

# REFORMAS ECONÓMICAS Y MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD: El caso de la producción de papa en el Estado Mérida-Venezuela

Alejandro Gutiérrez<sup>1</sup>  
Centro de Investigaciones Agroalimentarias CIAAL-FACES-ULA

## I. INTRODUCCIÓN

Inmersa en una profunda crisis, en 1989, Venezuela inició un programa de reformas económicas bajo los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales (Banco Mundial, BID). Además del programa de estabilización se instrumentaron ajustes estructurales que impactaron fuertemente al sistema agroalimentario nacional y en particular al circuito de la papa. El mercado cambiario fue liberado e inicialmente se produjo una devaluación real del tipo de cambio en 1989 y 1990, para posteriormente iniciar un proceso de apreciación, el cual se detuvo circunstancialmente en 1994 (año de la crisis del sistema financiero) y 1996 (año de aplicación del programa de ajuste denominado Agenda Venezuela). Otra manifestación del ajuste fue la disminución del gasto público y del apoyo gubernamental, que se concretó con la eliminación de subsidios al crédito, a los fertilizantes, a los alimentos concentrados y a otros insumos. Paralelamente se puso en marcha la reforma de la política comercial y para mediados de 1990, la reforma comercial agrícola. Ella establecía que un conjunto de rubros agrícolas, entre los cuales se encontraba la papa, podrían ser importados libremente mediante el pago del correspondiente arancel y el cumplimiento de las normas sanitarias. Dicha política representó un importante cambio puesto que la papa, hasta ese momento, era un rubro sometido a restricciones cuantitativas para su importación. Posteriormente, a comienzos de 1992, en el marco de lo establecido en el acuerdo de integración económica de los países andinos (Pacto Andino, ahora Comunidad Andina de Naciones), Venezuela y Colombia pusieron en marcha una zona de libre comercio, la cual permitía que la papa procedente de Colombia fuera importada libre del pago de arance-

<sup>1</sup> El autor desea agradecer a los Economistas Yuraima Linares y William Morantes por la ayuda prestada en la recopilación y organización de la información estadística de base.

les, sólo sujeta al cumplimiento de normas sanitarias (Gutiérrez, 1998).

La disminución de subsidios y de protección en la frontera, así como el fortalecimiento de la integración andina, en particular con Colombia, han impactado al circuito de la papa generando cambios en el aparato productivo a lo largo de la década de los noventa. La necesidad de mejorar la competitividad para mantener o mejorar la participación en el mercado nacional se ha convertido en una imperiosa necesidad para los productores nacionales, específicamente para los del Estado Mérida. En el contexto anteriormente señalado, el artículo analiza, en primer lugar, los efectos que las reformas económicas con orientación de mercado (iniciadas en 1989) han tenido sobre el circuito de la papa al nivel nacional. En segundo lugar, se procederá a presentar el caso de la producción de papa del Estado Mérida, como una experiencia relativamente exitosa de mejora de la competitividad en medio de un entorno económico caracterizado por la disminución del apoyo gubernamental y la liberación del comercio exterior. Finalmente, se hará énfasis en la necesidad de adoptar una apropiada estrategia para mejorar la competitividad del circuito agroalimentario de la papa en la microrregión analizada. Por lo tanto se asomarán algunas de las áreas donde las intervenciones públicas y/o privadas son necesarias para alcanzar el objetivo de mejora en la competitividad.

## II. LOS AJUSTES MACROECONÓMICOS, LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y SUS EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA VENEZOLANA (UN BREVE RESUMEN)<sup>2</sup>

En 1989, Venezuela inició un programa de estabilización y ajuste estructural bajo la estricta supervisión del Fondo Monetario Internacional y de la banca multilateral (Banco Mundial, BID). Ese

<sup>2</sup> Un análisis detallado de los efectos de las políticas de ajuste sobre la agricultura venezolana puede encontrarse en Gutiérrez (1995, 1997).

programa de estabilización y de reformas fue necesario enfrentar los profundos desequilibrios macroeconómicos que enfrentaba el país, luego del fracaso del ajuste de carácter heterodoxo iniciado en 1983. Dicho ajuste se caracterizó por los controles del tipo de cambio, de las tasas de interés, del comercio exterior, de los salarios y otras variables económicas. Durante el período previo al ajuste de 1989, se protegió la producción agrícola a través de restricciones cuantitativas a las importaciones y el sector recibió un fuerte apoyo gubernamental vía subsidios e inversión pública.

En 1989 el entorno macroeconómico cambió radicalmente. Las políticas generales apuntaban hacia una liberación de los mercados (cambiario, financiero, y de bienes y servicios), apertura y liberación del comercio exterior, estímulos a las inversiones extranjeras, reforma fiscal, reforma financiera, inicio de un programa de privatización y redefinición del rol del Estado en el proceso económico.

Teniendo como marco de referencia el nuevo entorno macroeconómico, las políticas agrícolas se modificaron radicalmente. Estas respondieron a las clásicas recetas que caracterizan los programas de ajuste estructural. Entre ellas se destaca la disminución del gasto público y del apoyo gubernamental (reducción de subsidios a los fertilizantes, eliminación del subsidio a los alimentos concentrados, reducción del subsidio al crédito, etc.). La reducción del gasto público agrícola durante el período en estudio fue significativa. Así, el promedio anual del gasto público agrícola de la administración central para el lapso 1989-1993, medido a precios constantes de 1984, fue de 4.089 millones de Bs., lo que representó una disminución del 36% con respecto al promedio anual de esa variable para el período 1984-1988 (6.414 millones de Bs. a precios de 1984). La merma del gasto público agrícola se dio en términos absolutos y relativos, en un momento en el cual se requería de un fuerte apoyo estatal para inducir y acelerar el proceso de reconversión y cambio estructural de la producción, que estaba siendo sometida a una mayor competencia externa.

Además de la reducción del apoyo gubernamental se promovió una reforma que liberaba el comercio exterior y sometía la producción nacional a una mayor competencia. Los aranceles disminuyeron sustancialmente y las restricciones cuantitativas a las importaciones se eliminaron progresivamente. Junto con la reducción de subsidios y de la protección se adelantaron programas de reformas y/o eliminación de organismos públicos agrícolas.

La disminución de los subsidios, el apoyo gubernamental y los niveles de protección en la frontera se reflejaron en una caída de la rentabilidad general del negocio agrícola. Los precios reales recibidos por los productores agrícolas, que durante el período 1984-1988 habían crecido a una tasa media anual del 0,3%, durante el lapso 1988-1993 presentaron una tasa de crecimiento negativa del 1,2%. Durante el período analizado el PIBA se estancó y apenas logró crecer al 0,1% como promedio anual, por debajo del crecimiento poblacional (más del 2% por año). En consecuencia, el PIBA per cápita (PIBAPC) disminuyó a una

tasa promedio del 2,3%. Tales resultados estuvieron por debajo del crecimiento del PIB (2,5%) y el PIBNP (1,9%) durante el mismo período. El comportamiento negativo de la agricultura tuvo mucho que ver con la caída y/o eliminación de subsidios al crédito y a los insumos, los menores montos del gasto y de la inversión agrícola, la disminución de los niveles de protección en la frontera y la consecuente disminución de los precios reales recibidos por los agricultores. La ilusión del denominado "milagro agrícola" del período 1984-1998 rápidamente se desvaneció al disminuir el apoyo del Estado y la protección en la frontera.

Los efectos del ajuste estructural deben ser diferenciados. El impacto negativo se dejó sentir con mayor intensidad sobre aquellos rubros que gozaban de mayores niveles de protección y que presentaban menores posibilidades de desarrollar ventajas competitivas, por su poca adaptación a las características agroclimáticas del país, escaso desarrollo tecnológico, o porque no lograron desarrollar ventajas competitivas en otros eslabones de la cadena agroalimentaria (organización, transporte, mercadeo, infraestructura industrial, etc.). Entre los rubros más afectados, con tendencia a disminuir la producción durante la vigencia del ajuste de corte «ortodoxo», se encuentran: maíz, sorgo, girasol, cañote (frijoles negros), maní, caña de azúcar, carne de porcino y leche. Entre los que respondieron positivamente y se adaptaron a las nuevas condiciones, arroz, cambur (bananos), plátano, cacao, tomate, frijol, palma africana, el subsector agrícola pesquero, carne de aves y la ganadería bovina de doble propósito.

