestra con el creciente volumen de remesas de papa que se enviaron al mercado mayorista más

5. Centro Internacional de la Papa (CIP), *La papa en cifras*, Lima, Perú, 1996.

6. FAO, *op. cit.*

C U A D R O 1

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y ÁREA SEMBRADA DE PAPA, PROMEDIOS DE 1992-1994

| Principales países productores de papa | 1992-1994 | | | Tasa de crecimiento promedio anual ¹ | | |
|---|-------------------------|-------------------|--------------------------|---|----------|-------------|
| | Producción ² | Área ³ | Rendimiento ⁴ | Producción | Área | Rendimiento |
| <i>Cono Sur</i> | 5 573 | 352 | 16 | 1.4 | -1.0 | - |
| Brasil | 2 404 | 168 | 14 | 2.4 | -0.5 | 2.9 |
| Argentina | 2 050 | 105 | 19 | 0.9 | -1.6 | 2.4 |
| Chile | 950 | 61 | 16 | 0.5 | -1.3 | 1.8 |
| Uruguay | 167 | 18 | 9 | 1.4 | -0.6 | 2.0 |
| Paraguay | 2 | - | - | -3.3 | - | - |
| <i>Zona andina</i> | 5 543 | 539 | 10 | 2.2 | 0.6 | 1.6 |
| Colombia | 2 745 | 176 | 16 | 4.6 | 3.3 | 1.3 |
| Perú | 1 412 | 168 | 8 | 0.5 | -1.0 | 1.5 |
| Bolivia | 738 | 123 | 6 | 1.1 | 0.4 | 0.7 |
| Ecuador | 450 | 60 | 8 | 1.5 | 2.0 | -0.5 |
| Venezuela | 198 | 13 | 16 | 2.1 | -0.2 | 2.3 |
| <i>México</i> | 1 214 | 73 | 17 | 3.9 | 1.4 | 2.5 |
| <i>Centroamérica y el Caribe</i> | 444 | 35 | 13 | 3.3 | 2.1 | 1.2 |
| Cuba | 226 | 14 | 16 | 2.8 | 1.6 | 1.1 |
| Costa Rica | 58 | 2 | 25 | 4.0 | 0.5 | 3.5 |
| Guatemala | 48 | 8 | 6 | 3.8 | 2.5 | 1.3 |
| Nicaragua | 27 | 2 | 13 | 10.6 | - | - |
| República Dominicana | 26 | 2 | 11 | 4.1 | 2.7 | 1.4 |
| Honduras | 18 | 2 | 11 | 7.1 | - | - |
| Panamá | 17 | 1 | 17 | 2.9 | - | 2.9 |
| El Salvador | 8 | 1 | 8 | 2.2 | - | 2.2 |
| Haití | 8 | 1 | 8 | 3.2 | - | - |
| Jamaica | 7 | 1 | 7 | -0.7 | - | -0.7 |
| Bermudas | 1 | - | - | - | - | - |
| <i>Total</i> | <i>12 773</i> | <i>997</i> | <i>13</i> | <i>2.0</i> | <i>-</i> | <i>2.0</i> |

1. Porcentajes, 1961-1963/1992-1994. 2. Miles de toneladas. 3. Miles de hectáreas. 4. Toneladas por hectárea.

Fuente: FAO, *Faostat-PC*, estadísticas inéditas, 1996.

importante de Perú, a pesar de las oscilaciones anuales de la producción interna.

Otro aspecto sobresaliente de la oferta de papa se relaciona con los cambios en el sistema de comercialización interna. Las mejoras en la infraestructura de éste, como la construcción de mercados mayoristas modernos, mejores carreteras y más completos sistemas de información agrícola, han sido clave para el desarrollo de un sector papero cada vez más comercial. Ejemplos de esto son la evolución del sistema de transporte de papa en Perú,⁷ y la construcción de mercados mayoristas que facilitan el ingreso del producto al mercado en el caso de Colombia,⁸

7. Gregory Scott, *Mercados, mitos e intermediarios: la comercialización de la papa en la zona central del Perú*, segunda edición, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP), Lima, 1986, 308 páginas.

8. Se han construido hasta la fecha 15 mercados mayoristas, incluido el mercado terminal de Bogotá (Corabastos) y el de Villapinzón. Pedro Rodríguez, *La papa y el desarrollo económico en Colombia*, CIP-Corpoica, Lima, 1996, 114 páginas.

Costa Rica,⁹ México¹⁰ y Argentina.¹¹ También se nota el establecimiento de mejores sistemas de información agrícola, y de papa en particular, en países como Colombia,¹² Costa Ri-

9. Gregory J. Scott, *Informe sobre la industrialización de la papa del Programa Regional Cooperativo de Papa (Precodepa)*, mimeo., CIUP, Lima, abril de 1996.

10. Héctor Castillo, "Central de Abastos de la ciudad de México: la nueva historia de los viejos vicios y tradiciones comerciales", en *Comercialización interna de los alimentos en América Latina: problemas, productos y políticas*, selección de las ponencias presentadas en un seminario internacional celebrado en el Centro Internacional de Agricultura Tropical en Cali, Colombia, 11-13 de julio de 1984, IDRR, Canadá, pp. 183-198.

11. Carlos Maggi, *La comercialización de batata en la Argentina: un estudio basado en información del Mercado Central de Buenos Aires*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) e Instituto de Economía y Sociología Rural (IESTR), Argentina, 1990, 86 páginas.

12. La Federación Colombiana de Productores de Papa (Fedepapa) cuenta con un servicio moderno de información sobre papa, no sólo

ca¹³ y Argentina.¹⁴ Como consecuencia de los mencionados cambios en la oferta, la producción de papa en América Latina se distribuye de otra manera. Así, mientras en 1961-1963 los países del Cono Sur concentraban 52% del total producido, en 1992-1994 su participación descendió a 40%. En cambio, en el período analizado Colombia duplicó su contribución al total regional (de 10 a 21 por ciento), al igual que México (de 5 a 10 por ciento). No es casual, en el caso de estos dos últimos países, que el destino de la producción de papa haya pasado del consumo a un fin netamente comercial. No es casual tampoco que los países que concentran la mayor parte de la oferta del tubérculo sean también los más vinculados al intercambio externo de éste, pues les corresponden los mayores volúmenes de exportación e importación, según el caso.

Por otro lado, la estructura de la demanda de alimentos en América Latina ha variado, al crecer la de productos procesados. Entre los fenómenos socioeconómicos más significativos detrás de este proceso están los cambios en los patrones de consumo y en el ritmo de vida, por el acelerado crecimiento de la población urbana en la mayoría de los países latinoamericanos,¹⁵ la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral formal, el incremento de los ingresos reales en algunos países, el aumento del turismo en la región, el auge en las comunicaciones (masivas) y la creciente influencia de la cultura occidental en el estilo de vida y los patrones de consumo de los habitantes de América Latina.¹⁶

Como se dijo, estos cambios en la demanda han representado, entre otras cosas, un fuerte estímulo para el desarrollo de la agroindustria de la papa en muchos países de la región. Si bien las estadísticas disponibles (FAO) no permiten observar con claridad este fenómeno,¹⁷ diversos estudios han explorado la importancia económica de la papa como potencial y actual insumo agroindustrial. Es el caso de Colombia (12% de la producción

del ámbito nacional sino internacional. Desde 1990, publica periódicamente la *Revista Papa*, de circulación latinoamericana.

