

# **Elementos diagnósticos en el sector agropecuario: caso de la producción de papa en Boyacá**

Diagnostic elements in the agricultural sector: the case of potato production in Boyacá

<https://doi.org/10.22431/25005103.n28.1>

01

# Elementos diagnósticos en el sector agropecuario: caso de la producción de papa en Boyacá

Diagnostic elements in the agricultural sector: the case of potato production in Boyacá

**Tipología:** Artículo de reflexión

## Cómo citar este artículo

Arrieta, G. (2019). Elementos diagnósticos en el sector agropecuario: caso de la producción de papa en Boyacá. *Nova et Vetera*, 28, 3-20 <https://doi.org/10.22431/25005103.n28.1>

I **Galaxys Corpus Arrieta\***

## Resumen

El cultivo de papa es uno de los principales eslabones de la economía regional en Boyacá, cuenta con un área extensa de suelo destinado al cultivo del tubérculo, pues las condiciones geográficas y climáticas propician la siembra sostenible. Al identificar los recursos estatales es posible regular y tecnificar el sector, incidiendo en el aumento de la productividad e impacto en el PIB de la región. La idea es descifrar las relaciones entre actores, recursos y beneficiarios, buscando responder al interrogante: ¿Cuáles son los elementos económicos, sociales e institucionales asociados al problema en el sector productivo de la papa en Boyacá? El enfoque metodológico fue de corte cualitativo a través de recolección de datos y documentos institucionales. En conclusión, se plantean alternativas que apunten a la promoción de la asistencia técnica especializada, el fortalecimiento del aparato tecnológico, las regulaciones en los precios de los

insumos necesarios en el cultivo, para finalmente regular las políticas arancelarias inequitativas con respecto a la inversión extranjera.

**Palabras clave:** sector agropecuario, producción de papa, desarrollo rural, política pública.

## Abstract

In Boyacá, potato cultivation is one of the main production lines, with an extensive area of land for the cultivation of the tuber, and the geographic and climatic conditions are conducive to sustainable planting. By identifying state resources, it is possible to regulate and technify the sector, thus increasing productivity and impacting the region's GDP. The idea is to decipher the relationships between actors, resources, and beneficiaries, seeking to answer the question: What are the economic, social, and institutional elements associated with the problem in the

\* Estudiante de la Maestría en Administración Pública. Correo electrónico: [galaxys.corpus@esap.edu.co](mailto:galaxys.corpus@esap.edu.co) ORCID:0000-0002-8149-4705.

potato production sector in Boyacá? The methodological approach was qualitative through data collection and institutional documents. In conclusion, alternatives are proposed that aim at promoting specialized technical assistance, strengthening the technological apparatus, regulating the prices of inputs necessary for the crop, and finally regulating inequitable tariff policies with respect to foreign investment.

**Key words:** agricultural Sector, Potato Production, Rural Development, Public Policy.

## Introducción

A nivel mundial, diez millones de agricultores de Asia, África y Latinoamérica se sustentan de la papa, obtienen ingresos económicos y bienestar, pese a que son de pequeña escala y producen anualmente 38 millones de toneladas del tubérculo (CIP, 2019). En Colombia el cultivo de papa representa un pilar indispensable para la economía del país con doscientos ochenta y tres municipios productores que involucran económicamente a más de 90.000 familias que concentran más del 85 % de la producción nacional (Fedepapa, 2018).

En la actualidad, la producción de la papa representa para el país colombiano un 3,3 % del PIB agrícola, plantaciones de aproximadamente 130.000 hectáreas y se recolectan aproximadamente 2,8 millones de toneladas (DANE, 2019). La participación agrícola de la papa se concentró en cuatro departamentos: Cundinamarca con un 37 %, Boyacá en un 27 %, Nariño en un 20 % y Antioquia en un 6 %.

Lo anterior deja entre ver la importancia del departamento de Boyacá en la participación en el

PIB nacional agropecuario, departamento que demuestra una amplia capacidad productiva (Carranza-Melgar, 2010).

Sin embargo, las pérdidas económicas para los cultivadores de papa son constantes debido a las dinámicas inestables de comercialización de los productos en fresco en Colombia. Lo anterior se debe al gran número de intermediarios en la cadena productiva, quienes establecen el precio del producto sin una regulación institucional, condenando así al agricultor a bajos ingresos y afectando drásticamente la economía departamental (Zuleta, 2014).

