

Mas allá del Nafta: vínculos globales-locales en la reestructuración de los sistemas agroalimentarios colombianos y venezolanos. Casos colombianos

Resumen

“Más allá del Nafta: vínculos globales-locales en la reestructuración de los sistemas agroalimentarios colombianos y venezolanos”. Casos colombianos. Cuadernos de desarrollo Rural N° 38 y 39, primer y segundo semestres de 1997, Santa Fe de Bogotá, páginas: 99-137.

Las síntesis sobre los productores de papa en Toca y los productores de cacao en Arauquita, Colombia, presentan los casos colombianos que formaron parte de un proyecto más amplio de investigación, denominado “Más allá del Nafta: vínculos globales-locales en la reestructuración de los sistemas agroalimentarios colombianos y venezolanos”. La investigación buscó analizar el impacto de las políticas de apertura económica sobre los pequeños productores de cacao de los municipios de Arauquita (Colombia) y Yaguaraparo (Venezuela), y de los pequeños productores de papa en los municipios de Toca (Colombia) y de hortalizas en Pueblo Llano (Venezuela). El estudio tuvo un carácter comparativo, con procesos metodológicos y elementos de análisis similares, diseñados y discutidos en conjunto por los equipos de las diferentes instituciones participantes en la investigación.

Dicha investigación fue realizada durante 1995, en conjunto por el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, IVIC¹, la Maestría en Desarrollo Rural² y el Instituto de Estudios Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana en Colombia, y de la Universidad de Nebraska³, con el apoyo del North-South Center.

Summary

“Beyond Nafta: Global-local ties in the restructuring of Colombian and Venezuelan food-producing agricultural systems”: Colombian cases. Notebooks on Rural Development N° 38 y 39, Santa Fe de Bogotá, 1997, páges: 99-137.

Reports regarding potato growers in Toca and cocoa growers in Arauquita, Colombia, constitute a synthesis of the Colombian cases that were part of a wider research project called “Beyond Nafta: Global-local ties in the restructuring of Colombian and Venezuelan food-producing agricultural systems” Research was aimed at analyzing the impact produced by policies of economic openness on small cacao growers in the municipalities of Arauquita (Colombia) and Yaguaraparo (Venezuela). The study had comparative nature with similar methodological processes and analysis elements, jointly designed and discussed by teams from the various institutions that took part in the research.

- 1 Luis Llambi, Eliécer Arias, profesores investigadores IVIC, professors and researchers (IVIC).
- 2 Edelmira Pérez, Manuel Rojas. Coordinadores del Proyecto UJ-IVIC, . Coordinators of the project between the Universidad Javeriana and the Ivic. El proyecto contó con la participación de los profesores investigadores del IER y la Maestría en Desarrollo Rural: Flor Edilma Osorio, Marietta Bucheli, Juan Guillermo Ferro y Orlando Meneses. Professors and researchers in the Institute of Rural Studies and in the Master's Degree in rural Development.
- 3 Lourdes Gouveia. Profesora-investigadora de la Universidad de Nebraska, professor and researcher, University of Nebraska-

Los productores y la producción de papa en el municipio de Toca, Boyacá

*Flor Edilma Osorio
Marietta Bucheli¹*

El presente documento describe y analiza la situación encontrada en los productores de papa, en el municipio de Toca, departamento de Boyacá, Colombia, haciendo énfasis en los elementos que se tomaron en cuenta para su caracterización y estudio. Asimismo, se presentan los factores de cambio encontrados y la incidencia directa e indirecta que la apertura ha tenido sobre la producción de papa y las condiciones de vida de los productores.

Contexto

El municipio de Toca está localizado al Noreste del departamento de Boyacá, a 27 Kms de Tunja, ciudad capital. El municipio está ubicado entre los 2.500 y 3.700 m.s.n.m y su temperatura promedio es de 13 grados centígrados.

Las principales ocupaciones de la población corresponden al sector primario de la economía, prioritariamente, a la agricultura y la ganadería, las cuales representan el 80% de la actividad económica. El Censo de Minifundio, realizado en 1994, indica que de las 7.542,85 hectáreas del municipio dedicadas a la agricultura, que corresponden al 44.1% de la superficie total de Toca, el 60% está siendo empleada para cultivos de tipo transitorio, en su orden, papa, cebada y trigo. El 40% restante, se emplea para actividades pecuarias, especialmente bovinos y porcinos (MINAGRICULTURA -IICA - URPA, 1994).

Sin embargo, antes de la papa, en la década del 70, los cultivos que tuvieron una importante bonanza, entre 1973 y 1975, fueron la cebada y el trigo. Los agricultores se vieron estimulados por los bajos costos en la producción, las mayores posibilidades de rendimientos y por la articulación de la empresa cervecera para la compra de sus cosechas, todo lo cual propició un proceso de modernización que se tradujo en un auge de estos cultivos y en la compra de maquinaria, (tractores y combinadas para cosechar cereales). De esta gran bonanza cebadera, se derivó uno de los títulos que honrosamente registra Toca como "La Espiga de Oro de Colombia".

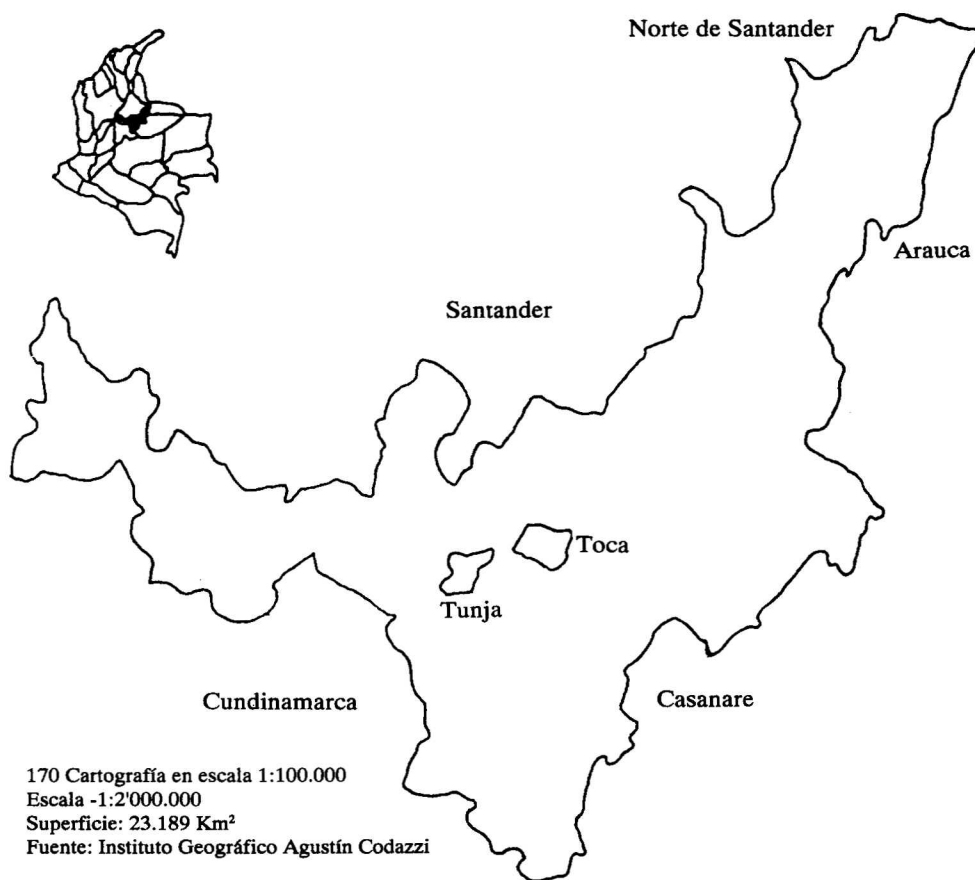
Entre 1975 y 1976, la roya de la cebada acabó con la producción de cereales y se produjo un rápido cambio a la papa como producto prioritario, pues ésta ocupaba el tercer renglón de los cultivos (Sánchez y Sarquis, 1986). A partir de ese momento se ha impulsado un auge

¹ Profesoras Investigadoras, Instituto de Estudios Rurales, Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Javeriana, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

en el cultivo del tubérculo, lo cual se manifiesta en un aumento significativo del área sembrada.