13. Gregory J. Scott, *Informe sobre la industrialización...*, op. cit.

14. Desde 1986 en Buenos Aires el principal mercado mayorista cuenta con un nuevo sistema de información que ha modernizado la comercialización de alimentos mediante la difusión escrita, radial y televisiva de información agrícola de diverso tipo. Marcelo Inchausti, *Funcionamiento del Mercado Central de Buenos Aires: su incidencia en la eficiencia del proceso de comercialización de papa*, tesis, Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Mar del Plata, Balcarce, Argentina, 1987, 115 pp., y Carlos Maggi, op. cit.

15. En contraste con otras regiones en desarrollo, en América Latina los mercados urbanos tienen una mayor presencia que los rurales. En promedio, en 1994 la población urbana respecto a la total fue de 74%, mientras en otras regiones, como Asia del Sur y el África al sur del Sáhara fue de 36 a 31 por ciento, respectivamente. Banco Mundial, *World Development Report 1996. From Plan to Market*, Washington, 1996, 241 páginas.

16. Gregory J. Scott, "The Emerging World...", op. cit.

17. Según las estadísticas de la FAO, el porcentaje de la producción de papa para un uso industrial oscila entre 0 y 3 por ciento en los países de la región. FAO, op. cit.

tiene uso industrial),¹⁸ Panamá (más de 6.3%)¹⁹ y Guatemala (entre 3 y 4 por ciento),²⁰ entre otros. En la actualidad, la industria de procesamiento en Colombia absorbe entre 350 000 y 400 000 toneladas de papa de una cosecha total de 2.8 millones.²¹ En México, se estima que entre 16 y 19 por ciento de la producción se destina al mercado interno urbano en forma de productos procesados por la industria alimentaria.²²

Ante la rentabilidad de los nuevos mercados, el interés del sector privado no se ha hecho esperar. Argentina, por ejemplo, se está convirtiendo en receptor de significativas inversiones extranjeras para dinamizar la demanda de papa procesada, además de que se alienta una mayor participación del sector privado nacional. En este país se instaló una planta transnacional procesadora de papa con un costo de 25 millones de dólares y, según observadores nacionales, también Chile, Colombia, Ecuador y Perú estarían recibiendo inversiones extranjeras y nacionales para dicha actividad.²³ El impresionante crecimiento de la industria de comida rápida (*fast-food*) es parte de esta tendencia. Un indicador de ello es el significativo aumento del número de restaurantes de la cadena transnacional McDonald's en los países latinoamericanos, donde en menos de un decenio aumentaron 571%, al pasar de 99 a 665. Tendencias similares se observan con cadenas de restaurantes nacionales, como el de una guatemalteca, que pasó de 27 restaurantes en 1992²⁴ a 48 en 1996.²⁵

Todos estos cambios en la oferta y la demanda de papa en la región han modificado los patrones de importación y exportación, al incorporar nuevos productos y diversificar el intercambio comercial, tanto intrarregional como con los países en desarrollo.

AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO MUNDIAL DE LA PAPA

Contrariamente a lo que muchos observadores señalaron, las tendencias en los últimos años han demostrado que la papa tiene un gran potencial y versatilidad como rubro de exportación. Las hojuelas, el almidón y las harinas y las diversas for-

18. Pedro Rodríguez y Armando Rodríguez, "Algunos aspectos de la industrialización de papa en Colombia", *Revista Papa*, núm. 5, 1992, pp. 4-7.

19. Bernardo Puga, "El cultivo de la papa en Panamá", en G. Scott, J.E. Herrera et al. (eds.), *Desarrollo de productos de raíces y tubérculos*. vol. II, *América Latina*, memorias del Taller sobre Procesamiento, Comercialización y Utilización de Raíces y Tubérculos en América Latina, CIP, Lima, 1992, pp. 67-77.

20. Álvaro El Cid, "El cultivo de la papa en Guatemala", en G. Scott, J. E. Herrera et al. (eds.), op. cit., pp. 31-33.

21. Pedro Rodríguez y Armando Rodríguez, op. cit.

22. Anne Biarnes, Jean-Phillipe Colin, Roberto García Mata y María de Jesús Santiago Cruz, *Agroeconomía de la papa en México*, ORSTOM, México, 1995, 190 páginas.

23. FAO, *El papel de la agricultura en el desarrollo de México*, Santiago, Chile, 1995, 39 páginas.

24. M.A. Koop y S. Burgos, "Utilización, procesamiento y comercialización de la papa en Pollo Campero", en *Desarrollo de productos de raíces y tubérculos*, vol. II: *América Latina*, op. cit., pp. 351-353.

25. Gregory Scott et al., *La industrialización...*, op. cit.

mas de papa congelada procesada se suman a los tradicionales rubros comerciales de papa para consumo y semilla. El intercambio internacional de papa procesada, a pesar de que no lo registran de manera sistemática organizaciones como la FAO,²⁶ ha crecido en importancia: se calcula que el comercio de papa en escala mundial, incluido el intercambio entre los 12 países de la Unión Europea, podría haber alcanzado los 10 millones de toneladas anuales, es decir, cerca de 4% de la producción anual mundial. Este porcentaje no es nada despreciable, si se toma en cuenta que la exportación de arroz representa 3% de la producción.²⁷

Se aprecian cuatro grandes tendencias en el comercio mundial de papa: mayor dinamismo, mayor participación de los países en desarrollo, mayor diversificación de la oferta y demanda y mayor rentabilidad del cultivo como rubro comercial. El dinamismo de las exportaciones es mayor en los países en desarrollo. Las correspondientes a papa para consumo y para semilla crecieron 4% en promedio anual de 1961-1963 a 1991-1993, a cerca de 1.3 millones de toneladas. Cabe destacar que en 30 años el grupo de países en desarrollo ha pasado de importador neto a exportador neto: en 1961-1963, la balanza comercial de papa tuvo un déficit de 306 284 toneladas, mientras que en 1991-1993 tuvo un superávit de 43 402 toneladas (véase el cuadro 2). En el caso de América Latina, sin embargo, a pesar de que el volumen exportado ha crecido más que el importado y casi tanto como el de los países en desarrollo, la región continúa siendo compradora (véase el cuadro 3). Las notables excepciones son Colombia, Guatemala y, en menor medida, Honduras. El volumen importado por América Latina (con un valor de 78 millones de dólares) se concentra en pocos países, entre los que destacan Venezuela, en primer lugar, Cuba, México, Uruguay y las islas del Caribe.

El tipo de papa que se importa varía de acuerdo con los países. La utilizada como semilla es el rubro más importante para Venezuela, Cuba y Uruguay, mientras que para consumo y procesada lo es para México y las islas del Caribe. Los Países Bajos, a pesar de su lejanía, continúan siendo el abastecedor más importante para América Latina de papa para semilla y para consumo, en tanto que Estados Unidos lo es de papa procesada.

La segunda tendencia es a una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de papa, sea como exportadores o importadores. En la actualidad 59 de esos países participan en éste y responden por 17% de la exportación mundial, frente a 14% en 1961-1963. Las estadísticas de la FAO, al omitir el comercio de papa procesada, subestiman no sólo el volumen exportado e importado, sino también el número de países que se han incorporado al intercambio comercial en los últimos decenios. Algunos ejemplos de éstos son Corea, Taiwan y Hong Kong en Asia, y Brasil y Chile en América Latina (importadores de papa congelada proveniente de Estados Unidos),²⁸

26. En sus estadísticas de comercio sólo registra el comercio de papa para consumo y para semilla.

27. "Rice Production: Stars-and stripes Sushi", *The Economist*, 27 de noviembre de 1993, p. 36.