Cuadro No. 1

Venezuela: Tasas de crecimiento de la producción (%)					
Período	PIB	PIBPC	PIBNP	PIBA	PIBAPC
1984-1988	4	1,4	5,2	6,2	3,5
1988-1993	2,5	0,1	1,9	0,1	-2,3
1993-1998	1,3	-0,8	-0,2	0,4	-1,7

Fuentes: Banco Central de Venezuela.

Cálculos propios.

PIB = Producto Interno Bruto

PIBPC = PIB per cápita

PIBNP = PIB no petrolero

PIBA = PIB agrícola

PIBAPC = PIBA per cápita

Durante el lapso 1994-1998, la economía venezolana continuó su inestabilidad y sufrió las consecuencias de una fuerte crisis de su sistema financiero en 1994. En el contexto de un entorno macroeconómico caracterizado por la inestabilidad y la inexistencia de una clara visión estratégica sobre las políticas a adoptar para enfrentar el reto de la apertura y de la globalización, la agricultura venezolana continuó sin encontrar la senda del crecimiento sostenido. La poca atención del Estado a la agricultura nuevamente se hizo presente. El promedio anual del gasto público agrícola de la administración central, a precios constantes de 1984, para el período 1994-1997 fue de 1.845 millones de Bs. Esto representa una caída del 54,9% con respecto al promedio de la misma variable para el período 1989-1993. La dramática reducción del gasto agrícola y la poca capacidad del Estado para compensar

a los perdedores y liderar el proceso de reestructuración productiva, constituyen dos fuentes de ilegitimidad política de las reformas económicas.

A manera de síntesis, puede afirmarse que el lapso 1993-1998 también se caracterizó por la mengua del PIBAPC, en este caso la declinación se ha dado a un ritmo promedio del 1,7%. Obsérvese que en los dos últimos períodos analizados el PIBAPC ha presentado, como ya se dijo, un crecimiento negativo de mayor proporción que el PIBPC, lo que refleja el rezago de la agricultura en relación al resto de las actividades económicas. La situación antes descrita evidencia que, en términos generales, la agricultura venezolana no se ha adaptado a un ambiente de menor protección y apoyo gubernamental. Esto es particularmente cierto para aquellos rubros con serios problemas de competitividad.

### III. IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y TENDENCIAS RECIENTES DEL CIRCUITO DE LA PAPA EN VENEZUELA

De acuerdo con Abreu O; Gutiérrez; Fontana et al. (1993) la papa (*Solanum tuberosum L.*) es un cultivo perteneciente al sistema de horticultura de piso alto, aunque existen variedades que se adaptan a pisos intermedios. Los estados andinos (Mérida, Trujillo y Táchira) y el Estado Lara son los principales productores del rubro. La tecnología utilizada se basa en el uso de semilla certificada y en la mayoría de los casos no certificada (artesanal), fertilizantes (químicos y orgánicos) y otros agroquímicos. La siembra se realiza bajo el sistema de riego o de secano. Aunque en algunas áreas del país es susceptible de ser un cultivo mecanizado, en los estados andinos, dada la topografía de fuertes pendientes, se utiliza en la mayoría de los casos la tracción animal (bueyes). Según el Censo Agrícola de 1985, se trata de un cultivo de pequeños y medianos productores, donde la gran mayoría (más del 80%) cultiva superficies menores de 20 has. Esta característica tiende a mantenerse en la actualidad. Generalmente el cultivo de la papa se combina con el de otras hortalizas. La existencia de instituciones como la renta de tierras, la medianería y la aparcería de diversa naturaleza, aunque transfieren excedentes de quienes producen hacia los propietarios de la tierra, facilitan la producción al atraer fuerza de trabajo, proveniente en su mayor parte de Colombia. Aunque el nivel de organización de los productores ha mejorado en los últimos años, todavía es débil e insuficiente para enfrentar los desafíos de la liberación del comercio en un contexto de menor protección y apoyo gubernamental.

Durante el período 1984-1998 se pueden distinguir tres etapas en la evolución de la producción nacional de papa:

• **Período 1984-1988:** como ya se dijo en el capítulo anterior, este lapso se caracterizó por un fuerte crecimiento de la producción nacional agrícola. Esta fue la respuesta de los productores al mejoramiento de los precios reales que recibían, la mayor protección en la frontera, el fuerte subsidio a insumos (fertilizantes, alimentos concentrados, tipo de cambio sobrevaluado para im-

portar insumos, etc.), la seguridad de mercados, el financiamiento abundante y, en definitiva, un entorno de políticas que protegían y promovían la sustitución lineal de importaciones a cualquier costo. En el caso de la papa, lo que las cifras del cuadro 2 revelan, es un comportamiento bastante diferente al de la producción agrícola total. Así, se puede constatar que la producción de papa, a pesar de la protección de que disfrutaba, y del mejoramiento del precio real recibido por los productores, apenas alcanzó en 1988 las 221.236 t., cifra inferior en un 2% a la de 1984 (225.567 t.). Todo ello pese a que las importaciones estaban sometidas al régimen de licencia previa (contingentamiento), mientras que se recibían subsidios explícitos para algunos insumos como los fertilizantes. De otro lado, el tipo de cambio oficial sobrevaluado permitía importar agroquímicos y semilla de papa certificada a precios relativamente bajos (Gutiérrez, García y Palencia, 1996). Los rendimientos en este lapso (1984-1988) alcanzaron un promedio nacional de 13.191 Kg./ha. Los niveles de consumo por habitante (DCH) alcanzaron, en promedio, 9,1 Kg./hab. Las restricciones a las importaciones y el control de cambios hacían prácticamente imposible la importación de papa. Es por ello que durante el lapso 1986-1988 las estadísticas oficiales no registran importaciones de papa frescas para consumo (ver Cuadro 4).

• **Período 1989-1993:** Durante este período, se introdujeron importantes reformas y se dio un cambio radical en la política de protección y apoyo gubernamental al sector agrícola. Desde 1989 se redujo sustancialmente el subsidio a los fertilizantes hasta su eliminación en 1993. La liberación del mercado cambiario causó durante 1989 y 1990 una fuerte devaluación en términos reales que encareció los agroquímicos importados, así como la semilla de papa certificada e importada. La respuesta fue la caída dramática de las importaciones de semillas lo que obligó a una sustitución de este insumo vital por semilla de papa artesanal. No obstante, el factor más importante que afectó a la producción nacional de papa fue la reforma comercial agrícola. A través de ella, desde mediados de 1990, la importación de papas fue liberada. Las únicas restricciones para la importación del tubérculo eran las derivadas del cumplimiento de las normas fitosanitarias y el pago del correspondiente arancel (15% para la papa fresca). Además, desde comienzos de 1992 entró en vigencia un acuerdo de libre comercio entre Colombia y Venezuela, que permitía importar libre de aranceles, previo cumplimiento de las normas fitosanitarias, papa desde ese país. Entre los efectos más importantes de estas políticas pueden mencionarse los siguientes:

1.- La producción disminuyó durante el período 1988-1993 a la tasa media anual del 0,7%, desestimulada por la disminución de los precios reales recibidos por los productores a la tasa media anual del 5,1% y la caída de la rentabilidad. La superficie cosechada se redujo drásticamente al pasar de 16.783 has. en 1988 a 12.659 has. en 1993 (reducción del 24,6%). La caída de la superficie fue compensada parcialmente por la mejora de los rendimientos.

2.- Debe señalarse que la reducción de la producción no fue homogénea en todo el territorio nacional. Como se puede obser-

var en el Cuadro 3, hubo estados como Aragua, Carabobo, Lara y Trujillo cuya producción se redujo sustancialmente. Así, entre 1988 y 1993 la producción de Aragua se redujo desde 42.748 a 30.396 t. (-35,7%) y la producción de Carabobo bajó desde 29.847 a 16.506 t. (-44,7%). De manera inversa, los Estados Mérida y Táchira, en lugar de disminuir aumentaron su producción. Mérida lo hizo en 12,1%, Táchira en 26,6%. Lara en 23,9% y Trujillo en 10,2.

3.-Los rendimientos aumentaron durante este lapso. Para el período 1984-1988 el promedio de los rendimientos fue de 13.191 Kg./ha., para el lapso 1989-1993 el promedio se ubicó en 14.580 Kg./ha. Esto representó un aumento del 10,5% con respecto al período anterior. Tales resultados evidencian que en un entorno de menor protección y apoyo gubernamental, una de las estrategias de los productores de papa, para compensar la caída de la rentabilidad y de los precios recibidos en términos reales, fue la de mejorar de manera importante los rendimientos. Este resultado puede ser considerado positivo y coherente con los objetivos de mejoras en la eficiencia productiva que buscan los programas de ajuste estructural para el sector agrícola.

