**MEMORIA JUSTIFICATIVA PARA EXPEDICIÓN DE LA**

**RESOLUCIÓN “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO PRODUCTIVO PARA LA CADENA DE LA PAPA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN**

En desarrollo de las políticas del Gobierno Nacional y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, se viene adelantando el proceso de formulación de Planes de Ordenamiento Productivo para las cadenas agropecuarias priorizadas con el propósito de contribuir a la formulación de políticas de largo plazo para el desarrollo competitivo y sostenible del campo colombiano.

El Plan de Ordenamiento Productivo es un proceso participativo y multisectorial de planeación de carácter técnico, administrativo y político que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la seguridad alimentaria, la productividad y competitividad agropecuaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo los principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (numeral 2, artículo 5 de la Resolución 128 de 2017 expedida por el MADR “Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria”).

La cadena productiva de la papa es priorizada para participar en este proceso de formulación, dado que representa un importante renglón de la economía, ya que el valor de la producción de la fase primaria, para el año 2020 llegó a $ 2,6 billones y representa alrededor del 1,4 % del PIB agropecuario nacional (UPRA, 2021)[[1]](#footnote-1). Igualmente, es una fuente significativa de empleo rural en las zonas frías del país, ya que para el 2018 se estimaron más de 266 mil empleos totales, de los cuales algo más de 76 mil fueron empleos directos y unos 190 mil, fueron indirectos (MADR, 2019).

El cultivo de papa es propio de pequeñas y medianas explotaciones, de economía familiar campesina y predominantemente se desarrolla bajo un sistema tradicional, cuya producción se destina a satisfacer el mercado interno y el autoconsumo. En este sistema se utiliza semilla de baja calidad, con un uso inadecuado de fertilizantes y de productos para la protección de cultivos que impactan en mayores costos de producción.

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2015), cerca de las tres cuartas partes de la producción de papa proviene de Unidades Productoras Agrícolas - UPA de 50 hectáreas o menos, que representan el 97 % de las UPA del país[[2]](#footnote-2).

Se calculan 100.000 productores de papa en el país (MADR, 2021), ubicados en 39.273 UPA distribuidas en 18 departamentos, de los cuales Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Antioquia son los más importantes en área y producción, con cerca del 90 % del total nacional, en unos 280 municipios productores de clima frío y muy frío a lo largo de las tres cordilleras y el macizo colombiano.

De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), Colombia registró para el año 2019 141.465 hectáreas sembradas en papa, con una producción de 3.123.804 toneladas y un rendimiento promedio de 23,4 t/ha. El área sembrada, el área cosechada y la producción de papa en Colombia muestran una tendencia creciente en los últimos diez años, aunque con fuertes fluctuaciones, mientras que el rendimiento presenta una tasa de crecimiento sostenido gracias al ingreso de nuevas variedades de mayor productividad y la adopción de tecnología para la producción.

Según la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), Colombia tiene un área de 1,69 millones de hectáreas con aptitud para la producción comercial de papa durante el primer semestre agrícola y 1,80 millones para el segundo semestre agrícola, lo que equivale a 4,3 % y 4,6 % de la frontera agrícola nacional, respectivamente. Para la producción tecnificada de la variedad Diacol Capiro para uso industrial, se cuenta con 510.476 y 509.122 hectáreas para primer y segundo semestre agrícola, lo que permite deducir que el país cuenta con suficiente área apta para la producción de papa dirigida tanto al consumo en fresco como para la transformación industrial[[3]](#footnote-3)

La mayor parte de la papa que se produce en Colombia corresponde a las denominadas papas “de año” representada en variedades como Pastusa Suprema, Diacol Capiro, Ica Única, Parda Pastusa, Tuquerreña y el cultivar Superior, entre otras; adicionalmente, se cultiva la papa criolla amarilla redonda y algunos otros materiales regionales y nativos, que suplen la demanda del consumo nacional en fresco. De otra parte, cerca del 8 % de la producción se destina al procesamiento industrial, a partir de la variedad Diacol Capiro, espacialmente para los segmentos de hojuelas y bastones, cuya producción se concentra en unas cinco empresas responsables de cerca del 90 % de la creciente demanda de producto procesado en el país. (UPRA, 2021)

La oferta de la papa en Colombia se caracteriza por una marcada estacionalidad, condicionada por las variaciones climáticas, especialmente por la distribución de las lluvias en las zonas productoras, donde son bajas las posibilidades de aplicar riego complementario. Consecuentemente, los precios presentan fuertes fluctuaciones, con bajas cotizaciones ante una excesiva producción y precios deprimidos en épocas de escasez. Igualmente, son pocas las posibilidades de almacenamiento de papa fresca como consecuencia de la incertidumbre del retorno de la inversión de esta actividad. (UPRA, 2021)