28. World Horticultural Trade & U.S. Export Opportunities, *Situation and Outlook for Frozen French Fries*, 1995.

países del África del Norte (compradores de papa holandesa), y Brasil, Argentina y Venezuela, receptores de papa procesada de Canadá.²⁹

C U A D R O 2

COMERCIO EXTERIOR DE PAPA DE ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1961-1993^a (MILES DE TONELADAS Y PORCENTAJES)

| | 1991-1993 | | Tasa de crecimiento promedio anual 1961-1963/1991-1993 | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--|---------------|
| | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones |
| <i>Asia</i> ¹ | 673 | 903 | 3.8 | 6.2 |
| China | - | 71 | -8.7 | 7.2 |
| Turquía | 6 | 279 | - | 29.5 |
| Indonesia | 1 | 107 | 1.6 | 13.8 |
| Siria | 7 | 104 | -2.9 | 15.7 |
| <i>África</i> ² | 277 | 316 | -0.1 | 0.9 |
| Egipto | 20 | 201 | 0.6 | 2.7 |
| Argelia | 94 | 2 | -1.8 | -11.8 |
| Marruecos | 30 | 97 | -0.9 | 0.6 |
| <i>América Latina y el Caribe</i> | 297 | 74 | 1.2 | 3.2 |
| Colombia | - | 45 | - | 10.3 |
| Brasil | 8 | - | 0.9 | 3.8 |
| Guatemala | 1 | 6 | - | 3.2 |
| México | 29 | 1 | 9.7 | - |
| <i>Países en desarrollo</i> | 1 250 | 1 293 | 1.9 | 3.8 |

a. Referido sólo al comercio de papa fresca y para semilla. 1. Asia: Japón, Kazajstán, Uzbekistán, Kirgizstan, Armenia, Israel, Georgia, Azerbaiyan, Tayikistán y Turkmenistán. 2. Excluye Sudáfrica.

Fuente: FAO, *Faostat-PC*, estadísticas inéditas, 1996.

Otra tendencia, ligada a la anterior, es diversificar la demanda mundial, con la incorporación de productos procesados congelados y envasados que se intercambian entre países desarrollados y en desarrollo y dentro de las regiones. En América Latina la mayoría de los países importa papa procesada, en especial los del Cono Sur, Centroamérica y México. En sólo cuatro años las exportaciones de papas fritas congeladas de Estados Unidos, los Países Bajos y Canadá hacia la región han crecido de manera impresionante, de 70 216 a 280 381 toneladas, en particular a países como México, Brasil, Chile, Argentina, Venezuela, Guatemala y las Antillas Holandesas (véase el cuadro 4). Si se incorpora la importación total de productos procesados provenientes de aquellos tres países a América Latina se obtiene una cifra cercana al medio millón de toneladas en peso equivalente a papa fresca.

Una última tendencia se refiere al alza del valor de la papa

29. *Ibid.*

C U A D R O 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO EXTERIOR DE PAPA, 1961-1963 Y 1991-1993^a (MILES DE TONELADAS Y PORCENTAJES)

| | 1961-1963 | | 1991-1993 | | Tasa de crecimiento promedio anual | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------------|---------------|
| | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones | Importaciones |
| Cono Sur | 20 | 100 | 9 | 29 | -2.8 | -4.1 |
| Brasil | - | 6 | - | 8 | 3.8 | 0.9 |
| Argentina | 13 | 49 | 6 | 1 | -2.4 | -12.9 |
| Chile | 7 | 2 | - | - | -9.5 | - |
| Uruguay | - | 41 | 2 | 20 | 11.1 | -2.4 |
| Paraguay | - | 3 | - | - | - | - |
| Zona andina | 2 | 14 | 47 | 91 | 10.3 | 6.2 |
| Colombia | 2 | - | 45 | - | 10.3 | - |
| Perú | - | - | - | 8 | -17.5 | 22.2 |
| Venezuela | - | 14 | 1 | 83 | - | 5.9 |
| México | - | 2 | 1 | 29 | - | 9.7 |
| Centroamérica y el Caribe | 6 | 86 | 19 | 145 | 3.7 | 1.7 |
| Cuba | - | 33 | 1 | 35 | - | 0.2 |
| Costa Rica | - | - | - | - | 4.2 | - |
| Guatemala | 4 | - | 11 | - | 3.2 | - |
| Nicaragua | - | - | - | 10 | -6.5 | - |
| República Dominicana | - | 2 | - | - | - | - |
| Honduras | - | 2 | 5 | - | 10.1 | - |
| Panamá | - | 1 | - | 1 | - | -1.1 |
| El Salvador | 1 | 4 | - | 19 | -9.6 | 5.4 |
| Jamaica | - | 5 | - | 1 | - | -6.3 |
| Otros | - | 39 | 2 | 80 | 6.3 | 2.4 |
| Total | 28 | 209 | 74 | 297 | 3.2 | 1.2 |
| Total incluyendo papa congelada ¹ | n.d. | n.d. | n.d. | 455 | n.d. | n.d. |

a. Referido sólo al comercio de papa fresca y para semilla. 1. Estas estimaciones se basan en las exportaciones de papa congelada provenientes de Estados Unidos, Canadá y los Países Bajos, U.S. National Potato Board, informe preparado por Trade Stats Northwest/Pacific, Vision, 1996, 84 páginas. Fuente: FAO, *Faostat-PC*, estadísticas inéditas, 1996.

como bien transable en el mercado mundial. El de exportación mundial de papa para consumo y para semilla creció a un ritmo promedio anual de 7.2% de 1961-1963 a 1991-1993 según la FAO, con lo que se llegó a 1 574 millones de dólares. Si se incluyeran los procesados de papa, esta suma aumentaría de modo considerable. Sólo en Estados Unidos, los ingresos de divisas en promedio anual por concepto de exportación de papa procesada fueron de 357 millones de dólares en 1992-1994.³⁰

También para los países en desarrollo ha aumentado el valor de la papa como rubro comercial; las exportaciones para consumo y semilla pasaron de 36 millones en 1961-1963 a 302 millones de dólares en 1991-1993.³¹

En el caso de América Latina, si al valor del comercio de papa para semilla y para consumo se agrega el de papa congelada proveniente de Estados Unidos, Canadá y los Países Bajos, el

valor promedio anual de importación sería de 124 millones de dólares.³²

EL COMERCIO DE PAPA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Una de las principales características del sector de la papa en América Latina es su heterogeneidad y su desigual desarrollo comercial en la región durante los últimos 30 años, como se reseña a continuación.

El comercio de México

México no sólo ha duplicado su producción de papa en los últimos decenios y mejorado su rendimiento por hectárea en 100%

30. Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce, 1995.