Dentro de los indicadores coyunturales en Colombia, existe una grande preocupación por la importación y exportación del tubérculo, puesto que las exportaciones en el país apenas superan las 2.060 toneladas al año, comparado con las importaciones de papa, que están alrededor de las 39.823 toneladas anuales (Fedepapa, 2018). Lo anterior debido a la alta cantidad de papa procesada tipo precocida y congelada que ingresa al país de naciones europeas, como Bélgica con una participación en el mercado del 58 % y Países Bajos con un 20 % (Fondo Nacional de Fomento de la Papa, 2017).

El departamento de Boyacá presenta una producción de 713.592 toneladas (30 %). El DANE (2019) realizó estudios para el caso específico de los municipios de Boyacá con mayor representación como lo son: Soracá con 12.000 toneladas (1,6 %), Saboyá con 7.800 (1,09 %), Ventaquemada con 1.400 (0,18 %) y Tunja 700 (0,09 %).

Pese a las cifras expuestas anteriormente sobre producción, existe un déficit en la balanza de importación versus exportación (tabla 1). Es-

tudios adelantados por Fedepapa (2018) muestran que el comportamiento de las importaciones de papas procesadas aumenta cada año mientras que las exportaciones de papa procesada crecen en pequeña proporción.

**Tabla 1**

*Déficit en la balanza comercial (toneladas).*

	2014	2015	2016	2017
Importaciones	28.097	38.968	43.487	39.823
Exportaciones	942	943	946	2.060
Balanza comercial	-27.156	-38.043	-42.542	-37.763

**Fuente:** elaborado a partir de los datos encontrados en Fedepapa (2018).

Sumado a esto, en Colombia existen incongruencias frente al manejo de sus recursos naturales, en el país se produjeron alrededor de 2.751.837 toneladas de papa y en 2017 solo se exportaron alrededor de 2.000 toneladas, el resto se distribuyeron en Colombia, mientras que las importaciones ascendieron a 39.823 toneladas de papa procesada, esto llevó a Fedepapa y al FNFP a iniciar una denuncia ante MINCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) para la determinación de que posiblemente se estén dando prácticas de *dumping* (FNFP, 2017, p. 28).

En consecuencia, dados los hechos mencionados anteriormente, las empresas nacionales de papa procesada y pequeños productores se ven perjudicados por la competencia desleal que azota el comercio local. Por su parte el gobierno no genera acciones proteccionistas del mercado que mitiguen el impacto que extiende sus raíces hasta los ingresos de los productores, tanto así que desplaza sus producciones forzándolos a desistir del trabajo agrícola (Fischer y Espejo, 2004).

El investigador Edgardo Frigo argumenta que aquellos productores que no son forzados a

cambiar su dedicación sufren en términos de pérdidas por las utilidades. Poseen la materia prima, pero al no hallar a quien proveer se ven en la necesidad de ofrecer la papa a un precio por debajo del costo producción, incluso a utilizarlo como abono natural afectando directamente los ingresos y, por ende, la posibilidad de desarrollo social y económico. Se estima que ciento diez mil familias tienen como labor el cultivo de papa, siendo el sector que produce más de treinta mil empleos a nivel nacional (Gobernación de Boyacá, 2015).

En cuanto a las exportaciones de papa por subpartida, la papa al vapor ocupa el 33 %, la papa enfriada el 28 %, la papa fresca o destinada a siembra el 24 % y la harina, sémola, papa en polvo 13 %. Esto implica que la manzana de tierra no industrializada representa un pequeño porcentaje, mientras que la manzana industrializada tiene una mayor representación en la exportación nacional (Gómez, 2014).

Adicionalmente, el cambio climático genera incertidumbre en agricultores que están expuestos a inclemencias del ambiente, esto se debe a que este producto depende de tales factores y del suelo para su siembra (Ministerio de Agri-

cultura y Desarrollo Rural e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2005). El sistema de riego actual es rudimentario pues depende de las precipitaciones y es muy bajo el porcentaje de agricultores que utilizan otro sistema, además, para los países en desarrollo, el proceso de la siembra es escasamente controlado, puesto que las semillas del tubérculo seleccionadas pertenecen a cosechas propias o son adquiridas en mercados al margen de lo reglamentado (Salas, 2013), lo que contribuye a la propagación y acumulación de agentes en plantas y suelos, todos estos factores externos hacen que el precio de la manzana de la tierra sea incierto y afecte directamente la producción.