4.- Aunque Venezuela exporta ocasionalmente algunas cantidades poco importantes de papa hacia las Islas del Caribe (Aruba, Bonaire y Curazao) y últimamente hacia el norte de Brasil, el país depende de importaciones, cuya magnitud ha aumentado

desde 1989<sup>3</sup>. Durante el período que se analiza (1989-1993) se observó un fuerte incremento de las importaciones de papa para consumo. La reforma comercial agrícola, la entrada en vigencia desde 1992 del acuerdo de libre comercio con Colombia y la recuperación del crecimiento económico durante 1990-1992 impulsaron el crecimiento de las importaciones de papa para consumo. Como se puede observar en el Cuadro 4, las importaciones de papa para 1989 apenas alcanzaban las 1.006 t., para 1993 la cifra fue de 102.466 t., un incremento importante para compensar la caída de la producción nacional y estimular un mejoramiento del consumo por habitante. Pero, el hecho a destacar es que Canadá y Colombia se convirtieron en los principales países proveedores de papa consumo para Venezuela. Para 1991 las importaciones de papa consumo desde Colombia se ubicaban en 27.707 t. (65,4% del total importado); para 1993, alcanzaron las 40.000 t. Igualmente se puede observar en el Cuadro 4 el crecimiento de las importaciones provenientes de Canadá. No obstante, ya en 1993, los productores de Venezuela comenzaron a presionar para llegar a un acuerdo que restringiera voluntariamente las exportaciones de Colombia hacia Venezuela, en el marco de las normas que rigen el libre comercio intrarregional del Acuerdo de Cartagena (Comunidad Andina de Naciones (CAN)).

Otro factor importante fue la fuerte disminución de las importaciones de semilla de papa certificada que se dio durante el

Cuadro No. 2

## Papa: Información básica

Años	Producción (t.)	Superficie (has)	Rendimientos (**) (Kg/ha)	Índice de Precio Real (*)	Importaciones (t.)	DCH (kg/pers/año)
1984	225.567	17.644	12.784	100,0	8	11,1
1985	191.177	14.397	13.279	79,9	28	9,1
1986	196.349	14.677	13.378	119,7		9,1
1987	215.849	16.192	13.331	122,6		10,0
1988	221.236	16.783	13.182	108,0		10,0
1989	225.775	16.992	13.287	85,2	1.006	10,1
1990	200.449	15.158	13.224	92,9	19.283	6,1
1991	215.367	15.149	14.217	77,5	42.346	14,7
1992	238.145	15.543	15.322	74,8	82.829	14,0
1993	213.278	12.659	16.848	64,6	102.466	13,8
1994	231.772	14.238	16.278	81,9	92.117	13,7
1995	294.800	17.799	16.563	84,7	61.169	15,0
1996	320.708	18.563	17.277	83,2	43.332	14,4
1997	322.141	17.902	17.995	76,3	36.131	14,0
1998	271.183	17.842	15.238	74,7		(-)

Nota: celdas en blanco significan cero o valor negligible.

DCH = Consumo per cápita (Kg/hab).

(\*) Precio real recibido por los productores de papa deflactado por el deflactor implícito del PIB.

(\*\*) Se refiere a importaciones de papa consumo.

(-) Información no disponible.

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Cría.

Banco Central de Venezuela.

OCEI. Anuarios de comercio exterior, varios años.

<sup>3</sup> Según las estimaciones de Scott, Basay y Maldonado (1997) Venezuela se convirtió en el principal país importador de papa en América Latina. El principal exportador de la región era Colombia.

Cuadro No. 3

## Producción de papa total y por Estados en Venezuela

Año	Total	Lara	Mérida	Táchira	Trujillo	Aragua	Carabobo
1987	215.849	86.709	29.377	22.267	19.013	36.066	21.800
1988	221.236	54.776	45.859	26.582	16.924	47.248	29.847
1989	225.775	55.900	46.800	27.127	17.271	48.217	30.459
1990	200.449	49.629	41.550	24.084	15.334	42.809	27.043
1991	215.367	6.443	63.157	42.348	24.390	9.887	10.709
1992	238.145	76.526	57.280	33.536	19.091	33.012	18.399
1993	213.278	67.843	51.408	28.179	18.650	30.396	16.506
1994	231.772	74.266	52.391	31.356	21.804	32.184	19.450
1995	294.800	61.065	118.603	32.780	71.481	707	10.164
1996	320.708	63.428	123.969	31.812	80.621	1.256	19.622
1997	322.141	47.668	132.009	32.966	94.394	1.683	13.421
1998(*)	271.883	55.227	126.474	23.660	58.843	835	6.844

Fuente: Ministerio de Agricultura y Cría - Anuarios Estadísticas Agropecuarios. Varios años.

(\*) Datos preliminares.

período en análisis. De acuerdo con datos oficiales las importaciones de semilla de papa fueron de 13.817,2 t, en 1988. Para 1993 dichas importaciones se habían reducido a apenas 2.010,1 t. Esta caída se explica por el incremento de precios de la misma en moneda nacional al producirse la depreciación del tipo de cambio, que hacía más racional para los productores sustituir dichas importaciones por la producción de semilla de papa artesanal, ya que la producción nacional de semilla certificada era de poca significación.

5.- La caída de la producción nacional fue más que compensada por el incremento de las importaciones y ello permitió que el consumo por habitante de papa se incrementara, como lo reflejan las cifras de disponibilidad para consumo humano (DCH) del Cuadro 2. Mientras en el período 1984-1988 la DCH (Kg./pers./año) fue de 9,9 para el lapso 1989-1993, había aumentado a 12,5 Kg./pers./año. Si se excluye el año 1990, cuando hubo una dramática caída del consumo per cápita, el promedio de ese lapso sube a 14,1 Kg./pers./año. Es decir, en un ambiente de menores restricciones a las importaciones, de menores precios reales para productores y consumidores y de recuperación del crecimiento económico y del ingreso per cápita (entre 1990 y 1992) el consumo de papa se incrementó sustancialmente<sup>4</sup>.

• **El período 1994-1998:** Durante estos años se retornó a la intervención gubernamental para fijar precios al nivel del productor para varios rubros agrícolas (cereales, leche, café, tomate). Sin embargo, Venezuela estaba obligada a mantener el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de integración económica regional (Grupo Andino). Además, en 1995, Venezuela conformó junto con Colombia, Ecuador y Bolivia una unión aduanera, que liberaba el comercio intrarregional. De hecho, desde 1993, se había constituido una zona de libre comercio entre los países miembros de la Comuni-

dad Andina de Naciones (CAN), con excepción de Perú, pero Colombia y Venezuela ya lo habían hecho desde 1992. La unión aduanera implicaba el establecimiento de un arancel externo común para la importaciones de terceros países. El arancel de la papa se fijó en 15% para consumo, 20% para la papa congelada y 5%, para la papa semilla.

Los intentos por retroceder en materia de la reforma comercial agrícola fueron evidentes no sólo por la vigencia del control de cambios entre julio 1994 y abril 1996. Una práctica que empezó a utilizarse frecuentemente para obstaculizar las importaciones fue el retardo para la entrega de permisos fitosanitarios a las importaciones. La papa fue un rubro afectado por esta medida. En consecuencia los productores de papa y el gobierno de Colombia manifestaron su descontento por esta violación del libre comercio vigente en la Comunidad Andina. El período en referencia presenta los siguientes resultados:

1. La producción nacional aumentó significativamente, al pasar de 213.278 t. en 1993 a 271.183 t. en 1998, que representó un crecimiento medio anual del 5,0% durante el período 1993-1998. La superficie cosechada también se incrementó al pasar de 12.659 has. (1993) a 17.842 has. en 1998 (aumento del 40,9%). La respuesta de los productores fue estimulada por un mejoramiento de los precios en términos reales, en el orden del 2,9% durante el período 1994-1998. Los rendimientos continuaron mejorando. El promedio de rendimiento que había sido de 14.580 Kg./ha. en 1989-1993 aumentó a 16.672 Kg./ha para el lapso 1994-1998 (incremento del 12,2%). En otras palabras, los productores de papa, a pesar de que gozaron de mayor protección en la frontera vía restricciones paraarancelarias a las importaciones, mejoraron su eficiencia productiva. Por supuesto que la mayor producción fue respuesta a los mejores precios reales recibidos por los productores, lo cual mejoró la rentabilidad. Durante el lapso 1993-1998, los precios reales recibidos por los productores revertieron la tendencia decreciente del período anterior (1988-1993) y lograron aumentar, a la tasa media anual del 2,9%<sup>5</sup>. Estos mayores

<sup>4</sup> Las estadísticas de comercio exterior también reflejan un importante aumento de las importaciones de papa congelada, utilizada mayormente por los restaurantes de comida rápida ("fast food"). Esta papa congelada cuyo volumen importado fue de 160 t. en 1989 alcanzó las 4.367,5 t. en 1993.