31. FAO, *Faostat-PC*, *op. cit.*

32. Tomando como referencia el precio de exportación LAB de 363

C U A D R O 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES DE PAPAS FRITAS CONGELADAS¹ (TONELADAS)

| | 1991-1992 | | | | 1994-1995 | | | |
|----------------------------------|----------------|--------------|--------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| | Estados Unidos | Países Bajos | Canadá | Total | Estados Unidos | Países Bajos | Canadá | Total |
| <i>Cono Sur</i> | 504 | 999 | 1 336 | 2 838 | 18 761 | 10 674 | 21 845 | 51 280 |
| Brasil | 219 | 989 | 577 | 1 784 | 12 184 | 5 998 | 13 903 | 32 086 |
| Chile | 134 | 10 | 108 | 252 | 3 734 | 3 490 | 2 197 | 9 420 |
| Uruguay | - | - | 149 | 149 | 932 | 613 | 1 018 | 2 563 |
| Argentina | 150 | - | 502 | 653 | 1 912 | 573 | 4 727 | 7 211 |
| <i>Zona andina</i> | 27 | - | 1 323 | 1 350 | 1 361 | 42 | 8 916 | 10 319 |
| Ecuador | 20 | - | - | 20 | 949 | - | 16 | 965 |
| Colombia | 7 | - | 16 | 24 | 192 | 42 | 497 | 730 |
| Perú | - | - | 83 | 83 | 221 | - | 1 611 | 1 832 |
| Venezuela | - | - | 1 224 | 1 224 | - | - | 6 792 | 6 792 |
| <i>Centroamérica y el Caribe</i> | 6 122 | 1 496 | 4 920 | 12 538 | 14 377 | 1 846 | 15 551 | 31 774 |
| Guatemala | 429 | - | - | 429 | 3 950 | - | - | 3 950 |
| Antillas | | | | | | | | |
| Neerlandesas | 359 | - | 1 320 | 1 679 | 1 546 | - | 2 721 | 4 267 |
| El Salvador | 227 | - | - | 227 | 1 495 | - | 140 | 1 635 |
| Jamaica | 481 | - | - | 481 | 1 402 | - | 1 719 | 3 121 |
| Honduras | 316 | - | - | 316 | 1 213 | - | 350 | 1 562 |
| Belice | 787 | - | - | 787 | 996 | - | 19 | 1 015 |
| Bahamas | 2 322 | - | 436 | 2 758 | 803 | - | 578 | 1 381 |
| República Dominicana | 74 | - | 116 | 190 | 796 | 55 | 10 | 861 |
| Costa Rica | 315 | - | - | 315 | 610 | - | 18 | 629 |
| Otros ² | 812 | 1 496 | 3 048 | 5 356 | 1 565 | 1 791 | 9 996 | 13 352 |
| México | 14 649 | - | 541 | 15 190 | 33 385 | - | 688 | 34 073 |
| Total | 21 302 | 2 495 | 8 120 | 31 916 | 67 885 | 12 562 | 47 000 | 127 446 |

1. Con base en el peso de papa fresca utilizando una libra de papa congelada como equivalente a dos libras de papa fresca y convertido a toneladas métricas.

2. En el caso de los Países Bajos, las exportaciones se dirigieron principalmente a Curazao, Aruba, Martinica, Guadalupe, Haití, Anguilla y Bahamas; en el de Canadá, a Trinidad y Tabago, Jamaica, Bermuda, Barbados y Cuba.

Fuente: U.S. National Potato Board, informe preparado por Trade Stats Northwest/Pacific, Vision, 1996, 84 páginas.

de 1961-1963 a 1991-1993, sino que además ha diversificado e intensificado sus flujos comerciales con sus tradicionales abastecedores: Estados Unidos, Canadá y los Países Bajos.

En México el crecimiento de la industria de comida rápida (dedicada principalmente a frituras y manejada por grandes empresas transnacionales)³³ ha influido muy claramente en el cambio en el patrón de importaciones, en especial las provenientes de Estados Unidos. Las de papa procesada han adquirido una creciente importancia. En 1967-1969, 99% de las importaciones eran de papa fresca, situación que perduró hasta fines de los

años setenta; en cambio, en 1990-1992, 26% eran de este producto, 11% de semilla de papa, 20% de papas fritas a la francesa, 23% de hojuelas de papa y 9% de papa congelada.

Entre los agricultores, industriales, comerciantes y otros agentes relacionados con la economía de la papa en México se discute el efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el desarrollo del sector y del comercio externo. Queda claro, por el monto de exportaciones de papa de Estados Unidos a México, que el impulso del TLCAN ha sido importante.³⁴

dólares por tonelada métrica de papa congelada de Estados Unidos a América Latina. Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce, 1995.

33. J. Bonilla, J.A. Rangel y M. Villarreal, "Situación actual y perspectivas comerciales e industriales del cultivo de la papa en México", en Gregory Scott, J. E. Herrera *et al.*, *op. cit.*, pp. 45-52.

34. Algunas opiniones, sin embargo, difieren al respecto. Tanto en medios académicos como periodísticos hay un intenso debate en torno al destino del sector agrícola bajo el TLCAN. Algunos arguyen que, dado que ya existían pocas barreras de tipo arancelario entre México y Estados Unidos, la liberalización del mercado agrícola no modificó nada o casi nada la situación anterior al tratado (Erich E. Toll "NAFTA Effect on Flow of Perishable Between US, Mexico is Uncertain", *The*

En 1994-1995 esas remisiones totalizaron 82 547 toneladas, es decir, más de 5% del total del volumen exportado en dichos años. En el último trienio, las importaciones de papa de México crecieron cerca de 188%, por lo que se convirtió en el tercer receptor de papa estadounidense, después de Japón y la Unión Europea.

En el marco de la actual crisis de la balanza de pagos mexicana, los efectos del TLCAN en el sector agrícola y en particular en el productor de papa son aún difíciles de precisar. Por un lado, debido a la recesión y a la drástica caída de los salarios promedio reales causadas por la devaluación del peso mexicano,³⁵ el costo en dólares de la mano de obra se abarata aún más, así como el de ciertos servicios utilizados para la producción y la comercialización. Es probable que lo anterior aliente en parte la inversión extranjera, por un lado y, por otro, haga rentable exportar y sustituir importaciones. Para que dicho cambio en los precios relativos sea favorable es necesario que los agricultores superen las actuales restricciones de crédito, información de mercados, infraestructura, abastecimiento de insumos, entre otras.³⁶

Por otro lado, la emigración exacerbada por dicha situación, sumada a las severas restricciones fitosanitarias, restringen el comercio. El principal problema, sin embargo, son al parecer las diferentes condiciones de producción. Estudios sobre la competitividad del principal estado productor de papa en México³⁷ muestran que los medianos agricultores son los más beneficiados por la apertura comercial, debido principalmente a su productividad; les siguen los grandes y finalmente los pequeños productores. La Confederación Nacional de Productores de Papa (Conapapa) ha expuesto en varias ocasiones su posición frente a la participación de México en el TLCAN; en ella sobresale su cuestionamiento de los resultados y su atención a aspectos de tipo fiscal, de control y vigilancia de frontera y de asistencia técnica agrícola, así como los altos costos que restan competitividad a la producción nacional.³⁸

Por su lado, el comercio con Canadá, que consiste exclusivamente en semilla y papa congelada preparada, ha sido más importante que el realizado con los Países Bajos; ello obedece al parecer al menor costo del transporte y a las restricciones

Miami Herald International Edition, 24 de julio de 1995). También se arguye que en el caso de la mayoría de agricultores, el efecto sería negativo debido a que dirigen su producción casi exclusivamente al mercado interno (véase Kirsten Appendini, "Agriculture and Farmers within NAFTA: A Mexican Perspective", en *Mexico and North America Free Trade Agreement. Who Will Benefit?*, Macmillan, Housemills, Hampshire, Reino Unido, 1994).

35. Alejandro Mungaray y Juan Manuel Ocegueda, "La nueva frontera norte: entre la devaluación y la 187", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 6, México, junio de 1995, pp. 450-460.

36. FAO, *El papel de la agricultura...*, op. cit.

37. M. Santiago y J. Ruvalcaba, "Competitividad de los productores de papa de los Llanos de Puebla en una economía abierta", en *Agroeconomía de la papa en México*, ORSTOM, México, 1995, pp. 179-190.