En Colombia, la siembra de la papa representa una de las principales líneas de producción, tiene una gran superficie de cultivo destinada a este producto, los beneficios nutricionales contribuyen a la salud, lo cual es desconocido para la mayoría de los consumidores (Nave, 2019).

Para Vega (2018), las empresas colombianas actualmente no se encuentran en posición de competir con el mercado internacional de papa tipo precocida, por esto asociaciones reclaman políticas públicas que protejan la compra y venta nacional de papa, sin embargo, políticas de protección sin avances industriales en el sector papero, no podrán sostener la demanda del país de papa procesada, pues las importaciones nacen como necesidad de la población (Instituto Colombiano Agropecuario, 2019).

Boyacá tiene condiciones climáticas favorables para el cultivo de papa por los factores diversos sobre el nivel del mar, lo cual genera una elevada producción que en muchas ocasiones causan desperdicio por ser alimentos perecederos que

no tienen otro tipo de uso o pérdida en el terreno del productor, por eso en este ámbito se observa una oportunidad para crear diferentes alternativas de producción, transformación y comercialización del tubérculo con enfoque diferencial.

## Metodología

Inicialmente se generó una recopilación de datos por medio de consultas referentes a la actividad agronómica de la papa, identificando claves primordiales en materia conceptual para ser contrastada con la situación actual frente a los procesos de producción, elaboración y comercialización de la papa en Tunja-Boyacá (Andreiev, 1976, p. 4).

**Exploratoria.** Se define como exploratoria ya que permite comprender la situación análisis previa de la problemática.

**Descriptiva.** Sintetiza la información obtenida de diversas fuentes, permitiendo identificar los elementos que componen el fenómeno.

**Enfoque.** Para la Corporación PBA (2017) el desarrollo rural con enfoque territorial exige una estrategia participativa, equitativa y democrática para lograr el poblamiento del campo y saldar la deuda histórica con lo rural, que reconozca las diferencias entre las regiones y el conjunto de la sociedad civil y territorial; con instituciones, visiones, planes y programas que deseen implementar para el desarrollo rural de sus territorios y un enfoque concertado para priorizar las inversiones. En la segunda etapa se recopilaron veinticinco documentos que fueran pertinentes para la investigación, finalmente se escogieron aquellos que ocuparon mayor relevancia para el barrido documental.

## Sobre las condiciones de los productores de papa Boyacá

Los sembradores de papa de Boyacá tienen en promedio 54 años, también es este grupo de productores el que posee la mayor parte del área sembrada, gran parte de los productores cultivan en media hectárea de papa tierra, esto significa que poseen más de un lote, ya que el tamaño promedio de estos es de 3.600 m<sup>2</sup>.

El número de integrantes de las familias de productores en Boyacá es de 4,7 personas en promedio. La distribución porcentual de los productores de papa (tabla 2), por rangos de edad la mayor participación está entre los 35 y 44 años, y de 45 a 54 años (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE, 2002).

**Tabla 2**

*Producción de papa (ha).*

Rangos de edad (años)	Total de productores	Área total de papa (ha)	Promedio de área cultivada de papa (ha)	Promedio de años como productor	Total, de integrantes de la familia
De 15 a 24	2.083	783	0,38	5	7.005
De 25 a 34	5.083	2.485	0,49	12	21.482
De 35 a 44	6.850	3.838	0,56	19	35.618
De 45 a 54	7.220	4.031	0,56	28	38.340
De 55 a 65	5.609	2.355	0,42	36	25.940
Mayor de 64	4.692	1.585	0,34	45	18.087
Total del Departamento	31.492	15.077			146.472

**Fuente:** elaboración a partir de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE (2002).

Los resultados muestran que la forma de tenencia de la tierra (tabla 3) encuentra distribuida como tierra propia en un 52 %, arrendada en un 25 % y en conjunto 23 % (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE, 2002).