Según la apreciación del actual alcalde de Toca sobre la realidad del municipio, la cual es compartida con muchos productores y funcionarios, “los problemas para el productor se han agravado, pues con el tiempo han aparecido plagas y enfermedades como la tesia y la polilla guatemalteca, que son la ruina”. Su mayor preocupación al respecto es la falta de conciencia de la gente en el manejo y control, por lo cual se requiere de campañas de capacitación. “De acabarse con el cultivo de la papa, dice, realmente Toca desaparece”².

Mapa N° 1 - Departamento de Boyacá, Colombia



2 Entrevista con el señor Alcalde. Mayo de 1995.

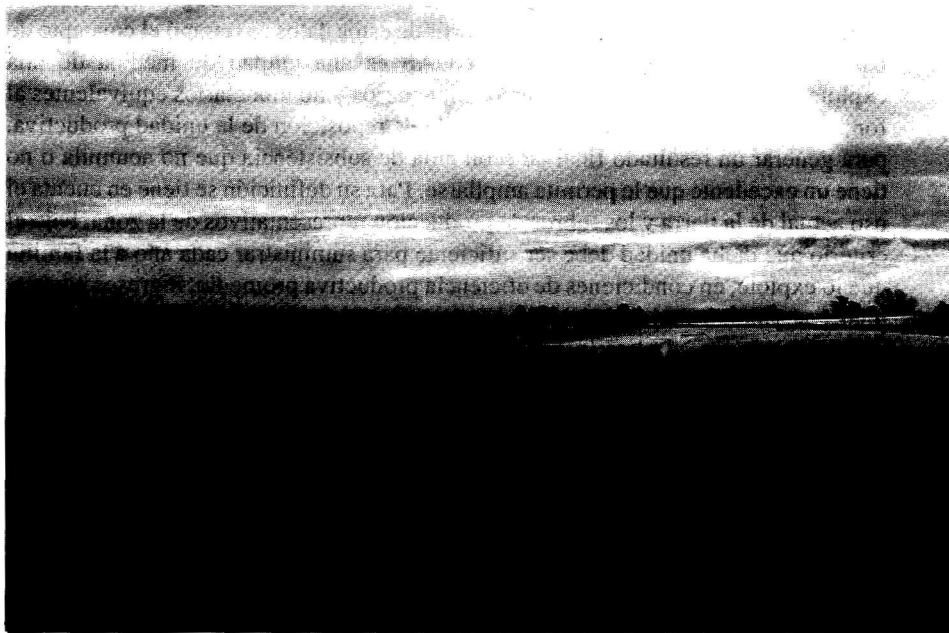
Factores de homogeneidad y diversidad en los productores de papa

El conocimiento de los productores de papa en el municipio se hizo con base en 50 encuestas³ en las cuales se recogió diversa información, con respecto a características de la familia, del predio, de los procesos y resultados de la producción, la comercialización y el crédito. A partir de esta información se identificaron algunas tendencias comunes, pero sobre todo, se logró una aproximación a la diferenciación de estos productores.

Con respecto a las características comunes señalamos tres:

- **La producción está fuertemente articulada al mercado.** Ello se refleja tanto por la vía de la oferta de los productos principales, papa o cebada, como por la demanda de los insumos respectivos. Esta orientación no es reciente y constituye una característica fundamental, que pareciera cada vez más consolidada, pese a los altos riesgos que afrontan en el cultivo de la papa, que tienen que ver con la inestabilidad del mercado, la dependencia de los ciclos de lluvias, la lucha permanente contra las plagas y la consecuente demanda creciente de insumos.

**Foto 1. “Papa y Cebada”
Municipio de Toca, Boyacá, Colombia**



Fuente: Equipo de investigación proyecto “Más allá del Nafta...”.
Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural.
Santa Fe de Bogotá, Colombia.

3 Las encuestas se aplicaron de manera aleatoria y con el criterio de muestreo intencionado.

- **El sistema papa-cebada.** Es una constante en los paisajes tocanos, la mezcla de papa y cebada, pues constituyen productos que presentan ventajas comparativas para su rotación (ver Foto 1). Ambos productos se hacen en siembra limpia, lo cual conlleva los riesgos propios del monocultivo ante las plagas y el mercado.
- **La ausencia de organización gremial:** esta situación impide desarrollar acciones concertadas que permitan una acción efectiva frente a los problemas de producción y de comercialización de la papa. Las respuestas ante tales problemas se han caracterizado por darse de manera individual, aun cuando se mantienen relaciones de vecindario muy estrechas, que favorecen, por ejemplo, el intercambio de información. De manera reciente, se estaban propiciando iniciativas para la organización formal de los productores.

Con respecto a la heterogeneidad de productores de papa en Toca, se utilizaron dos variables principales⁴ y algunas otras complementarias:

- Tenencia de la tierra, que para este caso abrió dos categorías según la información recopilada: los productores propietarios y los productores no propietarios.
- Superficie de tierra disponible por los productores, teniendo en cuenta tanto la superficie total, como la cultivada en papa. La información se recogió en medidas de superficie, convertidas a hectáreas. A partir de estos datos se retomó el concepto de Unidad Agrícola Familiar, UAF⁵. La UAF es una unidad de medida de una explotación que suministraba recursos monetarios y no monetarios equivalentes al fondo de consumo familiar rural y al fondo de reposición de la unidad productiva, para generar un resultado final de economía de subsistencia que no acumula o no tiene un excedente que le permita ampliarse. Para su definición se tiene en cuenta el uso actual de la tierra y los rubros de producción representativos de la zona, bajo el criterio que dicha unidad debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que lo explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 1.080 salarios mínimos legales. Según lo establecido por el Censo Agropecuario para el municipio de Toca la UAF es de 9 hectáreas. Bajo este concepto se establecieron las siguientes categorías: el microminifundio, que comprende extensiones de 0 a 4,5 hectáreas; el minifundio de 4,5 a 9 hectáreas; la pequeña propiedad 9 a 18 hectáreas; la mediana propiedad de 18 a 45 hectáreas y la gran propiedad más de 45 hectáreas. Con esta distribución, y como referente de la distribución de la propiedad de la tierra en el municipio, se identificó por fuentes secundarias la existencia de un 91.9% del área total de predios en microfundio y minifundio, que ocupan un 41.1% del área, en manos del 76.98% de los propietarios. (Ministerio de Agricultura, Censo de Minifundio, 1995).

4 Estas variables fueron comunes a los cuatro casos estudiados en ambos países.

5 Para el Sistema Nacional de Trasferencia de Tecnología, SINTAP, una UAF es "un fondo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola, que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada". Ministerio de Agricultura. Metodología para determinar la UAF - SINTAP- Santa Fe de Bogotá, agosto de 1992. Tomado de: Censo de Minifundio. Ministerio de Agricultura para el Desarrollo Rural -IICA. 20 páginas, Santa Fe de Bogotá, febrero de 1995.

- Una vez definidos los grupos de productores según tenencia y acceso a la tierra, se complementó la caracterización de cada tipo con el registro de NBI, así como con las estrategias de producción, la comercialización y el acceso al crédito.

Tipología de productores de papa en Toca

1. Los productores propietarios

De acuerdo con las encuestas aplicadas, 43 productores eran a la vez propietarios de la tierra. El siguiente cuadro resume diversos rangos de superficie total y cultivada en papa, según la Unidad Agrícola Familiar.

Cuadro 1
Productores propietarios según tamaño de la explotación:
superficie total y superficie en papa. Municipio de Toca, departamento de Boyacá,
Colombia, 1995

TAMAÑO	Frecuencia Superficie Total	% Superficie Total	Frecuencia Superficie Total	% Superficie Papa
Microminifundio 0<4,5 has	21	48.84	32	74.42
Minifundio 4,5 < 9 has	12	27.91	3	6.98
Pequeños propietarios 9 < 18 has	4	9.30	2	4.65
Medianos propietarios 18 < 45 has	3	6.98	1	2.33
Grandes propietarios > 45 has	3	6.98	3	6.98
Propietarios sin superficie cultivada en papa			2	4.65
Total	43	100.00	43	100.00

Fuente: Encuestas realizadas por el equipo de investigación en el municipio de Toca, 1995.

Estos propietarios incluyen modalidades de medianería tanto para ofrecer como para recibir tierra. Los propietarios que dan tierra en medianería constituyen una minoría (sólo 4 casos) y lo hacen como estrategia para conseguir la mano de obra necesaria para poder trabajar su predio, asumiendo ellos el papel de socios capitalistas. Uno de estos propietarios es mujer jefe de hogar. Los propietarios que reciben tierra en medianería corresponden, fundamentalmente a micro y minifundistas. Éstos participan como socios aportantes de mano de obra, en una estrategia para ampliar su capacidad de producción, desde el recurso que poseen que es su fuerza de trabajo. Esta forma de acceso y explotación de la tierra se encontró en 11 de los 43 casos estudiados.