<sup>5</sup> En 1998 se dio una caída del precio real recibido por los productores de papa debido a la reducción de la demanda y a la fuerte apreciación del tipo de cambio real. Ello explica, al menos parcialmente la disminución de la producción en 1998 (ver Cuadro 2).

precios reales a los productores son coherentes con la restricción en la entrega de permisos fitosanitarios para evitar que las importaciones deprimieran los precios a los productores nacionales.

2. Como se puede observar en el Cuadro 4, las restricciones para importar (control de cambios entre julio 1994 y abril 1996 y restricciones fitosanitarias) así como la disminución del ingreso real de los consumidores afectaron negativamente el volumen de las importaciones. Estas se redujeron entre 1993 y 1998 en 35,3% al pasar de 102.466 t. a apenas 66.339 t. Tanto las importaciones provenientes de Canadá como las de Colombia cayeron. Las importaciones de papa consumo desde Canadá se redujeron entre 1993 y 1998 en 4,8%. En el mismo período, las provenientes de Colombia cayeron en 84,8%. En términos de la estructura de las importaciones conviene señalar que, para 1996, Colombia era el principal país proveedor de papa consumo para Venezuela con el 59,6%, mientras que desde Canadá se importaba el 35,2%. No obstante, para 1997 y 1998, Colombia había perdido su condición de principal proveedor de importaciones de papa consumo que realizaba Venezuela. En 1998 Colombia representó apenas el 9,1% de las importaciones de papa fresca, mientras que Canadá ocupó el primer lugar en términos relativos como proveedor de papa consumo con un 89,2%. Una hipótesis, que no se está en condiciones de desarrollar en la presente investigación, tiene que ver con el hecho de que los controles paraarancelarios<sup>6</sup> a las importaciones de papa estarían afectando con mayor fuerza a las importaciones provenientes de Colombia y en menor grado a las provenientes de Canadá<sup>7</sup>. Este resultado luce injusto para Colombia, si se tiene como referencia que este país es el segundo socio comercial de Venezuela (detrás de EE.UU.) y además participa junto con Venezuela, de una imperfecta unión aduanera.. Así, paradójicamente, a diferencia de lo que señala la teoría económica de las uniones aduaneras, la discriminación en el caso de las importaciones de papa se estaría aplicando en mayor grado al país socio miembro de la unión aduanera y no al tercer país (no socio, Canadá en este caso).

3. A pesar de la caída de las importaciones, el fuerte aumento de la producción nacional ha servido para que el país mantenga los niveles de consumo por hab. en valores similares a los del período anterior. El promedio del período 1994-1997 de consumo por hab. fue de 14,3 kg./hab. Para el período 1989-1993 (excluyendo a 1990) se había ubicado en 14,1 Kg./hab. A pesar de la

<sup>6</sup> La fuerte apreciación del tipo de cambio real en 1997 y 1998, la cual abarataba las importaciones afectando negativamente la competitividad de la producción nacional, se convirtió en un argumento, no explícito, para continuar aplicando retardos en la entrega de permisos fitosanitarios para importar papa. Esta sobrevaluación del tipo de cambio estimuló en 1998 un incremento de las importaciones de papa consumo y papa congelada (industrial) con respecto a lo importado en 1997 (ver Cuadro 4).

<sup>7</sup> Dicha hipótesis no deja de tener lógica, aun incorporando al análisis el hecho de que la oferta exportable de papa colombiana haya mermado como consecuencia de los efectos del fenómeno climático "el niño".

mayor producción nacional, el nivel de consumo por hab. prácticamente se ha estancado al reducirse las importaciones. Ello pudiera explicarse por el alza de los precios reales al consumidor, inducidos, a su vez, por los mayores precios reales que recibieron los productores<sup>8</sup>. La caída del ingreso por hab. en términos reales durante ese lapso, especialmente en 1996 y 1998, puede haber presionado para evitar el mejoramiento de la demanda por hab<sup>9</sup>.

**Cuadro No. 4**

Volumen importado de papa consumo por países (t.)							
Años	Canadá	%	Colombia	%	Otros	%	Total
1989			1006,0	100,0			1006,6
1990	9361,2	48,6	8741,3	45,3	1180,4	6,1	19282,9
1991	14485,0	34,2	27706,7	65,4	154,4	0,4	42346,1
1992	43466,3	52,5	36893,9	44,5	2468,5	3,0	82828,7
1993	62145,5	60,7	39884,6	38,9	435,4	0,4	102465,5
1994	3556,7	38,6	55428,6	60,2	1131,6	1,2	60116,9
1995	33109,0	54,1	27694,2	45,3	366,3	0,6	61169,5
1996	15233,5	35,2	25833,3	59,6	2265,5	5,2	43332,3
1997	24006,0	66,5	11432,0	31,7	675,0	1,8	36130,0
1998	59185,9	89,2	6045,2	9,1	1107,4	1,7	66338,5

Fuente: OCEI, Anuarios de Comercio Exterior.

Cálculos propios.

Nota: Celdas en blanco significan cero o valor negligible.

En resumen, el ajuste estructural tuvo importantes efectos sobre el circuito de la papa en Venezuela. La disminución de subsidios a insumos, al crédito y el sometimiento de la producción nacional de papa a una mayor competencia con las importaciones ha estimulado una reestructuración de la producción e incrementos del consumo por habitante. No está demás decir que la mayoría de los cambios generados son coherentes con los objetivos básicos de un ajuste estructural. Particularmente deben mencionarse como positivos aquellos efectos que tienen que ver con:

<sup>8</sup> Durante 1995, a pesar de que las importaciones se hacían al tipo de cambio oficial (sobreevaluado) se evidenció el efecto de protección a la producción nacional. Según información del Banco Central de Venezuela, en ese año no sólo aumentaron los precios reales recibidos por los productores (Cuadro 2) sino que también el precio real de la papa al consumidor aumentó en términos reales, pues mientras la inflación general fue del 56,6%, los precios de la papa se incrementaron en 79,1%.

<sup>9</sup> En 1996, como se puede observar en el Cuadro 2, se dio una disminución del consumo per cápita de papa, pero ella no debe ser atribuida a aumentos en los precios reales pagados por los consumidores, debido a las restricciones para importar, sino a la drástica caída del ingreso real de los consumidores durante ese año. La información del Banco Central de Venezuela revela que el crecimiento acumulado de los precios de la papa al nivel del consumidor fue en 1996 del 69,7% mientras que la inflación general acumulada fue de 103,2%. Tales resultados evidencian que en lugar de un aumento de los precios reales pagados por los consumidores de papa se produjo una caída de los mismos. En 1997 nuevamente se evidencia una ligera caída del consumo per cápita, pero al observar las cifras de precios reales pagados por los consumidores se observa un alza de éstos lo que afectó el impulso positivo del ingreso real en ese año de fuerte crecimiento económico.

- La concentración de la producción en los estados andinos y el Edo. Lara, los cuales han mostrado poseer una suficiente dotación de recursos naturales (condiciones agroclimáticas), conocimientos y experiencia para adaptarse a las nuevas realidades. No sucedió lo mismo con la producción de los Edos. Aragua, Carabobo y Monagas, la cual no pudo sobrevivir en un ambiente de menor protección y apoyo gubernamental. Sin duda, las políticas del período produjeron un cambio en la importancia relativa de los estados productores, pues Lara, Táchira y Mérida vieron aumentar su contribución relativa a la producción nacional, mientras que Aragua y Carabobo la disminuían de manera importante. Para 1995, según las estadísticas oficiales, el Edo. Mérida había desplazado al Edo. Lara como principal productor de papa con el 40,2 % del total, le seguía Trujillo con el 24,2 %, en tercer lugar se ubicaba el Edo. Lara con el 20,7 %, y en cuarto lugar, el Edo. Táchira con el 11,1%. Para 1995 la producción de papa nacional se concentraba en cuatro estados, mientras que Aragua y Carabobo casi habían desaparecido como productores del tubérculo.