**Tabla 3**

*Tenencia de la tierra.*

Tenencia de la tierra	Área de papa (ha)	Número de UPP
Propia	7.769	19.881
Arrendada	3.568	5.124
Compañía	3.419	8.265
Colonato	53	39
Otra	268	763
Total	15.077	34.072

**Fuente:** elaboración a partir de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE (2002).

El nivel de porcentaje muestra que la mayoría de las manzanas de las tierras de Boyacá no cuentan con tecnificación, por lo que recurren a sus propios recursos como principal fuente de financiamiento de la producción (Minagricultura y DANE, 2002). Hay evidencia de una fuerte participación de los productores al no contar con asistencia técnica en un 97,18 % del número total (tabla 4) (Minagricultura y DANE, 2002).

**Tabla 4**

*Tipo de asistencia.*

Tipo de asistencia	N.º de UPP
No tiene	33.112
Particular	409
Casa comercial	222
Umata	312
Otra	17
Total	34.072

**Fuente:** elaboración a partir de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE (2002).

Así mismo, se tiene que la mayor parte de los productores cuenta con sus propios recursos (91,3 %) en el financiamiento de los cultivos de papa (tabla 5).

**Tabla 5**

*Tipo de financiación.*

Tipo de financiación	N.º de UPP
Recursos propios	31.109
Crédito extrabancario	961
Crédito en insumos	493
Crédito bancario	1.509
Total	34.072

**Fuente:** elaboración a partir de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE (2002).

En cuanto al rango de edad y nivel de estudios, los resultados se muestran en la tabla 6.

**Tabla 6**

*Rango de edad-nivel de estudio.*

Rangos de edad	Ninguno	Primaria	Secundaria	Técnica	Profesional	Otro	No responde	Total rango
De 15 a 24	32	1.639	336	8	10	0	58	2.083
De 25 a 34	92	4.393	445	19	41	2	46	5.038
De 35 a 44	270	6.011	394	17	92	2	64	6.850
De 45 a 54	546	6.285	239	9	66	1	74	7.220
Más de 65	1.379	3.198	51	5	15	1	43	4.692
Total	3.216	26.049	1.564	65	263	7	328	31.492

**Fuente:** elaboración a partir de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE (2002).

Se muestra que el 83 % de los productores han cursado el nivel primario y alrededor del 1 % tiene formación profesional. Lo anterior evidencia una clara problemática asociada en primera instancia al rango de edad mayor a 55 años que corresponde a 44.027 personas en el oficio como productores sin garantías de una pensión o retiro digno al encontrarse en la informalidad, por otra parte 3.568 de los encuestados producen en calidad de arriendo lo cual incide sobre su margen de ganancia.

Así mismo es alarmante la cifra de la asistencia técnica, ya que representa el 97,18 % es decir 33.112 productores que no cuentan con las herramientas, tecnología o capacitación durante la siembra, cosecha, transformación y comercialización de la papa en fresco, en este sentido la financiación y apoyo que reciben es realmente escasa, esto se denota en un 91,3 % de productores que acuden a financiamiento propio en el proceso productivo.

Finalmente, los papicultores poseen un nivel de educación primaria que ocupa el 83 % mientras que en un nivel profesional se encuentra una baja representatividad con apenas el 1 %. Lo anterior permite entender las dinámicas desiguales para con el sector, pese a que existe gran capacidad de producción, se tiene que, por ausencia en mecanismos de regulación estatal de la cosecha, siembra, canal de distribución y comercialización, se deja un gran campo de actuación que establezca mecanismos de protección y mejoramiento para la región.

### **Investigaciones asociadas**

La globalización se traduce en un fenómeno en el que la competitividad entra como interacción entre empresas, asociaciones y actores estatales

donde participan dinámicas propias al siglo XXI basadas en modelos de capacidad estatal en el sector productivo para garantizar la adecuada inserción, por esto en el estudio *Competitividad del sector papero colombiano: análisis desde una perspectiva macro para el periodo 2000-2012* realizado por Monroy-Medina *et al.* en 2015, se argumenta que es necesario valorar y observar las cinco variables, una de las cuales se considera dependiente: índice de participación de mercado; y las otras: PIB per cápita, balanza comercial, tipo de cambio, consumo per cápita, las cuales dan una presión sobre el primero, reflejado en el aumento o disminución de las condiciones competitivas de la industria (p. 85). El modo en el que ciertas variables, particularmente del nivel macro, inciden en la productividad asociada al cultivo de papa, con el fin de vincularse de manera adecuada a este grupo de fenómenos globales (Perfetti *et al.*, 2013).