Los propietarios presentan diversas condiciones de vida, las cuales se pueden apreciar en el siguiente cuadro, de acuerdo con los criterios de NBI⁶:

Cuadro 2
Nivel de satisfacción de necesidades básicas en los hogares de productores propietarios municipio de Toca, departamento de Boyacá. Colombia, 1995

TAMAÑO	Necesidades básicas insatisfechas	Pobreza	Necesidades básicas satisfechas	Total
Microminifundio	6	14	1	21
Minifundio	6	4	2	12
Pequeños propietarios	1	0	3	4
Medianos propietarios	2	0	1	3
Grandes propietarios	0	0	3	3
TOTAL	14	18	11	43

Fuente: Encuestas realizadas por el equipo de investigación en el municipio de Toca. 1995.

1.1 Microminifundistas, minifundistas y pequeños propietarios

Estos productores constituyen la mayoría y el grupo que menores recursos tienen para sus actividades productivas. Residen en sus explotaciones e intervienen directamente en todas las labores de la producción, dedicando todos sus esfuerzos a esa actividad, para lo cual utilizan principalmente mano de obra familiar y, solo en tiempos de cosecha, emplean mano de obra contratada. Algunos comparten esta labor con el jornaleo o con el pequeño comercio, como estrategia para aumentar sus ingresos.

Una tercera parte de los casos ubicados en este grupo son parejas mayores de 60 años, sin hijos. Las dos terceras partes restantes tienen hijos de los 5 años en adelante, los cuales constituyen ya una posibilidad de mano de obra familiar. En cuanto al número de hijos, una tercera parte de los casos tiene entre 3 y 4, seguido del rango entre 5 y 6, y finalmente aquellos que tienen 2 hijos. La existencia en el hogar de otros parientes es mínima.

El patrón de producción de los productores micro y minifundistas es diverso, pero se encuentra una tendencia al sistema más diversificado que corresponde al de papa-cebada-pasto-huerta. Esta estrategia permite el autoconsumo y la venta al mercado, y además posibilita un mejor manejo del riesgo. La huerta es la opción de cierta diversificación de la dieta alimenticia hacia el maíz, la arveja, el fríjol y algunas hortalizas, en la modalidad de asocio. Asimismo, la ampliación a un sistema mixto de tipo agropecuario, con especies menores, gallinas, cerdos, ovejas y algunos conejos, así como la vaca lechera, provee a la

6 El índice de NBI se establece según los siguientes indicadores: niños en edad escolar que no asisten a la escuela, alta dependencia económica, hacinamiento crítico, vivienda inadecuada y vivienda sin servicios básicos.

familia de huevos y leche para el consumo familiar. A la vez, estos animales constituyen un ahorro para gastos periódicos como la dotación escolar de los hijos, una enfermedad, o la cuota de un crédito, cuando el solo producto de la cosecha no lo permite. Cabe anotar que en los hogares más pobres los animales se mantienen en la modalidad de compañía, es decir, no se es propietarios de los animales sino que se participa en el cuidado, lo que incluye mano de obra y alimento.

Usualmente, estos productores tienen un pequeño reservorio y una motobomba para el riego. Sin embargo, en la medida en que tienen menos capacidad carecen de ésta, debiendo alquilarla. El tractor y la yunta constituyen un servicio que usualmente deben pagar por horas, aunque algunos disponen de yuntas propias.

Sus estrategias de crédito son variadas, pero las tendencias mayores se registran en el uso de crédito estatal y en la autofinanciación. Un manejo generalizado, pero que no se reconoce como crédito, es la adquisición fiada de insumos, en los almacenes de la localidad.

Las ventas de sus productos se realizan con mayor prioridad en el mercado mayorista de Santa Fe de Bogotá, en segunda instancia en el mercado local de Toca y otros, los menos, realizan sus ventas a la agroindustria.

1.2 Propietarios medianos

Este grupo corresponde al 6.9% de los casos estudiados y caracterizados como productores propietarios. Poseen una capacidad de producción muy significativa, que se traduce en superficies correspondientes en UAF a la mediana y pequeña propiedad (entre 18 y 45 hectáreas). Su rasgo más característico es el de contar con maquinaria para riego y para arreglo de la tierra.

El rango amplio de la superficie de tierra que poseen permite mayor diversidad de comportamientos y manejos de su producción y de su mercado. En cuanto a las necesidades básicas, no siempre están cubiertas en su totalidad, particularmente por la falta de conexión al acueducto y porque muchas de las viviendas tienen piso de tierra.

Estos productores atienden directamente su explotación agrícola que tiene diversos sistemas: papa-cebada, papa-cebada-pasto, papa-pasto y papa-cebada-pasto-huerta. Aunque no incluyen la mano de obra familiar y con frecuencia dan en medianería, no siempre tienen relaciones de concertaje⁷ pues algunos productores viven permanentemente en la finca.

Su atención está centrada preferencialmente en su predio ya sea en actividades agrícolas o agropecuarias, pero se registran actividades de tipo comercial. Se identifican en este grupo diversas relaciones con el crédito: se accede a fuentes estatales como la Caja de Crédito Agrario, pero también se presenta la autofinanciación.

En síntesis, habría dos tendencias en este grupo: una, en situación de mayor consolidación de su unidad productiva, que podría asimilarse a la de los grandes productores y, otra con restricciones de capital y de tierra.

7 Concertaje: modalidad de aparcería establecida desde la conquista y como un regazo de los antiguos resguardos, mercedes, haciendas y demás formas de explotación señorial. "El concierto era una fórmula mediante la cual los españoles podían obtener de las reducciones una determinada cantidad de indios cada año, para que sirvieran en los trabajos de las haciendas cercanas" (Fals Borda, 1982).

1.3. *Grandes propietarios*

Constituyen el 7% del grupo de propietarios estudiados, es decir 3 productores. Se caracterizan por tener una gran capacidad de producción, en superficies que superan las 45 hectáreas, y que dentro de la categorización por UAF se señalan como grandes propiedades en el municipio. Algunos poseen, además, tierras en otros municipios vecinos. Suelen autofinanciar sus actividades agropecuarias, pues aún cuando tienen posibilidades y facilidades de acceso al crédito, no lo solicitan simplemente porque no lo requieren. Las necesidades básicas, obviamente están satisfechas.

Los grandes productores de papa, disponen de mecanización propia tanto para la papa como para la cebada, esto es, tienen equipos de riego de gran capacidad, grandes reservorios de agua, tractores y combinadas.

Para satisfacer sus altas y permanentes demandas de mano de obra, acuden a varias estrategias de manera simultánea, como el concertaje; la contratación de obreros en épocas de siembra, desyerbe y recolección; la medianería a personas de su confianza y del municipio, incluyendo a las familias concertadas.

La venta de sus productos la realizan preferencialmente para el mercado mayorista y para la agroindustria. Así mismo, son ellos quienes, por tener menos apremio para vender su cosecha, pueden almacenar la papa a granel en espera de mejores precios. Esto ocurre solamente con la variedad tuquerreña, que es la destinada a los mercados mayoristas para consumo directo. Las variedades de papa orientadas al mercado agroindustrial no son factibles de almacenar.

Este tipo de productores se caracteriza por llevar a cabo el sistema papa-cebada y papa-cebada-pastos, donde las superficies destinadas a otros cultivos son iguales o mayores que las destinadas a las de la papa.

Podría pensarse en dos subgrupos de productores, según la combinación de actividades agrícolas, pecuarias y comerciales:

- Aquellos que combinan su actividad agrícola con el gran comercio de insumos y el transporte, en proporciones similares e inclusive, donde lo agrícola siendo importante, ocupa un segundo lugar dentro de sus actividades, por dedicación de tiempo y por movimiento de capital. En este sentido, sus inversiones no se orientan a la compra de bienes de capital para la producción, como tractores, sino más bien hacia la consolidación de su comercio. La producción agrícola queda en manos de sus socios medianeros y aunque intervienen en las decisiones de los cultivos, su presencia en los mismos es periódica.
- Aquellos que sostienen, junto con la actividad agrícola en gran escala, una explotación pecuaria significativa, o que prefieren especializarse en lo agrícola, sin mostrar ninguna inclinación por ampliar sus actividades hacia el comercio. Atienden y supervisan directamente sus fincas y las actividades que allí se realizan, incluyendo los lotes que dan en medianería. Tienen a su favor el hecho de acceder a un apoyo en asistencia técnica, ya sea porque son profesionales en áreas afines o porque involucran a miembros de su familia cualificados, lo cual, junto con el cuidado y la inversión en mecanización para sus explotaciones, les permite altos rendimientos.