La comercialización de la papa en Colombia se considera como un sistema complejo, caracterizada por el gran número de agentes que intervienen; un elevado número de productores y consumidores, pero con una alta concentración en el canal mayorista, que es el principal referente de precios; la falta de normas de calidad, por su informalidad y por una escasa integración vertical u horizontal, alianzas y contratos. Actualmente, la papa no recibe mayoritariamente agregación de valor, puesto que alrededor del 25 % reporta algunos procesos de adecuación, mediante labores de lavado, cepillado, selección, clasificación y empaque dirigida a nichos de mercados especializados que exigen mejores condiciones de presentación y calidad. (UPRA, 2021)

No obstante, lo anterior, la balanza comercial de papa en Colombia presenta un saldo negativo tanto en volumen como en valor, producto de la creciente importación, especialmente de papa precocida congelada correspondiente a la partida arancelaria 2004100000, procedente especialmente de Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia y EE.UU., y al decrecimiento de las exportaciones, las cuales corresponden en su mayoría a papa criolla procesada en diferentes presentaciones. (UPRA, 2021)

La papa es uno de los productos de mayor peso en la canasta de alimentos en el país, llegando a un consumo aproximado de 55 kg/persona en 2019, de acuerdo con cifras del CNP. Sin embargo, el consumo de papa en Colombia presenta una tendencia decreciente, explicada principalmente por la sustitución por otras fuentes de carbohidratos, tales como derivados del trigo, y por arroz, maíz, yuca y plátano, no obstante, las campañas masivas dirigidas a su promoción. (UPRA, 2021)

El Consejo Nacional de la Papa - CNP es la máxima instancia de concertación de la Cadena y asesora del Gobierno Nacional en materia de política para el subsector de la papa. La cadena agroalimentaria de la papa y su industria en Colombia está conformada por representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, los productores primarios, los comercializadores mayoristas y minoristas, las industrias de procesamiento, los productores de semilla certificada, los proveedores de fertilizantes, agroquímicos y empaques, los centros de investigación y la academia.

Esta cadena productiva suscribió el Acuerdo de Competitividad en el año 1999. Para el año 2010, firmó el acta de constitución de la organización de la cadena, estableció su reglamento interno y actualizó el Acuerdo de Competitividad, lo que permitió su reconocimiento oficial por parte del MADR, mediante la Resolución No. 081 de 2011 “Por medio de la cual se reconoce la Organización de la Cadena Agroalimentaria de la Papa y su industria”.

Lo anterior evidencia el potencial que tiene la cadena de la papa para consolidar un rol estratégico, en la seguridad alimentaria del país y el desarrollo socioeconómico de las regiones productoras. El Plan de Ordenamiento Productivo reúne los elementos para mejorar su desempeño, en procesos articulados entre los actores públicos y privados, para fortalecer la institucionalidad y superar las barreras que por décadas la han afectado, para lo cual se requerirá una voluntad política decidida, que se materialice en una sólida gestión para la consecución de recursos públicos, privados y de cooperación internacional, necesarios para su implementación.

Las principales líneas estratégicas que se describen en el plan, apuntan a incrementar la productividad y la competitividad, mediante el mejoramiento de la comercialización y el fomento del consumo, así como el incremento del rendimiento del cultivo y el procesamiento de la papa; contribuir a mejorar la gestión ambiental y el desarrollo social de la cadena a través del ordenamiento productivo y social de la propiedad, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante la variabilidad climática y el cambio climático, y el mejoramiento de la calidad de vida de los agricultores y demás población vinculada a la cadena productiva; y mejorar las capacidades institucionales en términos de fortalecimiento de la gestión en investigación, desarrollo e innovación y en gestión institucional y articulación entre los actores de la cadena.

De esta manera, una vez planteados los desafíos y potencialidades del sector, es necesario hacer referencia al marco normativo colombiano con el fin de identificar las competencias para la expedición de un Plan de Ordenamiento Productivo que se adopte como política pública para la cadena de la papa.

La Constitución Política establece, en su artículo 65, que “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

El Decreto 4145 de 2011 artículo 3, señala el objeto de la UPRA el cual consiste en “orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para lo cual planificará y producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, los procesos de adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.”

El Decreto 1985 de 2013 en su artículo 3 numerales 2, 4, y 7, establece como funciones del MADR, las de “Formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica”, “Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales” y “Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario, en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, innovación tecnológica, protección del riesgo sanitario y el financiamiento sectorial.”

Mediante la Resolución 128 del 26 de mayo de 2017, el MADR adoptó las Bases para la Gestión del Territorio y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria, así como los lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los cuales constituyen el instrumento que direcciona el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en el territorio nacional, y por tanto suponen el sustrato fundamental para la implementación de las políticas para la actividad agropecuaria, con el propósito de contribuir al uso eficiente del suelo y el desarrollo rural agropecuario del país.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Resolución 128 de 2017, el artículo 1 de la Resolución 261 de 2018 expedida por el MADR, define la frontera agrícola nacional como el “límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la Ley”.