38. Conapapa, *Posición de la Confederación Nacional de productores de papa frente a la participación de México en la Zona de Libre Comercio Norteamericano*, abril de 1991.

fitosanitarias impuestas por el gobierno mexicano.³⁹ Hasta hoy, México ha cumplido con exactitud la desgravación arancelaria prevista en el TLCAN. Así, se mantiene un arancel muy alto (de 261%) para la papa fresca y de 10 a 20 por ciento para la que tiene algún procesamiento (véase el cuadro 5).

C U A D R O 5

AMÉRICA LATINA: ARANCELES APLICABLES A LA PAPA FRESCA Y PROCESADA

| Países | Año | Aranceles nominales (%) | | |
|----------------------------------|------|-------------------------|--------|---------------------|
| | | Semilla | Fresca | Procesada congelada |
| <i>Cono Sur</i> | | | | |
| Chile | 1993 | 11 | 11 | n.d. |
| Argentina | 1995 | 5 | 5 | 8 |
| Brasil | 1994 | n.d. | 10 | n.d. |
| Mercosur ¹ | - | 0 | 0 | 12 |
| <i>Zona andina</i> | | | | |
| Bolivia ² | 1982 | 2 | 2 | 28 |
| Colombia | 1996 | 5 | 15 | 15 |
| Ecuador | 1995 | 5 | 15 | 15 |
| Perú | 1996 | 25 | 25 | 25 |
| Venezuela | 1995 | 5 | 15 | 20 |
| <i>Centroamérica y el Caribe</i> | | | | |
| Sistema Arancelario | | | | |
| Centroamericano | 1995 | 6 | 15 | 27 |
| México ³ | 1995 | 0 | 261 | 10-20 |

1. Para el período inicial (1996) véase Eugenia Muchnik y Pedro Trejo J., *La papa en el comercio regional y en los acuerdos regionales*, CEPAL, LC/R 1725, 1997, 39 pp. 2. Hernán Zeballos H., *Aspectos económicos de la producción de papa en Bolivia*, CIP, Lima, Perú, 1997. 3. De manera paulatina, el arancel que grava la papa para consumo se iría reduciendo de modo que para el año 2004 éste llegue a 0%, igual que en el caso de la papa procesada. Véase Claudia Gómez. *La negociación del subsector papa en el Tratado de Libre Comercio*, tesis de licenciatura, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Fundación Universidad de las Américas, México, 1995.

Fuente: Partidas Arancelarias Nacionales Oficiales, publicadas por el Banco Central de Reserva de cada país.

El comercio en los países de Centroamérica y el Caribe

El intercambio comercial entre los países de Centroamérica y el Caribe ha sido muy dinámico. Guatemala es el principal país exportador de papa de la zona. Gracias a la diversidad de climas, la siembra se realiza prácticamente durante todo el año, con lo que se dispone de una oferta estable para la exportación. Si bien desde hace años Guatemala envía papa al exterior, recientemente los volúmenes han crecido de manera sostenida: en el período

39. Nick Young, *Seed Potato Systems in Developed Countries, The Netherlands and Great Britain*, CIP, Lima, 1990, 116 páginas.

1993-1995 se exportaron un promedio de 21 973 toneladas al año, es decir 72% más que durante 1988-1990.⁴⁰ Estas transacciones las efectúan medianos y grandes productores o comerciantes camioneros que operan en los países vecinos.⁴¹ La importancia del comercio intrarregional se aprecia al señalar que sus principales mercados de exportación son El Salvador (42%), Nicaragua (24%) y Honduras (23%). El dinamismo del sector papero se debe además a inversiones que generan una fuerte demanda del tubérculo. Tal es el caso del Pollo Campero, S.A., la más grande cadena de restaurantes de comida rápida en Guatemala, que proyecta expandirse al resto de América Central.⁴² Otras cadenas también están interesadas en desarrollarse, como la McDonald's, la Burger King y el Kentucky Fried Chicken. Las perspectivas para la exportación son promisorias si se toman en cuenta el clima favorable, las cortas distancias de las áreas de producción a las plantas de procesados y a los puertos de embarque, la mano de obra barata y un sector papero dispuesto a adoptar nuevas prácticas tecnológicas. Sin embargo, aún resta superar algunas barreras, como el insuficiente transporte aéreo, su elevado costo y el poco desarrollado sistema de almacenamiento en frío para cultivos perecederos como la papa.⁴³

Otro país de la región con buenas perspectivas en el mercado internacional de papa es Costa Rica. Ello obedece a la demanda actual y potencial del tubérculo, tanto en forma fresca como procesada, proveniente en gran medida de restaurantes y hoteles, y la mayor demanda urbana que ha agilizado el intercambio comercial. Castro calculó que tales negocios requirieron un volumen promedio anual de 8 458 toneladas durante 1990-1992.⁴⁴ En 1995, Estados Unidos fue el principal abastecedor de papa de Costa Rica (40% del total importado), seguido por Canadá (31%) y Guatemala (29%).⁴⁵ En el período 1989-1992 esa nación centroamericana exportó el producto a Nicaragua por un valor de 75 740 dólares.⁴⁶ El dinamismo de la producción e

importación en Costa Rica en los últimos años, sin embargo, contrasta con la situación del sector papero durante 1996 y en lo que va de 1997. La escasez de oferta nacional y las importaciones de papa en diferentes tipos están causando honda preocupación entre los agentes que participan de la economía de la papa. Hacia abril de 1996 el gobierno costarricense impuso un arancel provisional de 45% para la papa fresca y de 41% para la procesada.⁴⁷ Este régimen arancelario es incongruente con lo dispuesto por el Sistema Arancelario Centroamericano, que impone un gravamen de 6% para la papa fresca y 27% para la procesada (véase el cuadro 5).

El caso de Cuba, primer importador de la zona, es especial. Durante el decenio de 1978-1988 el país se caracterizó por sus elevadas ventas (a pesar de que las compras foráneas las superaron en volumen durante casi todo el período referido), de modo que fue el principal exportador de Centroamérica y el Caribe en 1985-1987. La situación de la isla cambió de manera importante desde los primeros años noventa. El volumen exportado promedio durante 1991-1993 (933 toneladas) representa tan sólo 4% del alcanzado en 1985-1987, mientras que el de importaciones se eleva a 34 667 toneladas.⁴⁸ El principal abastecedor de papa para semilla de Cuba es Canadá y le siguen, los Países Bajos. De 1983-1984 a 1993-1994, del primer país se adquirieron 22 068 toneladas, lo que representa 16% del total de exportaciones canadienses en esos años.⁴⁹

El comercio de otras islas del Caribe es de los más altos dentro de la región. Al igual que en México, y siguiendo la tendencia en toda América Latina, sus importaciones, provenientes de Estados Unidos, Canadá, los Países Bajos, Francia y el Reino Unido, han incluido nuevos productos, como papa frita congelada, harina de papa y hojuelas.

El comercio en los países de la zona andina

El comercio de la zona andina se caracteriza por su marcada heterogeneidad. En esta zona se encuentra el mayor exportador de papa en América Latina en los últimos decenios (Colombia) y el mayor importador (Venezuela), mientras que Bolivia, Ecuador y Perú presentan magros intercambios.