Por su parte, Cuervo (2018) en la investigación *Impacto de la reforma tributaria en la industria agropecuaria: un análisis del subsector papa en Colombia* presenta un análisis sobre la reforma tributaria promulgada en Colombia en el año 2017. Analiza cómo esta reforma incidió en las condiciones de vida de grupos marginados asociados a la economía entre los que se encuentra el agropecuario, especialmente dentro del sector papero y cómo se condicionan y permean las relaciones entre pequeños productores, campesinos, comercializadores y consumidor final. En esencia la reforma tributaria de 2017 permitió un aumento en las bases gravables y un ajuste de precios de bienes de consumo cotidiano con el fin de mitigar los efectos del hueco fiscal existente.

Dicha reforma tributaria, lo único que consiguió fue replicar la insolvencia de la Ley 1429 de 2010, la cual tenía como objetivo regular y activar la

empleabilidad en el país, dejando a la deriva a uno de los sectores con mayor afectación, como lo es el rural, el cual históricamente se ha olvidado, desatendido y maltratado, tanto por parte del Estado como por los actores violentos que han llevado a miles de personas al desplazamiento forzado. Como fruto del conflicto que ha vivido Colombia por tantos años, especialmente a finales de los 90, se estima que unos 288.127 campesinos que conformaban alrededor de 57.625 familias han sido desalojados violentamente de sus propiedades y territorios, e incluso, a la fecha se considera que la guerra interna del país es la razón primordial por la que tantas personas, especialmente campesinos, siguen siendo desterrados de sus lugares de origen (Niño, 1999).

Al día de hoy, Fedepapa ha asociado y unido a los agricultores de papa en diferentes “subregiones”, de la misma manera, están vinculados tanto productores a gran escala, como campesinos con producciones menores. Esta entidad gremial tiene como finalidad recaudar la “cuota de fomento”, la cual es un aporte brindado por los productores y que se le entrega al Estado, para así tasar el consumo y siembra de papa en Colombia, cabe aclarar que los beneficios obtenidos son entregados únicamente a los agricultores formales.

Ahora bien, Buitrago y Peñuela (2018) en el documento *La papa: un alimento de oportunidades con opciones de comercialización internacional* centra su atención en la importancia que tiene la papa como un producto que ha sido transformado en una vasta “mina de oro” que ayuda al desarrollo, el trabajo comercial, agrícola, con generación de construcciones tecnológicas y solidez potencializando el aumento urbano y rural del territorio. Aunque unas cifras superiores a 90.000 hogares en el país basan sus ingresos en

todo el proceso de cultivos y transformación papera, no es suficiente ya que al país le falta mucho en el crecimiento y participación, porque el producto interno nacional por ingresos de papa y su cadena de valor no son lo suficientes debido a las falencias por falta de tecnificación. Los autores del documento realizan un apartado bastante fundamental acerca de las importaciones frente a las exportaciones del país, destacando la papa como un producto que se convirtió en un potencial sector de incremento, sin embargo, sin competitividad, con vulnerabilidad por los monopolios y oligopolios y su influencia en el incremento y la productividad nacional.

Así mismo se considera que el valor es alto tanto en producción, como en intermediación, aspecto que está entre los principales obstáculos para la productividad de papa, por los elevados costos de agroquímicos como fertilizantes, plaguicidas e insecticidas; lo que se refleja en el incremento del costo final de la producción, ello trae como consecuencia una papa tradicional que no tiene salida nacional, siendo la solución los numerosos derivados de la mesa colombiana a un menor costo. Es decir que en la venta de este producto se proyectó un incremento del 22 % para el 2016 y el aumento de la importación del producto llegó al 148 % lo que da indicios de *dumping* que daña el proceso beneficioso y de venta de la papa en el territorio.

Igualmente, es fundamental resaltar que los nuevos avances tecnológicos son doble acción para así tener un mayor y mejor control en el país, dando el 1,7 % de producción de papa a lo largo del territorio nacional, vale la pena además destacar que Cundinamarca es jefe en cultivo y Bogotá primordial comercializadora, grupo que tiene la mejor tecnología para la producción la venta y el incremento. Lo anterior provoca que no haya mo-

tivación para los productores y sus agremiaciones debido a que es bastante baja la venta y por ende las ganancias son poco alentadoras pese a que se genera papa para Perú y Ecuador.