A su vez, el artículo 4 de la Resolución 261 de 2018, estableció que el objetivo de la frontera agrícola nacional es “contribuir a la formulación y focalización de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Además, promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias.”

La Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los objetivos de desarrollo sostenible al 2030. Los objetivos de este plan están compuestos por tres pactos estructurales los cuales requieren de algunas condiciones habilitantes que permiten acelerar el cambio social, generando pactos con estrategias transversales. Frente al sector agropecuario en las cadenas productivas el plan de desarrollo está enfocado en los siguientes pactos:

* Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

Línea 5. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.

* Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.

Línea 4. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mente y cuerpos sanos.

* Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

Línea 1. Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad.

En el marco de lo anterior, la UPRA en primera instancia avanzó en la elaboración de la zonificación de aptitud para el cultivo comercial de papa y para el cultivo tecnificado de la variedad Diacol Capiro para uso industrial en Colombia a escala 1:100.000, y en la construcción de una línea base de indicadores de esta cadena:

1. Zonificación de aptitud: identifica las zonas del país con aptitud alta, media y baja, y zonas de usos condicionados o con exclusiones técnicas o legales para la producción comercial de papa y el cultivo tecnificado de papa variedad Diacol Capiro para transformación industrial.
2. Línea base: compila información estratégica para construir indicadores de línea base para la cadena de la papa y brinda elementos de análisis en el proceso de seguimiento y evaluación de políticas.

Posteriormente, se inició con la formulación del Plan de Ordenamiento Productivo de la Cadena de la Papa, que comprendió cuatro fases:

1. Análisis situacional: presenta el análisis de la situación de la cadena de la papa en Colombia, exponiendo las brechas y los desafíos desde las diferentes perspectivas.
2. Escenarios prospectivos para el Ordenamiento Productivo de la Cadena de la Papa: explora, de acuerdo con la identificación y modelación de variables, el escenario apuesta concertado para la cadena a 20 años.
3. Lineamientos de política: conjunto de directrices, organizadas en ejes estructurales y objetivos estratégicos, que buscan solucionar o modificar situaciones problemáticas indeseadas para la cadena de la papa, convirtiéndose en instrumento de política sectorial que oriente el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.
4. Plan de acción: establece una propuesta de ruta de trabajo requerido para el sector papicultor colombiano en los próximos 20 años, en el marco de los lineamientos de política, a través de la identificación del entorno político y su análisis de favorabilidad, la formulación del Portafolio de Programas y Proyectos, la estimación preliminar de costos, fuentes de financiación y el desarrollo de un componente de seguimiento y evaluación.

De acuerdo con lo anterior el Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena de la Papa en Colombia, que es parte constitutiva de la Resolución que adopta el POP para esta cadena productiva, se compone de cuatro capítulos, correspondientes al Análisis Situacional, Análisis Prospectivo, Lineamientos de política y Plan de acción.

Este último documento es el resultado de un proceso de construcción y concertación con actores estratégicos de la cadena de la papa, liderado por el MADR con el apoyo de la UPRA y el Consejo Nacional de la Papa – CNP, con la participación de los gremios, como la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, en representación de los agricultores y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, por medio de su Cámara Procultivos y de su Cámara de la Industria de Alimentos, y adicionalmente el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la Universidad Nacional de Colombia, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia, y demás actores de la cadena productiva.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se hace necesario adoptar el “Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena de la Papa en Colombia” como instrumento de planificación para el desarrollo, estabilidad y especialización de esta cadena productiva, constituyéndose como su política pública para los próximos 20 años.

La expedición de este acto administrativo se sustenta en las facultades legales otorgadas a la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural por los artículos 58, 59 y 61 de la Ley 489 de 1998, y los artículos 3 y 6 del Decreto 1985 de 2013.

Este proyecto de Resolución no requiere disponibilidad presupuestal.

Vo. Bo. **Luis Alberto Villegas Prado** Vo. Bo. **Sandra Marcela Torres Forero**

Viceministro de Asuntos Agropecuarios Directora de Cadenas Agrícolas y Forestales

Vo Bo. **Diana Rocío Parra Oviedo**

Jefe Oficina Asesora Jurídica MADR

**Presentó:**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**FELIPE FONSECA FINO**

**Director General UPRA**

Revisó: Gloria Cecilia Chaves Almanza, Asesora Jurídica UPRA

Cielo Carolina Verdugo VelA, Profesional Especializada UPRA.

Daniel Alberto Aguilar Corrales, Director DUES, UPRA

1. Cálculos Consejo Nacional de la Papa, con base en MADR y BMC. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cálculos UPRA con base en el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2015) [↑](#footnote-ref-2)
3. SIPRA. <https://sipra.upra.gov.co/#nacional/> [↑](#footnote-ref-3)