2. Productores no propietarios

Los productores no propietarios en el municipio de Toca, acceden a la tierra mediante el arriendo y/o la medianería. Dada la estrategia de producción de los grandes y medianos propietarios, de trabajar bajo la modalidad de medianería y arrendamiento, los resultados encontrados muestran que los productores no propietarios permanecen en extensiones pequeñas de tierra. De ahí que, según el criterio UAF, estos productores estén ubicados principalmente como microminifundistas o pequeños propietarios.

Un 57.1% de estos productores, siguiendo los parámetros de N.B., están en una situación de extrema pobreza. Teniendo en cuenta las condiciones de vida y de trabajo encontradas, sólo dos productores tienen las necesidades básicas satisfechas, en este caso, porque viven en la cabecera municipal.

Quienes no tienen propiedad y sólo pueden acceder a la explotación de la tierra a través de la medianería y el arrendamiento, no pueden acceder al crédito financiero formal, pues no tienen respaldo alguno. Como alternativa para asumir los costos de la cosecha que le corresponden, como lo son los insumos, acuden a almacenes locales, o a su socio, dueño de la tierra quien les presta, para luego descontar en la cosecha. Conforme a los casos estudiados, sólo se presentó un caso de arrendamiento. Los demás productores sin tierra acuden a la medianería.

Cambios en la producción y los productores de papa en Toca

1. Cambios en los sistemas productivos

En el municipio de Toca el sistema de producción articulado a la papa está caracterizado por cultivos alternos o simultáneos en lotes diferentes, que puede tener sus variaciones hacia papa-trigo, con adiciones de huerta y/o pastos. El carácter semestral de los cultivos permite modificar rápidamente las extensiones dedicadas a los productos según las señales del mercado.

En el municipio se han tratado de implementar nuevas alternativas al sistema de producción predominante, por parte de instancias como CORPOCEBADA entidad que está promoviendo la diversificación del cultivo de la cebada. A pesar de esto, los productores perseveran en el sistema papa-cebada, debido a factores como los costos reducidos que ofrece el cultivo de la cebada en relación con la mano de obra e insumos, así como el acceso a cadenas de comercialización conocidas. A esto se suma el temor a invertir en productos con los cuales no están familiarizados y que no les ofrecen suficientes garantías para el mercado.

El aumento de la superficie sembrada en papa, entre 1990 y 1993, en el municipio de Toca estuvo cerca de cuadruplicarse. Este incremento se reflejó también en el departamento de Boyacá y en el país en general, registrándose en los últimos cinco años un aumento de 14.6%, siendo uno de los pocos productos, después de la caña de azúcar y el banano, que se ha expandido en medio de la crisis generalizada de la agricultura en Colombia. (*El Tiempo*, julio 23 de 1995).

La ampliación del cultivo de la papa en Toca, tuvo efectos más allá de la reducción de la extensión cultivada en cebada. Afectó cultivos de pancoger como el maíz, cuya área sembrada se ha ido reduciendo, teniendo su mayor crisis en 1991, cuando disminuyó a una quinta parte con respecto a 1988. Asimismo, y ante el aumento progresivo del área total sembrada en el municipio, que entre 1988 y 1993 alcanza el 47%⁸, puede pensarse en que haya habido un impacto en la ampliación de la frontera agrícola en zonas de páramo y, en el mejor de los casos, en la reducción en extensiones cultivadas en pastos.

La permanencia y ampliación en el cultivo de la papa se consolida como una estrategia productiva de alto riesgo, pero de alguna rentabilidad, ante la dificultad que representa el mercadeo de la cebada como producto de rotación.

Pese a la diversidad de productores existente en el municipio, se identifica un sector que cuenta con algunas bases mínimas de acceso a recursos como tierra y agua. “Quienes tienen bases se extienden” comenta un empleado de una entidad privada, en tanto “que los pequeños no tienen mucha opción de ampliarse” pues “el que tiene plata manda”.

Asimismo, se ha consolidado una agricultura de grandes y medianos productores, que ha convertido al municipio en centro de demanda de mano de obra periódica, atrayendo población trabajadora de poblaciones cercanas con menores recursos, como Chitiva, Tuta y Pesca, entre otras.

Foto 2A: Empacada para el mercado



8 Las cifras del diagnóstico agropecuario registran un total de 6540 ha, para 1988, y en 1993, 13.900 ha, sembradas en cebada, trigo, papa y maíz.

2. Cambios en los patrones técnicos

Se pudo observar, que el paisaje de Toca ha sido altamente intervenido por sus pobladores. La ausencia de bosques nativos y la presencia de algunos relictos dan muestra de un proceso de degradación del ambiente (Foto 2A). Según los productores consultados, se han reducido los caudales de las quebradas, e inclusive, algunas de ellas han desaparecido. Esta situación ambiental, unida a los cambios en los procesos de producción de la papa y los diversos incentivos para la diversificación en productos alternos a la cebada, han generado efectos directos sobre elementos fundamentales para la producción, como:

Foto 3A: Extendiéndose para cultivar más

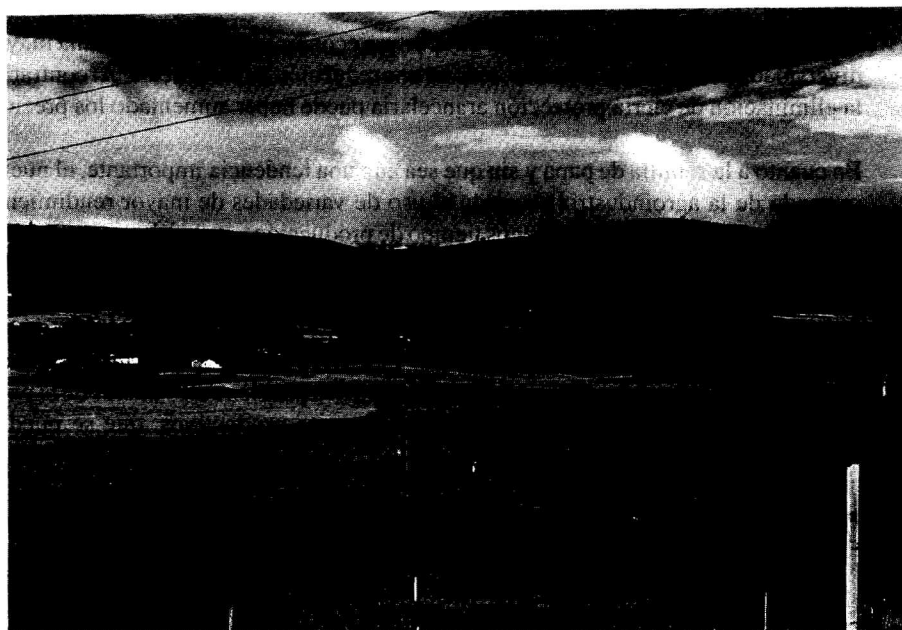


Foto por: marietta Bucheli

- **Sistema de Riego:** Uno de los cambios que ha presentado el sistema de producción es el incremento de la superficie en riego ante la irregularidad de los ciclos de lluvias, método aplicado como alternativa favorable para la diversificación de la cebada. Este sistema fue promocionado por FENALCE (Federación Nacional de Cultivadores de Cereales), facilitando la apertura de reservorios de agua en las fincas.
- **Usos de insumos agroquímicos:** Se ha incrementado considerablemente el uso de insumos agroquímicos, no sólo por efecto de la expansión del cultivo de la papa, sino por la resistencia y aparición de nuevas plagas, particularmente de la polilla guatemalteca. El hecho de haber disminuido el asocio y el policultivo ha hecho más

vulnerable el sistema a las enfermedades y plagas. Por otra parte, se han reducido los rendimientos en la papa, lo cual ha estimulado el uso de fertilizantes químicos y ha exigido cada vez más una mayor extensión del área sembrada. Cabe anotar que entre 1988 y 1993 el rendimiento del cultivo pasa de 16 a 10 toneladas/hectárea.