- El incremento en los rendimientos, los cambios en la función de producción y en la actitud de los productores en relación a la necesidad de racionalizar el uso de insumos, sustituir insumos caros por insumos baratos<sup>10</sup>, una mayor voluntad por organizarse desde el punto de vista gremial y para administrar los sistemas de riego. También se puede observar mejor disposición al cambio y conciencia de la necesidad de la asistencia técnica. Estos cambios de actitud y comportamiento han sido verificados en investigaciones exploratorias realizadas en el Edo. Mérida (Gutiérrez, García y Palencia, 1996). Queda mucho por estudiar sobre los efectos estáticos y dinámicos que las reformas económicas orientadas hacia el mercado han tenido sobre el circuito de la papa, pero es importante destacar algunos resultados preliminares.

- El incremento del consumo por habitante con relación a la década de los ochenta. Dicho efecto pudiera ser explicado, parcialmente, por la presión a la baja que ejerce sobre los precios la competencia de la papa importada. Esto estimula mejoras en la eficiencia productiva y obliga a mantener precios accesibles para los consumidores. Sin embargo, en los últimos años se observó un estancamiento de dicho consumo, con ligera tendencia a disminuir, explicado más que por aumentos de los precios reales por la drástica disminución de los ingresos reales de los consumidores.

<sup>10</sup> Dos ejemplos típicos de sustitución de insumos caros por insumos relativamente baratos son: a) la racionalización del uso de fertilizantes químicos así como su sustitución parcial por abonos orgánicos. Un problema colateral que ha surgido es el de los efectos perniciosos sobre el ambiente que se han creado por el mal manejo de los abonos orgánicos; b) Sustitución de la semilla de papa certificada e importada por semilla no certificada, seleccionada por los propios productores. La sustitución de insumos y de semilla certificada por no certificada pareciera no haber afectado sustancialmente los rendimientos, pues éstos en lugar de disminuir han mejorado. Para más detalles véase Gutiérrez, García y Palencia, 1996; Llambí y Arias, 1997.

El ajuste estructural en el circuito de la papa no ha estado exento de costos. Ante la disminución del apoyo del gobierno central, vía subsidios y protección en la frontera, poco han podido hacer los gobiernos regionales para compensar la merma de las ayudas públicas. Pudiera concluirse que la reestructuración productiva se ha dado básicamente gracias a la iniciativa privada y sólo los productores con recursos, acceso al crédito y a los conocimientos han podido enfrentar con éxito el desafío de la liberación comercial y de la reducción de subsidios. El encarecimiento de los insumos y la poca capacidad de los campesinos y pequeños productores para autofinanciar la producción debe haberlos afectado negativamente<sup>11</sup>. El programa de asistencia técnica para los pequeños productores apenas se inició de manera débil en 1996. Todavía están por verse los frutos de este programa para la agricultura en general, particularmente para el cultivo de papa.

La mayor participación de la producción nacional en el mercado interno desde 1994, es un indicador del mejoramiento de la competitividad del circuito de la papa. Este mejoramiento se explica parcialmente por los incrementos en la eficiencia productiva, ya señalados. Sin embargo, un factor que ha contribuido a mejorar la participación de la producción nacional en el mercado doméstico es el proteccionismo paraarancelario, vía los permisos fitosanitarios para las importaciones de papa para consumo. Este tipo de protección es ilegal de acuerdo con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y viola las reglas de la zona de libre comercio vigente en la unión aduanera de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es de prever que este tipo de protección será limitada. Por lo tanto, la viabilidad futura de la producción de papa, en un contexto de liberación del comercio intrarregional, dependerá del diseño y ejecución de una estrategia destinada a incrementar la competitividad de la cadena agroalimentaria de la papa.

#### IV. LA COMPETITIVIDAD DEL CIRCUITO DE LA PAPA: EL CASO DEL ESTADO MÉRIDA-VENEZUELA

##### A. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL ESTADO MÉRIDA Y LA PRODUCCIÓN DE PAPA

El Estado Mérida se encuentra situado en el occidente de Venezuela, en la parte central de los andes venezolanos. Su extensión es de 11.300 Km<sup>2</sup>, lo cual representa el 1,2% del territorio nacional. Es un estado con gran variedad de pisos agroclimáticos, encontrándose desde el tropical en la zona del sur del Lago de Maracaibo hasta el de páramo en las zonas más altas. La diversidad de pisos altitudinales le permite desarrollar una agricultura variada, combinada con un importante desarrollo de la ganadería en las zonas bajas y, en menor grado, de la piscicultura.

<sup>11</sup> Generalmente los pequeños y medianos productores de papa dependen del autofinanciamiento o del crédito que otorgan las casas comerciales o aquel que pueden obtener en el mercado informal pagando intereses por encima de los que cobran en el mercado financiero formal.

La papa es un cultivo de gran importancia para la economía del Estado Mérida. Para 1997 se estimaba que contribuía con un 29% al valor de la producción agrícola vegetal (Gutiérrez, 1999). Su cultivo se ubica preferentemente en los Municipios Pueblo Llano, Cardenal Quintero y Rangel. Para 1998, éstos contribuían con el 87,4% del total de la producción de papa en el Estado Mérida. Pueblo Llano es el municipio líder con el 39,8% de la producción y le siguen Cardenal Quintero con 22,8% y Rangel con 18,8% (de acuerdo con la Unidad Estatal de Desarrollo Agrícola UEDA-Mérida).

Según el censo agrícola nacional realizado en 1997, Mérida es el primer estado productor de papa y en superficie sembrada del tubérculo con el 41,6%. Su importancia socioeconómica es elevada, pues a partir del número de explotaciones censadas en los municipios paperos más importantes, se infiere que alrededor de 3.000 familias dependen de los ingresos que provee la venta de la papa. Los productores son en su gran mayoría pequeños y medianos, con superficies modales inferiores a las 5 has. Entre los arreglos institucionales más importante figura la medianería, la cual permite contar con mano de obra y ampliar el área cultivada. El sistema de producción agrícola es el de papa en combinación con otras hortalizas, principalmente la zanahoria. En aquellas explotaciones que cuentan con sistemas de riego se obtienen hasta tres cosechas por año. La semilla utilizada es en su casi totalidad semilla de papa artesanal, y dada la topografía de elevadas pendientes se usan bueyes para las labores culturales.

- De acuerdo con los resultados que se muestran en cuadros anteriores (véase Cuadro 3) y en el que sigue el Estado Mérida mostró durante el período 1993-1998 un desempeño en la producción de papa superior al del país y al del resto de los estados. En ese lapso Mérida desplazó al Estado Lara como principal productor y es además el líder en superficie cosechada y en rendimientos. Algunas investigaciones señalan que en el Estado Mérida se dio un proceso de reconversión productiva como respuesta a la menor protección y apoyo gubernamental. Ello permitió incrementar la producción y los rendimientos por ha., así como producir cambios en las cantidades de insumos utilizados (función de producción). Esta es una respuesta que indica que en el Estado Mérida se dio un proceso de reconversión, aunque la estrategia adoptada depende de la tipología socioeconómica de los productores (pequeños, grandes, medianeros, diversificados y no diversificados)<sup>12</sup>. (Para más detalles véase Gutiérrez, García y Palencia, 1996 y Llambí y Arias, 1997).

<sup>12</sup> Para 1995, el Estado Mérida era el mayor productor de papa en el país y ostentaba los rendimientos más elevados (18.357 kg./ha.) superiores a los obtenidos en Carabobo (12.502 Kg./ha), Aragua (17.675 kg./ha.) y Trujillo (15.931 Kg./ha). Véase MAC, Anuario estadístico Agropecuario 1995.