En la exploración tecnológica de la producción y venta, predomina que el productor no identifica mejoramientos y desconoce la tarea que hace el Estado para capacitar, además hay un desconocimiento de las novedosas tecnologías e intermediación en la venta y la tarea que hace Fedepapa.

Finalmente, Pirabán (2017) mediante el documento *Análisis de la institucionalidad rural en Colombia para el diseño de propuestas de política pública en el sector agropecuario del municipio de Tenjo Cundinamarca* señala una vasta literatura en torno al análisis institucional del sector agrario en Colombia. Muestra cómo se han dado ajustes y transformaciones de entidades públicas que básicamente define en tres grupos: entidades vinculadas, entidades adscritas y corporaciones de participación mixta (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016). La AUNAP, la Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), la Agencia Nacional de Tierras, el ICA, la Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, son instituciones que pertenecen a las entidades adscritas. En lo que respecta a los fondos parafiscales y la VECOL S. A., las corporaciones de abastos, el Banagrario, los fondos ganaderos, la bolsa mercantil de Colombia, Almagrario, Finagro y la Comcaja, forman las llamadas entidades vinculadas al sector agropecuario.

Lo mencionado anteriormente es importante, pues a través de estas entidades se materializan las estrategias que desde el gobierno nacional se pretenden implementar. Como quiera que el documento pretende presentar un análisis en

el municipio de Tenjo (Cundinamarca) señala igualmente la conformación institucional en esta ET. Confluyen además actores como la Secretaría de Desarrollo Económico, el Banco Agrario, las Umata, Fedepapa y el ICA. En el municipio se identificaron cultivadores de papa de los cuales se encuentran agrocadenas y Fedepapa. En ese sentido las políticas agrarias en el municipio se encuentran supeditadas a los lineamientos del MADR, pero materializadas y desarrolladas desde la administración municipal.

### **Análisis normativo de los derechos agropecuarios**

En la actualidad se presentan desventajas en el área agrícola, por esto se tratan temas rurales con una mayor preferencia y atención en la mayoría de los países, situación expuesta por primera vez en la Conferencia Mundial sobre la Alimentación realizada en 1974, la cual hizo un llamado a las delegaciones presentes para brindar un mayor interés a dicha problemática (Peña *et al.*, 2014).

Para esto se creó un órgano que ampara a la población campesina llamado Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ya que traza objetivos que se enfocan en las poblaciones agrarias y rurales siendo sus objetivos: ayudar con la eliminación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, prever que la agricultura, la pesca y la actividad forestal se vuelvan más sostenibles y productivas, eliminación o reducción de la pobreza agrícola y procurar el incremento de resiliencia de los medios de vida ante futuras catástrofes.

Los objetivos principales de la FAO en el 2013 fueron generar sistemas agrícolas funcionales, inclusivos y eficientes, procurando una intervención que ayude con la crisis que el sector tiene el reto