Ante la incertidumbre y la preocupación por acabar y controlar las plagas que amenazan la producción de papa, única fuente de sustento para la gran mayoría de productores, los cultivadores aplican productos químicos sin mayor control, inclusive en épocas muy cercanas a la cosecha. El consumo de abono químico es generalizado y su uso no siempre apropiado, pues no son utilizados teniendo en cuenta los requerimientos del suelo ni del producto. Unido al exceso de uso de agroquímicos está el hecho de no poder dejar en descanso la tierra dada la preponderancia del minifundio en el municipio.

Paralelo a esta situación, el proceso de apertura económica ha permitido una mayor diversidad en la oferta de insumos, mas no una reducción en los precios. Al contrario, la eliminación de cierta protección arancelaria puede haber aumentado los precios.

En cuanto a la semilla de papa y sin que sea aún una tendencia importante, el nuevo mercado de la agroindustria estimula el uso de variedades de mayor rendimiento aunque de menor precio, con menos tiempo de producción y mercados más estables, aunque sin la posibilidad de almacenamiento. A estas variedades, se han acogido, más que todo grandes y medianos productores proveedores de papa para la agroindustria nacional.

La amenaza real que la polilla guatemalteca significa para los cultivadores de la papa puede conducir a algunos cambios en sus procesos productivos, que se pueden orientar en varios sentidos:

- * En el mayor consumo de fungicidas que se aplican a la semilla como prevención y como control durante todo el proceso. Ello incrementaría los costos de producción, los cuales se trasladarían a los consumidores, elevando el costo de la canasta familiar. Lo más seguro es que esta situación traiga para los productores una posición desventajosa, manteniendo en peores condiciones su participación en el mercado de la papa.
- * En el uso de trampas, que requieren para su mayor efectividad de un manejo más colectivo, que supere la misma finca, es decir, puede implicar un incentivo para cierta organización.
- * En una diversificación forzosa de los productores del cultivo. La rapidez de este cambio tendría que ver con el efecto y cobertura de la plaga sobre los cultivos.
- * En posibles acciones de presión ante entidades gubernamentales, por parte de los productores, ante la ausencia total de posibilidades de sobrevivencia, dentro de su sistema papa-cebada.

- * En una mayor preocupación y presencia de gremios como FEDEPAPA (Federación Nacional de Productores de Papa) y de una posible intervención de instancias gubernamentales para apoyar la investigación al respecto y su difusión.
- **La mano de obra:** El municipio de Toca como proveedor de papa hacia diversos mercados, ha modificado en parte las formas de vinculación y remuneración de la mano de obra, la producción.

Este cambio se aprecia en el aumento en mano de obra asalariada, lo cual ha producido nuevas formas de contratación de mano de obra, como la creación de un naciente mercado de trabajo informal que opera en la plaza de Toca. A este lugar acuden trabajadores de sitios circunvecinos convirtiendo a Toca en el centro de mercado de trabajo para la producción de papa. En este tipo de contratación, prima la forma de pago al destajo y la intensidad de vinculación de trabajadores para la cosecha en “cuadrillas de trabajadores”. El pago efectuado bajo esta forma exige una mayor productividad del trabajador. Este mercado ha generado “empleo” para los contratistas y un beneficio para los productores, quienes no necesariamente deben salir del municipio en búsqueda de mano de obra.

- **Tenencia de la tierra:** Con relación al acceso a la tierra, se identifica una permanencia del concertaje y se consolida la medianería⁹ como formas de aparcería, constituyéndose en estrategias de recomposición del campesinado, de retención de mano de obra para los medianos y grandes productores y como mecanismo para compartir los riesgos del cultivo.

3. Cambios en la orientación al mercado

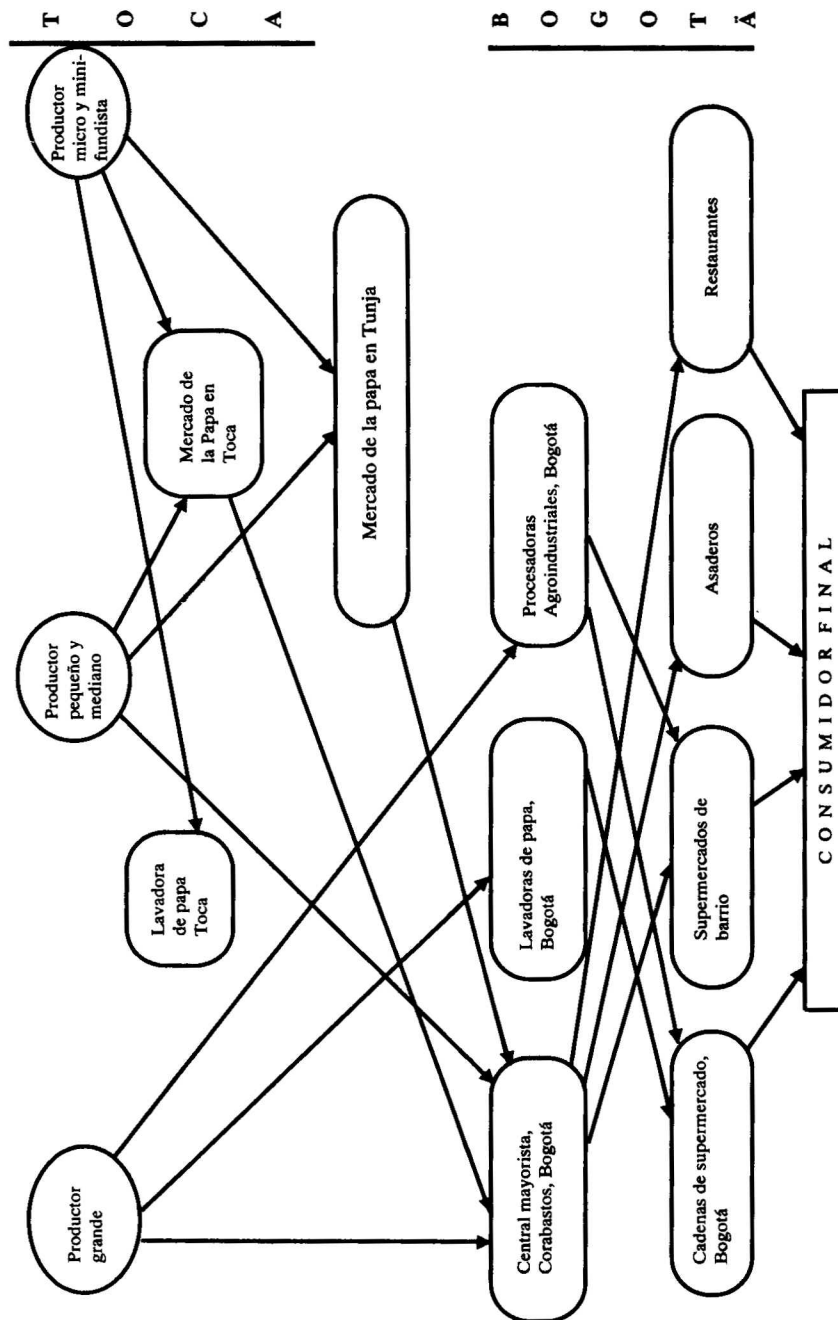
Históricamente la papa producida en Toca ha tenido como destino el mercado de la papa para consumo directo cuyo principal centro de comercialización es la Central de Abastos CORABASTOS en Santa Fe de Bogotá. Sin embargo, con relación a los cambios del mercado del producto, es notoria la articulación de algunos productores de Toca con el mercado agroindustrial. Este cambio de mercado tiene relación directa con el cultivo de variedades de papa exclusivas para dicho mercado, así como los incentivos en precio y cumplimiento en los pagos que estas industrias ofrecen.

En ambos mercados (consumo directo y agroindustrial), el precio de venta es de gran incertidumbre. Sin embargo, la agroindustria ofrece algunas garantías que sostiene en principio, pero que no se mantienen, si el precio del mercado no es conveniente.

Con relación a la determinación del precio, se han ampliado y agilizado las redes de información para definir la formación de precios locales de la papa, que se hace con base en el mercado de CORABASTOS en Santa Fe de Bogotá. Esta modernización en la comunicación acelera el proceso de venta del producto, sin querer esto expresar que hayan desaparecido algunas formas tradicionales del establecimiento de los precios.

9 Medianería: en Toca se denomina “compañía”, “medianería” o “al partir”. La medianería en la papa constituye una modalidad por la cual se establece una sociedad entre dos partes, cada una de las cuales aporta factores de producción escasos y complementarios, fundamentalmente, en capital y tierra o en mano de obra.