En los años setenta Colombia ya exportaba papa hacia los países vecinos, como Venezuela, Ecuador, las Antillas y otras islas del Caribe, así como a Estados Unidos y Alemania Occidental,⁵⁰ a precios muy competitivos.⁵¹ Sin embargo, es en épo-

40. Departamento General de Servicios Agrícolas, Guatemala, 1996.

41. Gregory J. Scott, *Informe sobre la industrialización...*, op. cit., 1996.

42. M.A. Koop y S. Burgos, "Utilización, procesamiento y comercialización de la papa en Pollo Campero, S.A.", en G. Scott, J. E. Herrera et al. (eds.), op. cit., pp. 351-353.

43. A. Roberto del Cid y Enio Aguilar, "Diagnóstico actual y potencial de las hortalizas en Guatemala", en G. Villanueva, J. Corven y A. Campos (eds.), *Taller Regional Centroamericano y Consulta Sobre Planificación de Investigación Hortícola*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, Asian Vegetable Research & Development Centre, San José, Costa Rica, 1992, pp. 65-108.

44. Roberto Castro, *Estudio de mercado de la papa en Costa Rica para su posible integración en una Bolsa de Productos*, tesis de maestría en administración de empresas.

45. Elíder Vargas, *Situación del mercado de papa en Costa Rica: producción, importaciones, precios, competencia internacional*, Dirección de Mercadeo Agropecuario, Departamento de Inteligencia de Mercados, 1995, 9 páginas.

46. Consejo Nacional de Producción, Servicio de Informática Comercial, Exportaciones de Costa Rica, 1995.

47. G. Scott, *Informe sobre la industrialización...*, op. cit.

48. FAO, *El papel de la agricultura*, op. cit.

49. J. C. Crosnier, "Quatre exemples contrastés de production. La pomme de terre en France", en R. Rouselle, Y. Robert y J.C. Crosnier (eds.), *La pomme de terre. Production, amelioration, ennemis et maladies, utilisations*, Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), París, 1996, pp. 527-577.

50. Álvaro Silva, "La apertura económica: amenazas y oportunidades para los papicultores", *Revista Nacional de Agricultura*, núm. 896, 1991, pp. 92-107.

51. O. Campo, A. Silva, C. Ariel y G. Montes, "La economía de la

cas recientes cuando sus exportaciones se estabilizan y muestran mayor dinamismo. Durante 1992-1994, Colombia exportó en promedio 53 255 toneladas al año, por un valor de 12.5 millones de dólares LAB, de las cuales 45 000 toneladas se dirigieron al mercado venezolano.⁵² Este vínculo comercial se ha fortalecido por la actual política de apertura; en contraste antes de los años noventa la informalidad y la desorganización caracterizaron el comercio de frontera entre estos países.⁵³ La creciente demanda de papa, fresca y procesada, permite pensar que los mercados interno y externo tendrán un vigoroso dinamismo. Por lo que toca a este último, se tienen perspectivas de exportación a Venezuela, de papa criolla a Estados Unidos y Cuba, y posiblemente de procesada a los países caribeños.⁵⁴ En relación con Ecuador, si bien aún no se dispone de un estudio sobre las ventajas comparativas en precios, según algunas estimaciones sólo las tendrían los medianos y grandes productores de las zonas de Nariño, con métodos semimecanizados.⁵⁵

En Venezuela, 80% de la semilla mejorada se adquiere de Canadá, los Países Bajos, Alemania y, en menor medida, Colombia. Esta alta dependencia de las importaciones se explica en parte por la política cambiaria que resta competitividad al productor nacional.⁵⁶ Según estadísticas de la FAO, durante 1991-1993 Venezuela importó 83 073 toneladas de papa, por un valor promedio de 17.9 millones de dólares, si bien la que adquiere de los Países Bajos para semilla disminuyó en volumen: de un promedio de 13 427 toneladas durante 1988-1989 a 8 377 en 1990-1992, es decir, 38% menos. Probablemente ello se debió a los grandes incrementos de precios de este producto a partir de 1990.⁵⁷

El intercambio externo del tubérculo en Bolivia, Ecuador y Perú es menor, pues prevalece el autoabastecimiento. Bolivia, con los más bajos rendimientos por hectárea de la región, prácticamente carece de intercambio comercial con el exterior.⁵⁸ También ha sido escaso el de Perú por decenios. El comercio se restringió al mercado interno debido en parte a la considerable producción de papa en los países vecinos y al elevado costo de los embarques, en el caso de los más alejados.⁵⁹ En la actuali-

papa en Colombia", separata de *Planeación y Desarrollo*, vol. X, núm. 1, 1979, pp. 69-125.

52. Guillermo Carbajal y Alfredo Paredes, *Algunas estadísticas y consideraciones sobre la papa*, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Tibaitatá, Colombia, 1995.

53. Eméramo López, "Papa: a la conquista del mercado venezolano", *Revista Nacional de Agricultura*, núm. 902, 1993, pp. 166-169.

54. *Ibid.*

55. Pedro Rodríguez, *La papa y el desarrollo económico en Colombia*, Centro Internacional de la Papa, Lima, 1996.

56. Eduardo Ortega, "Producción de semilla de papa en Venezuela", en *Taller sobre producción y comercialización de papa*, Pracipa, Paipa, Colombia, 25-27 de enero de 1989, pp. 125-151.

57. León, "Mejoramiento genético de papa en Venezuela", en XIII Seminario, Procesamiento de productos perecederos con énfasis en papa y yuca, IICA-Prociandino, julio de 1990.

58. Centro de Información para el Desarrollo, *Bolivia: Anuario Estadístico del Sector Rural 1993*, La Paz, Bolivia, 1992.

59. Gregory J. Scott, *Mercados, mitos e intermediarios: la comer-*



l comercio de la zona

andina se caracteriza

por su marcada

heterogeneidad. En esta

zona se encuentra el

mayor exportador de

papa en América

Latina en los últimos

decenios

dad, sin embargo, por un convenio especial se ha emprendido un programa de exportación de papa amarilla a Estados Unidos, luego de que la Food and Drug Administration (FDA) comprobara su calidad. Se espera que en el mediano plazo haya una exportación sostenida a empresas de autoservicio como Publix, Cash and Kerry, Gearings, Save and Pack y Win Dixie.⁶⁰ El conflicto con Ecuador ha restringido el intercambio intrarregional de papa que se realizaba de manera informal por la frontera; a pesar de ello, en 1993 se importaron 2 031 toneladas para consumo.⁶¹ Uno de los productos que Perú importa de manera más o menos estable es el almidón de papa, del que se adquirieron 5 338 toneladas de los Países Bajos en 1994.⁶² Dichas compras, estimuladas por un tipo de cambio subvaluado,⁶³ podrían ser paulatinamente sustituidas por producción nacional en la medida en que se superen problemas como el alto costo de la materia prima (papa fresca), la estacionalidad de la producción almidonera

cialización de la papa en la zona central del Perú, segunda edición, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 1986, 308 páginas.

60. ADEX, *Boletín Informativo*, núm. 32, Convenio MSP ADEX-USAID, Lima, agosto de 1995.

61. Superintendencia Nacional de Aduanas y Ministerio de Agricultura-Oficina de Información Agraria, 1995.

62. Rosario Gómez de Zea y David Wong, *Procesados de papa: un mercado potencial*, Cuadernos de Investigación, CIUP, Lima, 1988, 103 páginas.

63. *Ibid.*

y la falta de plantas nacionales con un tamaño adecuado a la demanda.