Cuadro No. 5

Resultados básicos para papa en el país y en el Estado Mérida			
Pais-Estado	Tasa media de crecimiento anual de la producción (1993-1998) en porcentajes	Rendimientos promedio (1996-1998) (Kg/ha)	Tasa media de crecimiento anual de la superficie (1993-1998) en porcentajes
País	5,0	16.840	7,1
Estado Mérida	19,7	22.437	19,1

#### B. CONCEPTO E INDICADORES DE COMPETITIVIDAD

Paralelamente al avance de la globalización, el concepto de competitividad se ha puesto de moda. Diversas definiciones del término se encuentran en la literatura sobre el tema, desde la competitividad individual hasta la de las naciones o países. En este trabajo se acepta que la competitividad es un concepto de carácter privado, esto es, compiten las empresas no, los países (Krugman, 1994). Las empresas o unidades de producción son competitivas en la medida que tienen habilidad para obtener beneficios y pueden sostener o mejorar sus cuotas de participación en los mercados (van Duren, Martin and Westgren, 1991). Si tal objetivo no se logra, las empresas quiebran y dejan de producir. No sucede lo mismo con los países, que pueden vivir crisis severas pero superarlas y retomar la senda del crecimiento. En otras palabras, los países no salen del mercado a pesar de sus crisis, pues tienen mecanismos que les permite ajustar y reestructurar sus economías y, en consecuencia, no se puede aplicar el concepto de competitividad a las naciones de la manera que se aplica a las empresas. En las palabras de Krugman (1994: 29) "**countries, on the other hand, do not go out of business**". Esta afirmación no desconoce la necesidad de que las políticas públicas promuevan y mantengan un entorno favorable para la competitividad de sus empresas con el menor costo para la sociedad.

En síntesis, se define la competitividad como la capacidad que tiene una empresa o las unidades de producción de un sector o circuito para mantener o aumentar su participación en los mercados de referencia (locales, nacionales o internacionales) y al mismo tiempo obtener beneficios positivos. La noción de competitividad es dinámica, por cuanto su mantenimiento requiere de adecuadas estrategias de las empresas y de un entorno de políticas públicas favorables para su desarrollo. Una empresa o grupo de empresas de un circuito pueden ser competitivas temporalmente y posteriormente salir del mercado debido a que sus estrategias y/o las políticas públicas le impidieron mantener la cuota de mercado y alcanzar beneficios. De allí que se requieren de adecuadas estrategias privadas y públicas para mantener o incrementar los niveles de competitividad, actuando sobre aquellas variables que la condicionan. En términos de políticas públicas, la acción del estado debe orientarse a crear condiciones que mejoren la competitividad al menor costo para la sociedad, sin que se descarte que en ciertas circunstancias se deba temporalmente proteger y subsidiar ciertas empresas de determinado circuito (o sector), por razones de equidad distributiva y empleo o porque puedan en el futuro ser competitivos en el estricto sentido del término.



Los estudiosos del tema de la competitividad también se han preocupado por analizar los factores que la determinan. Uno de los trabajos más citados (Porter 1990) afirma que:

- Las empresas obtienen y sostienen sus ventajas competitivas a través del mejoramiento y la incorporación permanente de innovaciones. Este es un proceso que exige acciones e inversiones continuas. Los países triunfarán si sus circunstancias nacionales proporcionan un ambiente que estimule el mejoramiento y la innovación como conducta permanente.

- Existen factores determinantes generales de las ventajas competitivas, los cuales estimulan o limitan a las empresas nacionales. Estos factores conforman un "diamante nacional" que se relaciona y refuerza internamente entre sus componentes. Los componentes del "diamante de Porter" son: las condiciones de los factores (naturales y creados por el hombre), las condiciones de la demanda, la existencia de industrias relacionadas y de apoyo (conglomerados o "clusters") que interactúen y generen sinergias positivas entre las unidades de producción y distribución, la estructura del mercado, la rivalidad existente y las estrategias que adopten las empresas. Otros factores que contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas nacionales son las políticas públicas (gobierno) y los hechos fortuitos.

C.- ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN DE PAPA DEL ESTADO MÉRIDA (VENEZUELA).

Se usarán dos indicadores, coherentes con el concepto de competitividad enunciado previamente. En primer lugar se observará la evolución de la importancia relativa de la producción de papa del Estado Mérida en relación a la producción nacional. Este indicador pretende captar la cuota de mercado que la producción regional del rubro ha alcanzado en el tiempo. Una participación creciente reflejará mejoras en el nivel de competitividad en el mercado nacional.

**Cuadro No. 6**

Importancia relativa de los Estados productores de papa (%)						
Estados	Años					
	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Aragua	21,4	21,4	13,8	13,9	0,4	0,3
Carabobo	13,5	13,5	7,7	8,4	6,1	2,5
Lara	24,8	24,8	31,9	32,1	19,8	20,3
Mérida	20,6	20,7	23,9	22,7	38,7	46,5
Táchira	12,0	12,0	14,8	13,5	9,9	8,7
Trujillo	7,7	7,6	7,9	9,4	25,1	21,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Cría. Anuarios Estadísticos Agropecuarios. Varios años.

Como se puede observar en el cuadro anterior, a la par del crecimiento de la producción del Estado Mérida, a un ritmo promedio superior que el país como un todo, la participación en el mercado nacional ha sido creciente, llegando a representar para 1998 más del 46% de la producción total. Puede entonces concluirse que, en un contexto de menor protección en la frontera

y apoyo gubernamental, la producción de papa merideña ha logrado mejorar sus cuotas de participación en el mercado nacional, lo cual refleja una tendencia creciente del nivel de competitividad en ese mercado de referencia.

En segundo lugar, se utilizará como indicador de competitividad la evolución de las cuasirentas (C), concepto utilizado originalmente por Stiegler (1965). Se trata de medir la diferencia entre los ingresos por venta del producto (I) y los Costos Variables Totales (CVT).

$$C = I - CVT (I)$$

$C < 0$  cuando la unidad de producción es incapaz de cubrir con sus ingresos sus CVT. Ello indica que la empresa no es competitiva. Como bien se sabe, una empresa puede operar con pérdidas en el corto plazo siempre y cuando cubra al menos sus CVT. Es decir, la curva de oferta de la empresa en el corto plazo se inicia en el punto en el cual el precio del producto es igual a su Costo Variable Medio (CVM) mínimo. Si el precio o los ingresos son insuficientes para cubrir los costos variables la empresa debe cerrar. El indicador trata de medir la capacidad de las unidades de producción para sobrevivir en el corto plazo. Y en este sentido, mientras  $C > 0$ , mayor será su posibilidad de mantenerse en el mercado. En resumen,  $C > 0$  indica competitividad y ésta crecerá en la medida que C lo haga.

La cuasi renta por ha (c) se puede escribir así:

$$c = (p)(r)(m) ; \text{ donde } m = [(p - cvm)/p] \quad (2)$$

**c = cuasirenta por ha.**

**p = precio del producto.**

**r = rendimiento**

**cvm = costo variable medio**

**m (margen de ganancia) = representa la participación porcentual (al ser multiplicado por 100) de los beneficios netos en los ingresos totales por hectárea.**

La interpretación de c es que mientras mayor sea su valor mayor será el nivel de competitividad. Valores negativos de c significan que no existe competitividad, pues no se estarían obteniendo ingresos suficientes para cubrir los costos variables<sup>13</sup>.

Seguidamente se presentan las estimaciones de las cuasirentas obtenidas para la producción de papa del Estado Mérida.

<sup>13</sup> En el corto plazo, la curva de oferta de la empresa (curva de costo marginal) comienza en aquel punto donde el precio obtenido (p) es igual a los costos variables medios (cvm) en su nivel mínimo. Si el precio es inferior a los costos variables medios ( $p < cvm$ ) la empresa debe salir de la producción pues estaría obteniendo pérdidas. Para  $p > cvm$  la empresa puede sobrevivir porque cubriría sus costos variables y parcialmente los costos fijos, los cuales son independientes del nivel de producción.

Cuadro No. 7

## Estado Mérida: Cuasirentas de la producción de papa (1993-1998)

Años	p (Bs./kg.)	r (kg./ha.)	cvm (Bs./kg)	m	c (Bs./ha.)	Var.% IPC (**)	m (***)	m real (****) %
1990	13,0	13.551	11,1	0,15	26.424	40,7	30,0	-25,7
1991	11,3	13.677	10,5	0,07	10.819	34,2	14,0	-57,4
1992	17,6	13.786	14,1	0,20	48.527	31,4	40,0	26,5
1993	20,7	13.720	17,6	0,15	42.601	38,1	30,0	-20,8
1994	44,5	17.701	17,3	0,61	479.954	60,8	122,0	99,0
1995	60,6	18.357	37,2	0,39	433.491	59,9	78,0	29,7
1996	120,9	22.507	41,9	0,65	1.767.981	99,9	130,0	29,9
1997	163,5	25.465	80,7	0,51	2.122.750	50,0	102,0	101,8
1998(*)	195,0	19.339	136,2	0,30	1.131.332	35,8	60,0	65,9

(\*) Los datos de 1998 son estimaciones preliminares.