Cadena de comercialización de la papa producida en Toca, Boyaca, Colombia



Fuente: Equipo de investigación proyecto "Mas alla del Nafta". Instituto de Estudios Rurales, Maestría en Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana

4. Cambios en las condiciones de trabajo y de vida

- **Necesidades básicas:** Es notorio el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, particularmente en infraestructura de servicios básicos como la electricidad, vías carreteables y una mayor cobertura de la educación primaria básica. Sin embargo, se identifican problemas significativos en cuestión del agua para consumo humano, situación que se agudiza cuando hay escasez del recurso hídrico para el riego de los cultivos. El registro de tales cambios y su valoración como positivos o no, pueden ser sustancialmente diferentes dependiendo de quien esté siendo consultado. Por eso, se ha buscado señalar las diversas apreciaciones encontradas, sumadas a las observaciones propias del equipo de investigaciones.

“Nadie se muere de hambre por aquí”, comenta un gran productor. “El que menos tiene, cuenta con una parcela de por lo menos cuatro hectáreas que le da para vivir; una vaca y su casita. Con eso tiene un capital de casi cinco millones de pesos”. Esta apreciación optimista, sin embargo, no es compartida por los productores más pequeños. Según ellos, “cada vez más uno va de para atrás. Antes no había tanto costo y los fungicidas eran más buenos y baratos”. Es posible que este relativo mejoramiento, esté incidiendo en una mayor retención de la población, luego de un proceso muy acelerado de migración, en décadas anteriores.

Con relación a las condiciones de la vivienda se encontró que de los productores encuestados, el 44% habita en viviendas con piso de tierra¹⁰. El 74% de las viviendas estudiadas no acceden a agua potable ni servicios sanitarios, hecho que se confronta frente a una cobertura total del servicio de energía eléctrica.

Los ingresos de los campesinos productores de papa en Toca, y más aún, sus cambios, fue una labor que no se pudo establecer directamente con estos productores. Retomando consideraciones de otros estudios al respecto, se registra una reducción vertiginosa del ingreso en la agricultura comercial, a una tasa anual promedio de 4.8% en pesos constantes, debido al proceso de apertura económica. Esta reducción es menor en la agricultura campesina, la cual dada su vinculación parcial al mercado, la estrategia de diversificación de su producción y la minimización de sus costos monetarios, vía mano de obra familiar, la pone en una situación de ventaja frente a la agricultura comercial (Gómez, 1993). Para el caso de la papa, dado que no sufrió un impacto negativo con la apertura económica, es posible que el efecto en la reducción de los ingresos no haya sido tan significativo, aunque no deja de ubicarse dentro del fenómeno restrictivo que ha acompañado a todo el sector agrícola. En los hogares de los productores consultados, todos los menores en edad escolar están estudiando, generalmente en las escuelas veredales. Para el bachillerato los jóvenes deben migrar a la cabecera municipal, hecho que generalmente los desvincula de la participación continua en las actividades agrícolas. Esto sucede aún con quienes estudian el bachillerato agrícola.

10 De acuerdo con los indicadores NB, se considera como inadecuado el piso de tierra y las paredes de adobe.

- **Salud:** El problema de la salud, con relación al uso de agroquímicos no fue explícito como problema ni factor de cambio por parte de los productores. Sin embargo, se logró identificar con la observación e información del puesto de salud, como una situación que no ha sido estudiada suficientemente.

Es posible, sin embargo, inferir que el incremento significativo en el consumo de agroquímicos pueda estar afectando la salud de los productores y sus familias¹¹. El uso del Tamarón (*Metamidifod*) y Monitor (*Metamidofos*), se continúa dando sin las menores precauciones y se han incorporado productos más fuertes para la desinfección de la semilla frente a la amenaza de la polilla guatemalteca, sin que se emplee ninguna protección especial para su aplicación. Algunos testimonios evidencian que hay presencia de enfermedades infecciosas y alergias que se han recrudecido en los últimos años. La salud, a nivel local, ha sido respaldada con infraestructura y cuerpo médico. Sin embargo, una acción conjunta de productores de agroquímicos, productores agrícolas y el sistema de salud local, no se ha llevado a cabo en forma satisfactoria.

- Con respecto a la nutrición, la base de la alimentación sigue siendo la papa, pues de las cosechas se deja una parte importante de la producción para el autoconsumo, especialmente de aquella papa delgada, denominada “el riche”. La tendencia a consumir pasta en las comidas de la familia y de los obreros, refuerza los carbohidratos que caracterizan la alimentación de la población¹².

Al parecer, aún se consume leche y huevos, provenientes de las reservas pecuarias de las fincas, particularmente de los pequeños productores, los cuales indicaron que en la mayoría de los casos tales productos se orientan al consumo familiar.

- En cuanto a la infraestructura productiva, el municipio mantiene una red vial interveredal que, sin estar pavimentada, permite el acceso de vehículos a todas las zonas y las comunica con el casco urbano. Asimismo, ha mejorado sus vías de comunicación con Tunja, (está en proceso de pavimentación) la cual a su vez se encuentra sobre una de las autopistas principales, que une a la capital del país con la región oriental (departamento de Santander) y con la Costa Atlántica. De esta manera, el municipio de Toca tiene muchas facilidades de articulación con Santa Fe de Bogotá, mercado prioritario de la papa que produce el municipio y con el mercado potencial que representan los departamentos de Santander y Norte de Santander, la Costa Atlántica colombiana y venezolana.

Además de la disponibilidad de vías, el municipio registra un incremento significativo del transporte público, que está permitiendo una comunicación frecuente con el

11 Una investigación realizada en 1986 encontró que en un período de cinco años, se registró una morbilidad de 136 casos, y una mortalidad de 12 casos, por pesticidas, cuyas víctimas más frecuentes estaban en la población infantil y los agricultores (Pardo Becerra, 1986).

12 Sin embargo, algunos estudios han demostrado que la papa, más que un carbohidrato es un vegetal, que contiene niveles importantes de vitamina C, hierro, complejo B, vitamina B6 y que por lo tanto debe dejar de subestimarse su valor nutricional. (Pineda, 1995).

mercado regional¹³. Parte importante para el estímulo del parque automotor con servicio regional, se ha derivado de la disminución de aranceles producto de la apertura, siendo uno de los mercados más activos el que se realiza con Venezuela.

Asimismo, el transporte de carga existente en el municipio se ha ido incrementando y llega a los 100 camiones de diferentes capacidades, que satisfacen la demanda de este servicio a nivel local y que genera una actividad importante para los pobladores.

- **Presencia institucional:** La poca presencia institucional de apoyo para los pequeños productores es una situación de carácter nacional, histórico y permanente, que se agudiza en la medida en que no existe un gremio fuerte que pueda presionar ante el gobierno y buscar un mayor reconocimiento para el papel que está cumpliendo en la seguridad alimentaria del país y sus potencialidades en el mercado internacional.

Para los productores, la presencia institucional gubernamental ha disminuido. Recuerdan mejores tiempos en donde había algún tipo de atención del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, respecto a la asistencia técnica y un mejor servicio de la Caja Agraria.

A nivel local, y en términos generales la evaluación de la presencia institucional de tipo gubernamental en el municipio es negativa. Al parecer uno de los mayores problemas es la información oportuna, que permita a los pobladores hacer un seguimiento de las acciones institucionales y que posibilite conocer en qué van las promesas que conocieron en las campañas electorales. A esto se une una memoria selectiva que recuerda las experiencias negativas, resultado de haber seguido las indicaciones de algún profesional, lo cual ha llevado a restarle credibilidad a las asesorías de los técnicos.

El cambio sucedido con la modernización del estado, ha puesto a las UMATAS — Unidades Municipales de Asistencia Técnica— como responsables de la asistencia técnica. La UMATAS, está financiada por el Fondo de Cofinanciación Rural, DRI — Desarrollo Rural Integrado—, y por FENALCE, gremio privado que ha asumido el impulso a la diversificación de los productores de cebada.