Ecuador disminuyó sus compras de Colombia durante 1988 y 1992, para incrementarlas a partir de 1993, no obstante que en recientes estudios se señalan importantes ventajas comparativas en la producción del tubérculo en relación con el adquirido de Colombia y Perú.⁶⁴

El comercio en los países del Cono Sur

Los mayores flujos comerciales del Cono Sur corresponden a la importación de semilla de papa de Canadá y los Países Bajos y, en segundo lugar, a la del producto procesado de Estados Unidos, que ha crecido de manera notable en los últimos cinco años.

El principal destino de los envíos de semilla de papa de los Países Bajos a Sudamérica es Brasil (en 1990 concentró 73.1% del total) y en menor medida Argentina (17%) y Uruguay (6%). Las compras del gigante amazónico, sin embargo, han disminuido de aproximadamente 10 711 toneladas en 1970-1980 a 2 692 en 1981-1990. También las de Argentina fueron mayores en los decenios de los setenta y ochenta que en el actual. Ello se debe al esfuerzo para cubrir internamente una parte cada vez mayor de la demanda nacional.⁶⁵ La industria semillera se ha ido consolidando y la diversificación de variedades apoya las exportaciones argentinas, que aún son escasas.

También la situación de Brasil se explica en parte por los esfuerzos gubernamentales por mejorar la oferta nacional de semilla y por la política de importaciones. Cada año un comité técnico, integrado por representantes de diversos estados y organizaciones, establece la cuota de importaciones de semilla permitida a cada estado productor en el país.⁶⁶ Al parecer, gracias a los incentivos la oferta nacional, en especial la del estado de Santa Catarina en el sur, satisface cada vez más las necesidades de semilla del país. Por otro lado, Brasil es el mejor exponente de la demanda de procesados derivados de papa en América del Sur: de 1991-1992 a 1994-1995 las exportaciones de papas fritas congeladas provenientes de Estados Unidos, Canadá y los Países Bajos crecieron de modo extraordinario, al pasar de 1 784 a 32 086 toneladas (véase el cuadro 4).

Al igual que el TLCAN para México, el Mercosur ha fomentado muchas expectativas respecto a un intercambio más intenso dentro del Cono Sur de papa para semilla, para consumo y pro-

cesada. En particular, se espera que el de papa para consumo entre Brasil (primer productor del tubérculo del Mercosur) y Argentina se incremente. En este caso, la estacionalidad de la producción y los precios podría constituirse en una ventaja. A pesar de las diferencias entre los tubérculos de ambos países (color de pulpa, tamaño, apariencia), es muy factible que se envíe el producto de Brasil a Argentina de diciembre a enero y en sentido opuesto de abril a mayo, debido a que los precios presentan variaciones anticíclicas en esos períodos.⁶⁷ La mayor oferta de Argentina se origina en el sudeste de Buenos Aires.⁶⁸ Además, la inversión en el sector de productos industrializados impulsaría a su vez la exportación de productos procesados hacia Brasil, en especial para el abastecimiento de restaurantes, industrias, supermercados, etc. En 1994, 97% de las exportaciones argentinas se dirigieron al Mercosur; Brasil fue el mayor receptor⁶⁹ seguido por Paraguay y Uruguay.

Las ventas de semilla certificada de Chile son aún muy reducidas, pero podría aprovecharse que su época de cosecha coincide con la de siembra en los principales demandantes de América del Sur (Brasil, Uruguay y Venezuela). Al parecer, la oferta de semilla de los tradicionales abastecedores (Países Bajos, Canadá) está desfasada respecto a los meses de siembra en los países sudamericanos. Ello acentúa la probabilidad de menores rendimientos y de enfermedades y plagas durante el almacenamiento.

ENTORNO DEL COMERCIO MUNDIAL DE PAPA Y PROYECCIONES PARA AMÉRICA LATINA

El comercio externo de papa comparte el futuro político e institucional de muchos cultivos y productos agrícolas que competirán en el mercado internacional en los próximos diez años. Desde los años ochenta, cuando el proteccionismo agrícola se denunció y discutió con acritud⁷⁰ al amparo de la Ronda de Uruguay del GATT, es cada vez más claro que la competitividad de los países latinoamericanos dependerá, entre muchos otros factores, de la adaptación a las nuevas reglas que buscan liberalizar el comercio mundial de productos agropecuarios. Los acuerdos de dicha Ronda en 1994, tras cerca de ocho años de negociaciones, fueron pregonados como un gran paso hacia la liberación multilateral del comercio, en especial en los

67. Secretaría de Estado de Agricultura y Abastecimiento de Paraná, *Diagnóstico da cultura de batata uma avaliacao preliminar da batata consumo no Mercosul*, Curitiba, Brasil, 1993, 22 páginas.

68. *Anales del 7º Encuentro Nacional de Producción y Abastecimiento de Papa*, Araucaria, Brasil, 8-10 de diciembre de 1993, 75 páginas.

69. Marcelo Huarte y Mariano Inchausti, *La producción de papa en la República Argentina*, INTA, Programa Nacional de Papa, mimeo., Buenos Aires, 1995.

70. Banco Mundial, *World Development Report, 1986*, Washington, 1987, 25 pp., y Zuhair Hassan, "Agreement on Agriculture in the Uruguay Round of GATT: from Punta del Este to Marrakesh", *Agricultural Economics*, vol. 15, 1996, pp. 29-46.

64. Fernando Alvarado y Hugo Ramos, *Efectos de las políticas económicas en la evolución y perspectivas del cultivo de papa en el Ecuador: atención a variedades nativas y al grupo de pequeños campesinos*, Centro Internacional de la Papa, mimeo., Ecuador, 1994.

65. *Guía de proveedores de insumos, producción, comercialización e industrialización de la papa en la República Argentina*, Argentina, 1989, pp. 3-124.

66. Armando Valler, *Some Aspects about the Seed Potatoes Production in the State of Sao Paulo-Brazil*, International Potato Course: Production, Storage and Seed Technology (report of participant), Wageningen Agricultural University, Países Bajos, 11 páginas.



Los cambios de la oferta y la demanda de papa en América Latina influyen y a la vez son consecuencia de los ocurridos en el comercio internacional. El dinamismo de la producción, la marcada orientación comercial de ésta y las mejoras en los sistemas de comercialización internos han propiciado la disponibilidad de excedentes y la capacidad de venderlos al mercado externo, que a su vez han impulsado el comercio intrarregional. La mayor demanda de productos procesados en el subcontinente ha impulsado las importaciones y la diversificación de los rubros adquiridos

países latinoamericanos. Como principal consecuencia se obtendría mayor acceso a mercados internacionales, mediante la reducción paulatina de los subsidios a la exportación y de los aranceles, así como la eliminación de cuotas de importación y de otras barreras no arancelarias.⁷¹ Los aranceles de los países en desarrollo debían reducirse en un promedio de 24%. En lo que respecta a la papa, se identificaron seis líneas arancelarias (que incluyen, entre otros, la papa fresca, la congelada, la harina y el almidón) que deberían disminuirse hacia fines del año 2004.⁷² En ese acuerdo también se convino en que se evitaría que los países impusieran de manera irrestricta medidas sanitarias que pudieran limitar el comercio.

La adopción de estas nuevas reglas comerciales se ha enfrentado a ciertos problemas operativos en algunos países latinoamericanos. Uno es que las reducciones arancelarias no se han dado de modo simultáneo. Ello en Centroamérica, por ejemplo, se ha traducido en el incremento de embarques ilegales (de papa para consumo importada, en el caso de Costa Rica). Otro es la falta de difusión e información acerca de la situación arancelaria en los países vecinos, con similares consecuencias. Es claro que, de no corregirse estas distorsiones, sólo se redistribuirán los efectos, en muchos casos negativos, de los intentos proteccionistas nacionales.