**Tabla 8***Identificación de participantes.*

Grupos/actores	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Posición frente al proyecto	Conflictos potenciales
A1 Productores	Generar rentabilidad de la venta de la papa cosechada.	Pérdidas de la producción de la papa, por sobre oferta.	Los productores cuentan con las técnicas agrícolas, carecen de recursos y conocimiento tecnológicos para generar un mayor valor agregado en sus cosechas, lo que los aísla de tener mandatos.	Beneficiario	Con la alcaldía y la gobernación: por no implementar políticas para el desarrollo del sector.
A2 Consumidores	Adquirir un producto colombiano de calidad a precio asequible.	Adquisición de productos a elevados precios.	Los consumidores no tienen los recursos y no tienen mandatos.	Beneficiario	Con los productores, almacenes de cadenas y tiendas de barrio: debido a los precios muy elevados.
A3 Alcaldías y gobernación	Cumplimiento de planes de desarrollo departamental y municipal.	Bajo índice del PIB y baja productividad.	Tienen mandato: capacidad para generar y promover políticas, que contribuyan al cumplimiento del plan de desarrollo. Tienen recursos: fondos financieros que fomentan al desarrollo empresarial.	Cooperante	No se genera.
A4 Ministerio de Industria y Comercio	Fortalecimiento del sector empresarial (generación de empresa).	Baja inversión empresarial.	Tienen mandato: capacidad para generar y promover políticas, que contribuyan al desarrollo económico. Tienen recursos: fondos financieros que fomentan al desarrollo empresarial.	Cooperante	No se genera.
A5 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Fortalecimiento del sector agronómico.	Baja inversión para el sector agronómico.	Tienen mandato: capacidad para generar y promover políticas, que favorezcan a que sus tareas sean cumplidas. Tienen recursos: fondos financieros que fomentan al desarrollo agrícola y rural.	Cooperante	No se genera.
A6 Fedepapa	Fortalecimiento del sector papero.	Deficiencia del sistema productivo y de recaudo de la cuota de fomento de la papa.	Tienen mandato: desarrollan políticas y programas que aportan al crecimiento sectorial. Tienen recursos: cuentan con la ayuda del Fondo Nacional del Fomento de la Papa (FNNFP) destinada a la investigación, desarrollo tecnológico y fomento del consumo.	Cooperante	Con aquellos actores obligados al aporte de la cuota de fomento e incumplen con su obligación.
A7 Centros de acopio	Incremento de utilidades en la comercialización de productos.	Reducción de ventas.	Tienen mandato: fijan precios en el mercado al ser uno de los intermediarios de mayor influencia.	Perjudicado	No se genera.
A8 Transportadores	Incremento de utilidades por el servicio de transporte de productos.	Bajos ingresos.	No tienen mandato y no tienen recursos.	Beneficiario	No se genera.
A9 Almacenes de cadena y tiendas de barrio	Incremento de las utilidades por la venta de nuevos productos.	Bajo nivel de utilidades.	No tienen mandato ni recursos.	Beneficiario	Con los centros de acopio al fijar precios elevados.





## Conclusiones

Desde la Ley 388 de 1997 denominada la “Ley de desarrollo territorial”, en la cual se establece el marco normativo que orienta la forma de uso del suelo a la luz del enfoque territorial, las alcaldías municipales evidencian una baja coordinación en el adelanto de políticas públicas, programas, proyectos y gestión de los recursos.

Infortunadamente, las iniciativas de protección al campo plantean una fuerte demanda en apoyo y cooperación entre las administraciones y las instituciones intersectoriales, que tienen alto potencial de coalición para el campo y la productividad. La población se tornaría esencial con la participación de diversos actores, productores y consumidores adquieren un rol activo y participativo a nivel consultivo (Zuleta, 2014).

La puesta en marcha en la creación de una propuesta válida permitiría consolidar una política común que regule el uso y aprovechamiento del suelo y por ende del territorio periurbano, trayendo consigo procesos de integración social, económica y ambiental en la región.

Bajo el contexto presentado, en representación del gremio papicultor se plantea unas alternativas necesarias para identificar que giran en torno a aminorar los efectos negativos que las circunstancias precarias, en términos de competitividad, ha generado la producción de papa extranjera. Lo anterior, en un el marco de seguridad y soberanía alimentaria de los colombianos, aunado a las difíciles condiciones que los trabajadores de este sector agropecuario están presentando:

- Promover la asistencia técnica especializada en las actividades agrícolas, que no solo establezcan criterios temporales de formas

productivas de explotación de la tierra, sino que planteen alternativas que permanezcan en un mediano y largo plazo. Esto implica, además del establecimiento de técnicas y formas de producción agrícola, la implementación y evaluación de impacto de esas formas de producción.

- Fortalecimiento de los elementos tecnológicos que permiten imprimir factores novedosos a la actividad productiva de la papa. Lo que implica inversión en maquinaria y herramientas que hagan más loable la actividad agrícola. Esta alternativa deberá promoverse desde el nivel ejecutivo del estado en donde el Ministerio de Agricultura debe establecer lineamiento en cuanto a las formas y cantidad de herramientas a los cuales pueden acceder los productores de papa.
- Teniendo en cuenta que la actividad productiva en torno al cultivo de la papa ostenta un renglón importante en la economía del país, el nivel ejecutivo en coordinación con el Congreso de la República debe procurar incentivos tributarios para la creación de asociaciones de productores de papa. Se evidencia escasez en la estructura de organizaciones asociativas en la ruralidad, por lo que se hace evidente la urgencia de que de la mano de las entidades de orden territorial y nacional se haga acompañamiento para la conformación y consolidación de asociaciones rurales agrarias.
- Como se manifestó al inicio de este documento, en términos de competitividad los productores nacionales de papa evidencian una desigualdad en cuanto a las condiciones y herramientas legales que ostentan organizaciones que importan el tubérculo en el territorio nacional. Por ende, se hace