(\*\*) Equivalente a la tasa de inflación anual.

(\*\*\*) Resultado de multiplicar el margen (m) por dos cosechas y por 100 para expresarlo en porcentajes.

(\*\*\*\*) Resultado de aplicar la formula  $[(m^{***} - \text{Var.}\% \text{ IPC}) / (1 + \text{Var.}\% \text{ IPC})] \times 100$

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Cría-UEDA- Estado Mérida-Venezuela.

Banco Central de Venezuela.

Cálculos propios.

Las conclusiones más importantes que se derivan del cuadro anterior son las siguientes:

- Las **c** obtenidas son positivas en sus valores nominales para todo el período analizado. Su tendencia es creciente, aunque en 1998 se observa una fuerte declinación (46%). Dicha mengua estuvo relacionada con la caída de los rendimientos (**r**) y de l margen de ganancia sobre precio (**m**). En general, los resultados obtenidos son concordantes con los reportados por Ayala (1998) quien también concluyó que la producción de papa tanto al nivel nacional como del Estado Mérida presentó cuasi rentas positivas y un **m** promedio para el período 1990-1998 de 33% .

- La obtención de cuasirentas (**c**) positivas y crecientes, para la mayor parte del período analizado, puede interpretarse como mejoras de competitividad. Obsérvese que los márgenes de ganancia para remunerar los factores fijos de la producción (tierra y capital) aumentaron fuertemente hasta 1996. En 1997 y 1998 hubo una caída de dichos márgenes, explicada por el alza de los **cvm** y la declinación de **r** en 1998. Es decir, en medio de un entorno caracterizado por la disminución de subsidios, la liberación del mercado y la tendencia a sobrevalorar el tipo de cambio, los productores de papa del Estado Mérida lograron mejorar su competitividad en tanto que incrementaron sus cuotas de participación en el mercado nacional y además obtuvieron beneficios positivos, tanto en términos nominales como reales.

- Los resultados económicos que se muestran en el Cuadro 5 permiten concluir que los **m reales**, considerando que el productor puede obtener como mínimo dos cosechas al año<sup>14</sup>, son positivos. En otras palabras, el margen de ganancia real (descontando la tasa de inflación anual) sobre los **cvm** ha sido positivo y bastante elevado al compararlo con alternativas de inversión financiera, las cuales en los años anteriores han presentado intere-

ses reales de apenas un dígito o intereses reales negativos, como fue el caso en 1998.

- Entre los factores que explican las mejoras de competitividad presentada por los productores de papa del estado Mérida pueden mencionarse los siguientes:

1. **El aprendizaje para mejorar el manejo de la semilla de papa artesanal**, lo cual les permitió tener el insumo más importante y de mayor peso en los costos variables a un precio inferior al de la semilla de papa certificada importada. Ante las devaluaciones nominales del tipo de cambio la semilla importada se hizo inaccesible para los productores. La estrategia que éstos adoptaron, ante la prácticamente inexistente oferta de semilla certificada de producción nacional, fue la de producir su propia semilla a partir de los materiales importados. La mejora obtenida en los rendimientos permite concluir que, aunque ésta práctica no es la óptima, ha servido para enfrentar el alza en los precios del insumo semilla. Los resultados relativamente satisfactorios obtenidos hasta ahora no significa que no haya espacio para seguir introduciendo mejoras derivadas de la capacitación a los productores para mejorar el manejo y uso de la semilla de papa artesanal. Igualmente, luce obvio el diseño de un programa destinado a aumentar sustancialmente la producción nacional de semilla de papa certificada.

2. **El incremento de los rendimientos (r)**. Como se muestra en el Cuadro 5, los rendimientos de la producción de papa en el Estado Mérida han aumentado de manera importante, aún tomando en cuenta la mengua de 1998<sup>15</sup>. Mérida ha sido el estado

<sup>14</sup> En realidad, los productores que poseen riego y siembran en alturas recomendadas pueden obtener hasta tres cosechas por año.

<sup>15</sup> Aunque esas son las cifras oficiales, consultas realizadas por los autores de este trabajo con extensionistas agrícolas de los Municipios Cardenal Quintero, Rángel y Pueblo Llano, en los cuales se concentra la producción estatal, permiten afirmar que los rendimientos modales están por encima de los estimados por el Ministerio de Agricultura y Cría. Para los extensionistas agrícolas los rendimientos modales tienden a ubicarse alrededor de los 28.000 a 30.000 kg./ha.

de mayor aumento de los rendimientos durante la última década. Para el trienio 1996-1998 mientras el rendimiento nacional fue en promedio de 16.840 kg./ha, Mérida alcanzó los 22.347 kg./ha. Para ese mismo trienio todos los demás estados (Lara, Trujillo, Táchira, Carabobo y Aragua) se situaron por debajo del promedio nacional y del Estado Mérida. En síntesis, la mejora de los rendimientos ha sido una estrategia concreta para obtener mayor producción por unidad de superficie y compensar el alza de los costos de producción. De esta manera se ha contribuido al logro de una mayor competitividad.

**3. El uso más racional de los agroquímicos y del abono orgánico.** Esa fue la respuesta a raíz de la eliminación progresiva del subsidio a los fertilizantes y de la devaluación del tipo de cambio que elevó el precio de los biocidas importados. Dicha estrategia luce lógica para enfrentar el alza de los precios de los agroquímicos y de las tasas de interés tanto en el mercado financiero formal como informal, lo cual impulsó hacia arriba los costos de producción del tubérculo. Sin embargo, lo logrado en materia de uso apropiado de los agroquímicos está todavía lejos de ser satisfactorio. Todavía es común observar en las zonas de producción de papa un uso exagerado de biocidas y mal manejo de los mismos, con fuertes impactos negativos sobre los costos de producción, la sustentabilidad ambiental y la salud de los humanos. La disminución de costos de producción haciendo un uso más racional de los agroquímicos permitiría obtener mejoras en la competitividad a la vez que promueve una agricultura más sustentable. Esta es un área donde queda mucho por hacer y que deberá ser prioritaria a la hora de estructurar las nuevas políticas para mejorar la competitividad del circuito dado el alza de los **cvm** en 1997 y 1998.

4. La reforma comercial agrícola disminuyó el arancel pagado por las importaciones de papa y eliminó, al menos formalmente, las restricciones cuantitativas a las importaciones del tubérculo, vigentes hasta mediados de 1990. Igualmente, el fortalecimiento de la integración económica con Colombia permitió liberar, libre de aranceles, el comercio bilateral del rubro. A pesar de que el régimen comercial anterior está vigente, Venezuela ha utilizado como mecanismo de protección a la producción nacional el retardo en la entrega de permisos fitosanitarios para las importaciones de papa. También se han hecho esfuerzos para firmar un acuerdo para que Colombia restrinja voluntariamente sus exportaciones hacia Venezuela, tanto en volumen como en ciertas épocas del año. Aunque el acuerdo no se ha concretado, la política de trabas a las importaciones de papa ha impedido que la oferta disponible de papa se incremente y, en consecuencia, que los precios disminuyan. Es decir, las trabas impuestas a las importaciones del tubérculo han permitido que el precio recibido por los productores nacionales sea superior al que existiría si no se violara la política comercial vigente y la zona de libre comercio con Colombia. Es por ello que puede afirmarse que las restricciones paraarancelarias se han convertido en un factor, no deseable, de competitividad. En el futuro, deberá diseñarse una política que permita apuntalar la competitividad del rubro y del circuito en general sobre bases más firmes. Pensar que los obstáculos a la

libre importación de papa funcionarán indefinidamente, violando el marco legal existente y las normas que rigen la unión aduanera andina (Comunidad Andina de Naciones) no es realista.