Sin embargo, la investigación agrícola ha quedado en manos del sector privado. Este hecho se torna grave, ante situaciones que exigen rápida intervención, como es el caso de la polilla guatemalteca. Las dificultades económicas y programáticas de estas organizaciones municipales, la inestabilidad de los funcionarios, a los cuales se les suma su uso instrumental como espacio clientelista, y su reciente incorpora-

13 Este hecho se ha extendido a varios municipios del departamento de Boyacá, los cuales hasta hace unos cinco años, a pesar de su cercanía, no contaban con transporte público, de tipo regional. El medio usual eran las flotas que salían desde Santa Fe de Bogotá, las cuales, por una parte, no permitían la articulación intermunicipal y por otra, el servicio era muy esporádico. Actualmente el servicio de transporte lo ofrece una cooperativa de transportadores en microbuses que comunican cada hora al municipio de Toca con Tunja (capital del departamento de Boyacá) y municipios aledaños. La cooperativa tiene sede en Tunja y uno de sus principales asociados es oriundo de Toca.

ción como un espacio dentro del municipio, son algunos de los factores que inciden en su reducida eficacia.

Hay que añadir el difícil proceso de ajuste que están sufriendo los municipios en el trance hacia la descentralización, que está siendo mediada y resuelta por una intermediación y exigencia de tipo tecnocrático, como alternativa para salvaguardar la incapacidad de las sociedades locales. La cada vez mayor presión de las organizaciones gubernamentales centrales para que las administraciones municipales planifiquen, respondan a sus necesidades de información, y cumplan con los innumerables requisitos imprescindibles para los traslados y asignación de fondos, permite identificar formas de neo-centralismo.

Un hecho derivado de la ausencia de investigación en el producto y la carencia de asistencia técnica apropiada, ha llevado a mantener una baja productividad de la papa en la zona y, en general, en el departamento. En este sentido, FEDEPAPA, gremio de los productores de papa, está patrocinando algunas investigaciones y, recientemente, empezó a motivar la conformación de una asociación de productores en el municipio.

Por otra parte, está el Instituto Técnico Agrícola, institución educativa oficial, en el cual se han capacitado a múltiples generaciones de jóvenes en las labores agrícolas locales, los cuales, en muchas ocasiones, migran a los centros urbanos. Esta entidad cumple su labor de capacitación formal, y podría ejercer una mayor influencia y servicio hacia la comunidad rural municipal.

A nivel privado, cabe señalar la presencia de la Caja Popular Cooperativa, la cual está captando el vacío dejado por la reducción del servicio de la Caja Agraria, tanto para crédito en dinero, como para crédito en insumos.

En este mismo ámbito se evidencia el aumento significativo de almacenes de insumos de particulares que, además, se ampliaron desde el momento en que el AGROPUNTO de la Caja de Crédito Agrario dejó de prestar sus servicios, hace unos cuatro años.

5. Cambios ambientales¹⁴

Se registra un aumento progresivo en los problemas ambientales, particularmente, disminución de las fuentes de agua y cambios en períodos de lluvia, fenómeno que es de carácter nacional. Asimismo, la erosión del suelo parece haberse incrementado y es evidente la ampliación de la frontera agrícola, hacia la zona de páramo. “Ahora no llueve y es muy seco. Eso ya lleva unos años. Será por las quemas que se ha erosionado, pero no se ha hecho nada. Entre más días más pelao, por eso no llueve”, comenta un pequeño productor.

¹⁴ Este aspecto no se indagó a profundidad, pero se recogieron algunas impresiones de productores y funcionarios al respecto.

La dependencia de la siembra con respecto a las lluvias es un factor que incide en el problema recurrente de la inestabilidad de precios. Aunque esta situación se ha manejado a través de los reservorios y el uso de motobombas, los ciclos de los cultivos siguen siendo altamente homogéneos, lo cual agrava los ciclos de oferta y la consiguiente baja de precios. La lluvia sigue siendo el único y principal recurso hídrico para muchos productores, a pesar de que los cambios de los períodos de lluvias han perdido regularidad, llegando a darse años de sequía total. “En 1993 se perdió un 40% de las cosechas”, comenta un funcionario local y “los que tienen más riesgo son los productores pequeños y medianos pues no pueden acudir al riego artificial”.

Con relación al problema ambiental, se han llevado a cabo algunas acciones, tales como actividades de reforestación, que no han tenido la receptividad esperada y que se dan de manera marginal dentro de los planes de desarrollo local.

6. Viejas y nuevas organizaciones y reivindicaciones

Uno de los aspectos que es necesario reconocer es la debilidad del gremio de cultivadores de papa, dentro del conjunto de los gremios agropecuarios del país. Aunque existe una alta dependencia alimentaria de este producto en el mercado interno, su papel en el mercado externo, como generador de divisas es muy reciente y poco significativo en el conjunto de exportaciones. Algunas explicaciones que se ofrecen al respecto señalan que esto se debe al tipo de cultivadores, en su mayoría de pocos recursos y a cierta tradición de tipo individualista. Sin entrar en la discusión sobre la validez de estas apreciaciones es un hecho que a nivel local no ha sido posible una agremiación de productores.

Los vacíos a nivel organizativo han mantenido una cadena de comercialización con tendencia a la monopolización del grupo de intermediarios en cada etapa de la comercialización han ido incluyendo progresivamente más intermediarios, generando este comportamiento unas situaciones que se convierten en requisitos para entrar al mundo de los intermediarios, con menores ventajas para el pequeño productor.

El manejo individual de los problemas y de sus soluciones amerita un estudio mucho más profundo, pues la ausencia de espacios organizativos formales, no niega mecanismos de tipo informal que muestren solidaridad y otro tipo de valores de gran importancia en las relaciones interpersonales.

Cabe señalar que las dos únicas experiencias registradas de grupos cooperativos, y la presencia y conformación de un grupo de productores asociados a FEDEPAPA, se han dado en curso de los dos últimos años. Ello podría suponer señales favorables hacia la organización formal, de manera muy incipiente y restringida a productores con suficiente capacidad económica, pero que puede tener un efecto positivo ya sea de carácter demostrativo, o a través de la extensión de algunos beneficios que permitan una mayor cobertura, más allá de los mismos asociados.

Las preocupaciones mayores de los productores tienen que ver, por una parte, con la falta de garantías en el mercado, con la desventaja frente a los intermediarios, y por la otra, con los costos y riesgos de su proceso de producción. En este sentido su mayor afán es que se encuentre un producto químico para atacar la polilla guatemalteca, su enemigo potencial más grande en este momento.

Tales preocupaciones parecieran dirigirse hacia las instancias nacionales, más que a las locales y/o regionales. Podría pensarse que el proceso de descentralización y el poder que

tal proceso confiere a la población, es aún desconocido y poco creíble para los cultivadores de papa y, en general, para los habitantes de Toca.

Conclusiones¹⁵

En Colombia, la papa no ha sido objeto de atención directa por parte de las políticas sectoriales. Sin embargo, las políticas macroeconómicas han producido efectos contradictorios y diversos a nivel directo e indirecto en la producción de la papa a nivel nacional y local.

De manera directa, se registra que la apertura económica en las relaciones binacionales con Venezuela, han provocado un efecto positivo, pues se ha promovido la demanda del producto. Prueba de ello es la manera como se triplicó, en cuestión de tres años, el volumen de exportaciones a Venezuela, como mercado externo principal. Aunque la papa de Toca no es la que se comercializa internacionalmente, el mercado interno se beneficia por cierta regulación de precios en época de cosecha. Sin embargo, la falta de claridad en las políticas de comercialización y la ausencia de cumplimiento de los acuerdos bilaterales, así como la fluctuación en el comportamiento de las economías, particularmente de la política cambiaria, han estado afectando directamente los procesos de intercambio, específicamente, el mercado de la papa.

De manera negativa y directa, la apertura provoca una severa crisis en los productores de papa, que son a la vez productores de cebada. La apertura y la competencia con productores de cebada, particularmente de Estados Unidos y Canadá, en condiciones desventajosas dada la diferencia tecnológica y los subsidios existentes, cerró un mercado promovido, establecido y hasta cierto punto seguro con las malterías. Esto constituye una seria amenaza dentro del equilibrio establecido en el sistema de producción papa/cebada. Los compromisos asumidos por la política aperturista, llegaron a tal punto que desde el Ministerio de Agricultura, la cebada se constituyó en uno de los cuatro productos agrícolas que, junto con el trigo, el tabaco negro y el fique, son objeto de un plan para la reconversión y/o sustitución, más recientemente denominado diversificación.

Particularmente para los pequeños productores, implicó bajar aún más rentabilidad de la cebada, producto alternativo con el cual establecen la rotación de cultivos y de alguna manera permite aprovechar suficientemente la fertilización química utilizada para la papa, a la vez que posibilita cierta recuperación del suelo, sin que le implique un alto costo en mano de obra. Este sistema de rotación contempla, por lo tanto, una racionalidad de tipo económico y agronómico fundamental para el mantenimiento de la economía campesina.