necesario que en una iniciativa gubernamental y con el apoyo del legislativo, se realicen reformas normativas que mitiguen los efectos de prácticas como el *dumping*, pues las precarias condiciones competitivas de los productores del país principalmente de Boyacá se acentúan cuando se otorgan exenciones exageradas al productor externo. Lo que evidentemente va en contravía de los intereses del productor nacional.

## Referencias

- Andreiev, I. (1976). *La ciencia y el progreso social*. Editorial Progreso.
- Barrientos, P. (2000). *Marketing de los productos agrarios*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, 5(17).
- Buitrago, R. y Peñuela, L. (2018). La papa: un alimento de oportunidades con opciones de comercialización internacional. *Equidad y Desarrollo*, 1(32), 181-206.
- Carranza-Melgar, A. (2010). Implementación de una planta para la elaboración de puré de papa amarilla tumbay deshidratada con agregados. *Ingeniería Industrial*, (28), 95-109.
- Centro Internacional de la Papa. CIP. (2019). *Informe Anual CIP 2019. Descubrimiento para Impactar: Soluciones basadas en la ciencia para desafíos globales*. Centro Internacional de la Papa.
- Corporación PBA. (2017). *Manual PDRIET para la formulación de programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial*. Corporación PBA.
- Cuervo, C. (2018). Impacto de la reforma tributaria en la industria agropecuaria: un análisis del subsector papa en Colombia. [https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria\\_publica/573/](https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/573/)
- DANE. (2019). *Valor Cif de las importaciones*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones>
- Fedepapa. (2018). *Informe de gestión. El agricultor y su papel en el país*. Fedepapa.
- Fischer, L. y Espejo, J. (2004). *Mercadotecnia* (3 ed.). McGraw Hill.
- Friego, E. (s. f.). *Foro de Seguridad. ¿Para qué sirve la capacitación? Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad*. <http://www.forodeseguridad.com/artic/rrhh/7012.htm>
- Fondo Nacional del Fomento de la Papa. FNFP. (2017). *Sepa quiénes son los guardianes de nuestras papas nativas*. El Comercio.
- Gobernación de Boyacá. (2015). *Calendarios*. Gobernación de Boyacá.
- Gómez, Á. (2014). *Análisis de la cadena productiva de la papa criolla en Colombia*. [https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=administracion\\_agronegocios](https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=administracion_agronegocios)
- Instituto Colombiano Agropecuario. ICA. (2019). *La producción de papa en Boyacá, producto priorizado por el ICA para fortalecer su calidad fitosanitaria*. ICA.

- Congreso de la República. (1997). Ley 388 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 por la cual se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.091 de 18 de julio.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). *Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional*. Gobierno de Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DANE (2002). *I Censo Nacional del Cultivo de Papa en el Departamento de Boyacá. I Separata de Resultados*. Biblioteca Digital Agronet. <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/4570/1/014.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2005). *La Competitividad de las cadenas agroproductivas en Colombia*. IICA.
- Monroy-Medina, G. et al. (2015). Competitividad del sector papero colombiano: análisis desde una perspectiva macro para el periodo 2000-2012. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 5(2), 85-98.
- Nave, R. (2019). *Procesando una sobreproducción de papa*. Cadena Alimentaria.
- Niño, J. (1999). Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror, y pobreza. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 45(33).
- Peña, P., Parada, H. y Zuleta, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 123-166.
- Perfetti, J., Hernández, A., Leibovich, J. y Balcázar, Á. (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/61>
- Pirabán, H. (2017). *Análisis de la institucionalidad rural en Colombia para el diseño de propuestas de política pública en el sector agropecuario del municipio de Tenjo Cundinamarca*. Universidad de la Salle.
- Salas, P. (2013). *Agricultores de papa en Boyacá, por dignidad organizan sus batallas*. El Debate Boyacense.
- Vega, L. (2018). *En Tunja no hay quien compre tanta papa*. Radio Nacional.
- Zuleta, R. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 123-166.