71. Alan Robinson, "Implications for Trade in Latin America", *The International Review of World Trade*, 1996, pp. 103-107.

72. FAO, *El papel de la agricultura...*, op. cit.

La recientemente formada Organización Mundial de Comercio (OMC), sucesora del GATT, tiene el objetivo de regular las áreas de comercio libre en la economía mundial, corrigiendo las distorsiones generadas por medidas unilaterales proteccionistas. Los resultados se verán durante el decenio próximo.

Cabe señalar, por otro lado, que la atención de los gobiernos de América Latina a sus sectores agrícolas, en la forma de políticas para fortalecerlos, sean macroeconómicas, de desarrollo tecnológico o institucional, es y será fundamental para compartir los beneficios del libre comercio.

En América Latina, las proyecciones de crecimiento del comercio de raíces y tubérculos realizadas por el International Food Policy Research Institute⁷³ son muy moderadas. Se calculó que el volumen importado aumentará más que el exportado para casi todos los escenarios de simulación,⁷⁴ con excepción de aquellos con bajo crecimiento poblacional y de la inversión.

Las proyecciones de la FAO para el año 2000, referidas específicamente al comercio de papa en la región, parecen promisorias.⁷⁵ Según aquéllas, el intercambio neto crecería a un

73. Mark Rosegrant, Mercedita Agcaoili-Sombilla y Nicostrato Pérez, *Global Food Projections to 2020: Implications for Investment, Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper*, núm. 5, International Food Policy Research Institute, 54 páginas.

74. Se analizan cuatro escenarios: uno de bajo crecimiento poblacional, de bajo así como de rápido crecimiento de la inversión y de liberalización del comercio. *Ibid.*

75. FAO, *El papel de la agricultura...*, op. cit.

ritmo de 11% anual, alcanzando 709 000 toneladas a principios del siglo XXI (frente a los 74 000 que se exportan en la actualidad). Dicho crecimiento sería mayor que el proyectado para otras regiones en desarrollo como África, el Cercano y el Lejano Oriente, y muy superior al previsto para el mundo en su conjunto (2.5%).⁷⁶ El comercio intralatinoamericano también se expandirá con rapidez, a juzgar por las proyecciones sobre rendimientos de papa y el rápido crecimiento de los sectores de procesamiento en varios países que empiezan a exportar a naciones vecinas, como los casos analizados en este artículo.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El comercio mundial de productos tradicionales y no tradicionales se ha intensificado en los últimos años. Al igual que otros cultivos y productos agrícolas, el potencial de la papa como rubro de exportación aún no se ha explotado del todo. Esto debe ser de interés para los países tradicionalmente productores del tubérculo, ya que la rentabilidad que ofrece el mercado mundial es creciente.

2. Los cambios de la oferta y la demanda de papa en América Latina influyen y a la vez son consecuencia de los ocurridos en el comercio internacional. El dinamismo de la producción, la marcada orientación comercial de ésta y las mejoras en los sistemas de comercialización internos han propiciado la disponibilidad de excedentes y la capacidad de venderlos al mercado externo, que a su vez han impulsado el comercio intrarregional. La mayor demanda de productos procesados en el subcontinente ha impulsado las importaciones y la diversificación de los rubros adquiridos; por otro lado, se ha constituido en un acicate para el desarrollo de la agroindustria local de papa.

3. Las exportaciones y las importaciones de papa y productos derivados procesados en América Latina y el Caribe han crecido con mucha rapidez. Destacan Colombia como principal exportador, apenas arriba de Guatemala, y como principales importadores Venezuela, Cuba, Uruguay, México y las islas del Caribe.

4. Los principales rubros de exportación que los países latinoamericanos dirigen principalmente a mercados de la propia región son la papa para consumo y para semilla y en menor medida la procesada. Destacan los envíos de Colombia a Venezuela, Ecuador y las islas del Caribe; de Argentina a Brasil, de Guatemala a Centroamérica, y de Ecuador a Perú. Este último exporta variedades nativas a Estados Unidos y algunos países de Asia; sin embargo, el mercado al cual se dirigen (*gourmet*) es aún reducido y se deben tomar medidas en lo que toca a la reducción de costos unitarios de producción, políticas de promoción del producto, diseño final, mercadeo, entre otras. La exportación de papa procesada de Colombia y Argentina ya es una realidad y se prevé que adquiera mayor dinamismo en el decenio próximo.

5. Crece la tendencia a importar ciertos productos procesados en Brasil, Argentina, Chile, México y algunos países cen-


troamericanos como Guatemala, Costa Rica y las islas de Caribe. El comercio de papa entre América Latina y los tradicionales abastecedores mundiales, como los Países Bajos y Canadá, también ha crecido en volumen y valor y se ha diversificado, pues incorpora productos como hojuelas, almidón y papa congelada. A pesar de que los Países Bajos continúan siendo el principal abastecedor de papa para el consumo y para semilla, Estados Unidos ha avanzado como proveedor de productos congelados de la región.

6. Las reglas de juego del comercio agrícola están cambiando, en especial debido a las modificaciones de las tarifas arancelarias negociadas en acuerdos multilaterales y bilaterales como el TLCAN y el Mercosur y las negociaciones en el seno del GATT y la recientemente creada OMC. Se pugna por una mayor liberalización comercial y acceso de los países en desarrollo a nuevos mercados.

7. Las proyecciones del comercio exterior de papa de América Latina, así como dentro de la región, son optimistas.

8. Algunas oportunidades de participar en el comercio externo de papa según las condiciones de liberalización de mercado son: a) La creación de nuevos segmentos de mercados interno y externos y crecimiento de los existentes. b) En el caso de los mercados externos, la oportunidad de incrementar el intercambio de los tradicionales rubros como la papa para semilla y para consumo e incursionar con productos nuevos, como las hojuelas de papa, y en la exportación de variedades dirigidas a los mercados *gourmet*. c) Mayor inversión privada, sea nacional o internacional, en el sector agroindustrial. d) Mayores niveles de empleo. e) Aumento del valor agregado por unidad producida. f) Mayor integración entre la oferta y la demanda de papa en escala nacional. g) El logro de un canal de demanda estable, que ayudaría a enfrentar la volatilidad de precios internos para el tubérculo.

9. Entre los peligros están: a) No tomar conciencia de la complejidad del mercado mundial de la papa y de cómo está evolucionando. Deben considerarse las nuevas reglas arancelarias y los procedimientos comerciales internacionales tanto para el ingreso de exportadores o importadores en el mercado mundial, como para proponer mejoras en los procedimientos. No sólo se debe tomar conciencia de las nuevas reglas de juego comerciales, sino del ritmo al que están cambiando. b) Poner en riesgo a sectores de productores que no puedan obtener los recursos técnicos necesarios para producir a precios internacionales competitivos. c) La pérdida de mercados potenciales tanto internos como internacionales de gran rentabilidad.

Para que en América Latina las oportunidades sean mayores que los peligros, se necesita una mayor integración de esfuerzos de tipo técnico, de mejora en el manejo poscosecha, de promoción de inversiones, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, y en especial de la evaluación de las necesidades del sector exportador en función de toda la cadena agroalimentaria. De esta manera, y con una buena coordinación institucional, se reducirán al mínimo los riesgos que entrafía participar en la competencia internacional con un cultivo no tradicional como la papa. 

76. Excluyendo el comercio intrarregional en Europa