Las medidas macroeconómicas han motivado, entonces, la ampliación en el cultivo de la papa, como una estrategia productiva de alto riesgo pero de alguna rentabilidad, ante las restricciones para el mercadeo de la cebada, y ante el estímulo ofrecido por el mercado externo, particularmente con Venezuela y, a nivel interno, por el espacio que ofrece la demanda de la agroindustria.

¹⁵ Se retoman aquí conclusiones generales del caso estudiado, algunas de las cuales no han sido descritas ni analizadas en esta reseña por razones de espacio.

La estrategia implementada desde el gremio cerealero, que para muchos cultivadores tiene un cariz de diversificación impuesta, que no consulta suficientemente con las características y posibilidades existentes en la zona y que, además, no ofrece seguridades frente al mercado, ha producido resultados muy poco satisfactorios. Efectivamente, no se avizora una tendencia al cambio en el sistema de producción, lo cual implicaría que las entidades oficiales y gremiales impulsadoras, revisaran la estrategia adoptada y los mecanismos desarrollados para llevarla a cabo.

De manera menos directa, pero no menos grave, la apertura contribuye a la intensificación del problema sanitario, centrado en la polilla guatemalteca, plaga que según los productores llegó al país a través de la frontera venezolana. Sin embargo, no es posible asignar una relación directa, puesto que el mercado con la frontera ha mantenido su dinamismo merced a las ventajas que representa el cambio de moneda, independiente de las políticas restrictivas que se den en uno u otro país. La respuesta frente a esta plaga, para la cual no existe aún un producto químico, puede llevar a diversas estrategias dependiendo del impacto en la producción. Es posible entonces que se generen cambios en las labores culturales, diversificación forzosa y acciones colectivas para controles con trampas. Asimismo, puede gestarse un movimiento organizado que busque a nivel nacional, regional y local, espacios de reclamo, atención y construcción de soluciones para su situación.

Se puede afirmar que el cultivo de la papa, a pesar de todas las vicisitudes a que está expuesto, y a la cada vez mayor vulnerabilidad frente a las plagas, es un cultivo que posibilita márgenes de rentabilidad significativos. Estos márgenes, aumentan en la medida en que los productores tienen mayor capacidad de producción en extensión, una tecnología que les permita salirse de la dependencia de los ciclos de lluvias para sus tiempos de producción, y una articulación más directa y menos riesgosa con el mercado.

La posibilidad de una mejor cosecha y de mejores precios, y el conocimiento de las restricciones de su entorno, motiva a los productores de papa en Toca, y en especial a los de menor capacidad productiva, a insistir en mantenerse en este cultivo y a buscar algunas estrategias que les permitan sostenerse en esta labor. Algunas de estas estrategias están relacionadas con:

- La consolidación de la medianería como estrategia generalizada para acceder a factores de producción escasos como la mano de obra local, afectado por la migración permanente; a la tierra, que evidencia una alta concentración y alta presión; y como una posibilidad de compartir los riesgos propios del cultivo.
- Creciente uso de agroquímicos como estrategia para manejar los riesgos de pérdidas por daños producidos por las plagas. Ante la carencia de apoyo crediticio institucional desde el Estado, se ha generado a nivel local un mecanismo de crédito informal, que mantiene el negocio de los agroquímicos y permite al productor el acceso a estos recursos indispensables para su cultivo. Esta relación ha ido supliendo, a la vez, la ausencia de asistencia técnica calificada.

Aunque se reconoce el daño ambiental progresivo que tiene el uso de agroquímicos, la resistencia que se va generando en las plagas, y el posible efecto nocivo para la salud humana, hay una gran confianza por parte de los productores, en que ante la amenaza de la polilla guatemalteca, se genere un producto que pueda resolver este problema.

La apertura económica ha contribuido a la expansión en la oferta de insumos agroquímicos, donde se aprecia que localmente este mercado no tiene mayor regulación ni control. El cierre del Agropunto de la Caja Agraria, que de alguna manera significaba cierto subsidio en precios, llevó a que este mercado se ampliara de manera desorbitada.

Finalmente, es necesario reconocer algunas oportunidades que tienen los productores de papa en Toca. Por una parte, la calidad de la papa sabanera, producida en Toca y la fama adquirida a nivel nacional, son elementos que han sostenido a los productores en el mercado. Sin embargo, se abre la estrategia, aún incipiente, de diversificar la variedad, hacia otros mercados, como la agroindustria.

El cada vez mayor espacio que tiene la papa en los procesos agroindustriales, permite a nivel nacional e internacional posibilidades muy importantes para regular los precios y, a la vez, forzar algunas modificaciones en los procesos de producción. Particularmente, exige semillas de mejor calidad, procesos más rigurosos de cuidado, de selección y empaque de la papa, que pueden llevar a productores como los tocanos a involucrarse cada vez más en este circuito, en la medida en que las agroindustrias se constituyan en un mercado con ciertas seguridades.

Por otra parte, cierta renovación generacional en los líderes municipales¹⁶, unida a una reciente búsqueda de alternativas organizativas, puede ir conformando lentamente una estrategia de tipo colectivo, que puede acelerarse en la medida en que se produzcan resultados positivos y que se encuentre respaldo institucional y gremial de tipo regional y nacional.

Sorprende ver, entonces, una gran flexibilidad de los productores para incorporar aquellos factores que puedan contribuir a sostenerse en su actividad, la cual les reporta posibilidades de ingresos y también de autoconsumo, pues la papa es la base de su alimentación.

Toca, al igual que muchas regiones del país, evidencia la ausencia estatal para atender a los pequeños productores que tradicionalmente han sido el soporte del mercado interno y que han contribuido significativamente a la seguridad alimentaria nacional¹⁷. A esto se une la debilidad del gremio papero el cual no ha logrado posicionarse ni con sus potenciales asociados, ni con las instancias decisorias gubernamentales, dentro de un clima generalizado de bajo perfil del sector agropecuario y que, a nivel municipal, hasta ahora inicia alguna dinámica organizativa.

La vulnerabilidad que presentan estas unidades productoras campesinas, puede llegar a un punto tal, que revierta en serios problemas sociales que se trasladarán a las ciudades, como único mecanismo posible de búsqueda de otras opciones. El potencial de estas tierras, de estos productores y de una región donde los problemas de orden público tan generalizados en el país son por ahora inexistentes, son características que deben llamar la atención

¹⁶ Esto se evidencia, por ejemplo en el Consejo Municipal.

¹⁷ Hay que recordar que la papa es el alimento de mayor consumo a nivel nacional, alcanzando 65 kilos anuales per cápita, siendo el segundo producto el arroz, que no alcanza los 30 kilos por persona al año. (Morales, 1994).

de las instituciones del estado, de los gremios y de los mismos habitantes, para encontrar salidas viables que garanticen su continuidad y su realización, como agentes económicos, sociales y políticos en la vida local, regional y nacional.

Bibliografía

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, IICA, SECRETARÍA AGROPECUARIA Y DEL MEDIO AMBIENTE, URPA

Censo de Minifundio en Colombia. Departamento de Boyacá, mayo-septiembre de 1994.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Estadísticas Agropecuarias de Boyacá. Diagnóstico Agropecuario de Boyacá. Tunja, 1983.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, FONDO DE COFINANCIACIÓN PARA LA INVERSIÓN RURAL, DRI

Categorías de municipios para efectos de Cofinanciación del Fondo Dri. Documento mimeografiado. Santa Fe de Bogotá, 1994.

PARDO BECERRA, GABRIEL FERNANDO

Estudio agromédico sobre el uso de plaguicidas en los municipios de Aquitania y Toca (Boyacá). Tesis de Grado. Facultad de Agronomía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, Boyacá. 1986

PINEDA RAMÓN

Perspectivas para el desarrollo agroindustrial del cultivo de la papa en Colombia. En: *Revista PAPA*, Fedepapa, N° 13. Abril de 1995.

SÁNCHEZ, JUAN PABLO Y SARQUÍS, JOSÉ ELÍAS

Producción y comercialización de la papa en Toca. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Economía. Diciembre de 1986.

SECRETARÍA DE FOMENTO AGROPECUARIO Y DEL MEDIO AMBIENTE, FENALCE, UMATA MUNICIPAL

Diagnóstico agropecuario municipio de Toca. Programa de modernización y diversificación de cultivos. 1994.