5. Si bien es cierto que la protección paraarancelaria ha contribuido parcialmente a mejorar la competitividad de la producción de papa nacional y del Estado Mérida debe también mencionarse que la fuerte apreciación real que ha experimentado el bolívar se ha convertido en un factor que le resta competitividad a la producción nacional del rubro<sup>16</sup>. En consecuencia, es deseable una política macroeconómica que al menos sea neutra, en el sentido de no apreciar exageradamente el tipo de cambio real. Lograr una baja tasa de inflación que permita disminuir las tasas de interés a la par que evita la sobrevaluación y los efectos negativos sobre los ingresos reales de los pobres luce como el objetivo más importante a alcanzar por la política macroeconómica de Venezuela. La disminución del gasto público y del apoyo gubernamental para mejorar la infraestructura (riego, vialidad, telecomunicaciones, etc.) se convierte en otro factor que impide el logro de mayores niveles de competitividad.

#### V. ALGUNAS CONCLUSIONES RELEVANTES: LOS DESAFÍOS FUTUROS DEL CIRCUITO PAPA PARA VENEZUELA Y EL ESTADO MÉRIDA

Durante el período posterior al programa de reformas económicas y ajustes estructurales iniciado en 1989 el circuito de la papa al nivel nacional ha tenido un comportamiento variable. En una primera fase (1988-1993) decrece al ritmo promedio interanual del 0,7%. Posteriormente inicia un período (1993-1998) de crecimiento promedio anual del 5,0%, gracias al dinamismo de la producción del tubérculo en los Estados Mérida y Trujillo. Para el lapso 1990-1998 (período de vigencia de la reforma comercial), la producción de papa creció a la tasa media anual del 3,9% (muy superior a la de la población, en el orden del 2,2%). Si se excluye a 1998, año de fuerte disminución de la producción, la tasa media de crecimiento anual del período 1990-1997 fue del 7,0%.

Ha habido una relocalización de la producción. Esta se ha fortalecido en los estados andinos (Mérida, Trujillo y Táchira). Mérida desplazó, desde 1995, al Estado Lara como principal estado productor y Trujillo se encuentra actualmente en el segundo lugar. Paralelamente se ha dado un cambio en la función de producción. Insumos caros (semilla certificada y fertilizantes) tienden a ser sustituidos por insumos baratos (semilla no certificada, abono orgánico). Igualmente se reduce la cantidad de agroquímico por unidad de superficie. Sin embargo, todavía se observa despilfarro y uso irracional de los recursos con profundos impactos ambientales y sobre la salud de los humanos.

Los rendimientos han mejorado sustancialmente al pasar de 13.576 kg./ha. en el trienio 1989-1991 a 16.840 kg./ha en el tri-

<sup>16</sup> Para finales de 1999 existía consenso sobre la existencia de una sobrevaluación del tipo de cambio. Las diferentes estimaciones plantean un amplio rango de apreciación real en el orden del 15 al 40%.

nio 1996-1998. El Estado Mérida tuvo el mayor aumento de los rendimientos y para el trienio 1996-1998 éstos alcanzaron los 22.437 kg./ha. En síntesis, entre ambos trienios, los rendimientos mejoraron a las tasas medias anuales del 3,6% para el país y del 5,8% para el Estado Mérida.

La mayor participación de la producción de papa del Estado Mérida en el mercado interno y las cuasirentas obtenidas son indicadores de la mejoría de la competitividad. Este mejoramiento de la competitividad se explica, además de las adecuadas condiciones agroclimáticas, por la experiencia acumulada en el cultivo por los productores, por los incrementos en los rendimientos ya señalados con anterioridad. Sin embargo, también se ha afirmado que un factor que ha contribuido a mejorar la participación de la producción nacional en el mercado doméstico y a incrementar la competitividad de la producción de papa del Estado Mérida es el proteccionismo paraarancelario, vía restricciones a la entrega de permisos fitosanitarios para las importaciones de papa para consumo. Este tipo de protección es ilegal de acuerdo con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), viola la política comercial vigente y las reglas de la zona de libre comercio vigente en el contexto de la unión aduanera que es la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es de prever que la duración de este tipo de protección será limitada.

De otro lado, la competitividad de la producción de papa del Estado Mérida también se ha visto afectada negativamente por la fuerte tendencia a apreciarse del tipo de cambio real y la disminución de la demanda en 1998. Ambas condiciones se mantuvieron en 1999 y están influenciando la mengua de la producción y de las cuasirentas. Dada la importancia que tiene la producción de papa para los estados andinos, en particular para el Estado Mérida, debe acometerse con urgencia una estrategia destinada a mejorar la competitividad del circuito.

En consecuencia, en un escenario previsible caracterizado por el fortalecimiento de la integración andina y la continuidad del régimen comercial frente a terceros países, la viabilidad futura de la producción del tubérculo dependerá del diseño y ejecución de una estrategia destinada a incrementar la competitividad de la cadena agroalimentaria. Dicha estrategia debería tener como marco de referencia un entorno macroeconómico con estabilidad de precios y poco propenso a apreciar exageradamente el tipo de cambio real. Igualmente, deberá considerar acciones concertadas entre el sector público y privado para superar problemas como: la insuficiente producción nacional de semillas certificadas; el mal manejo y uso de la semilla de papa artesanal; la inexistente producción e introducción de variedades de papa aptas para el consumo industrial (sector más dinámico de la demanda); el escaso financiamiento, en especial para los pequeños productores; la insuficiencia de la asistencia técnica; la poca adopción de tecnologías y prácticas productivas que incrementen los rendimientos y, a su vez, disminuyan los impactos negativos sobre el ambiente; la inexistencia de programas de reconversión y diversificación de los sistemas de producción; la insuficiencia y el mal estado de las vías de comunicación; la débil organización de los productores; el mal uso del recurso agua; la inexistencia de pro-

gramas tendientes a estimular el desarrollo de la pequeña y mediana agroindustria de la papa; la baja capacitación del recurso humano; la insuficiente información de mercados; el poco apoyo gubernamental para promover exportaciones del producto hacia "nichos de mercado" como las Islas del Caribe y el Norte de Brasil.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Abreu Olivo, Edgar; Gutiérrez, Alejandro y Fontana, Humberto, et al. 1993. *La agricultura componente básico del sistema alimentario Venezolano*. Fundación Polar, Caracas.
- Ayala, José. 1998. "Análisis de la competitividad de la papa". En: *Boletín de Políticas Agrícolas*. Ministerio de Agricultura y Cría, Año 1, No. 4: 54-55.
- Banco Central de Venezuela. *Anuarios de Cuentas Nacionales*. varios Años.
- \_\_\_\_\_. *Estadísticas de Precios*. Varios años.
- Gutiérrez, Alejandro; García, Ligia y León P., Raúl. 1996. "Ajustes macroeconómicos y reconversión de la producción de papa en el Estado Mérida". En: *Espacios*, Vol. 17, No 2, pp.17-47.
- Gutiérrez, Alejandro. 1997. "Venezuela: crisis, reformas económicas y reestructuración del sector agrícola". En: *Agroalimentaria*, N° 4, pp. 13-29.
- Gutiérrez, Alejandro. 1998. *Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia*. Fundación Polar, Caracas.
- Gutiérrez, Alejandro. 1999. *Diagnóstico del sector agrícola y de agonegocios del Estado Mérida* (Borrador para discusión). Convenio ULA-PDVSA, mimeografiado, Mérida.
- Instituto Nacional de Nutrición-Fundación Polar. *Hojas de Balance de Alimentos* (Varios años).
- Instituto Nacional de Nutrición-Universidad de Los Andes. *Hojas de Balance de Alimentos* (Varios años).
- Krugman, Paul. 1994. "Competitiveness a dangerous obsession". En: *Foreign Affairs*, march/april 1994, pp. 28-44.
- Llambí, Luis y Arias Eliezer. 1997. "Impacto de las políticas de ajuste estructural en los productores papeiros y hortícolas de los andes venezolanos: El caso de Pueblo Llano, Estado Mérida". En: *Agroalimentaria*, No 4, pp. 49-61.
- Ministerio de Agricultura y Cría. *Memoria y Cuenta y Anuarios Estadísticos Agropecuarios* (Varios años).
- OCEI. *Anuarios de Comercio exterior*. Varios años.
- Porter, Michael. 1990. *The competitive advantage of nations*. The Free Press, New York.
- Scott, Gregory; Basay, Rosario y Maldonado, Luis. 1997. "El comercio exterior de papa en América Latina: En: *Comercio Exterior*, Vol. 47, No 12, pp. 984-996.
- Stiegler, George. 1965. *The theory of price*. Mc. Millan Company, New York.
- Van Duren, Erna; Martin, Larry and Westgren, Randall. 1991. "Assesing the competitiveness of Canada's agrifood industry". En: *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39, No 4, pp. 727-738.