



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 312

Bogotá, D. C., lunes, 8 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2017 SENADO Y 008 DE 2017 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones, de autoría de los Ministros del Interior, doctor Juan Fernando Cristo, y de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Aurelio Iragorri Valencia, por la vía del Procedimiento Legislativo Especial.

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2017

Doctor

LIDIO ARTURO GARCÍA

Presidente de la Comisión Quinta Senado de la República

Doctor

ALFREDO GUILLERMO MOLINA

Presidente de la Comisión Quinta Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado y 008 de 2017 Cámara de Representantes, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones, de autoría de los Ministros del Interior, doctor Juan Fernando Cristo, y de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Aurelio Iragorri Valencia, por la vía del Procedimiento Legislativo Especial.

Atento saludo:

Atendiendo la designación hecha por las Mesas Directivas de las Comisiones Quinta del Senado y la Cámara de Representantes, rendimos ponencia negativa al Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado y 008 de 2017 Cámara de Representantes, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones*, con los siguientes argumentos:

I. Antecedentes

El Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado y 008 de 2017 Cámara de Representantes, *por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones* fue presentado por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Interior con el objeto de modificar el servicio público de asistencia técnica y convertirlo en servicio público de extensión agropecuaria usando el trámite por medio del procedimiento especial de *Fast Track*, establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016.

El 19 de abril se adelantó una audiencia pública citada por el Representante a la Cámara Inti Raúl Asprilla, con el fin de dar a conocer los comentarios que sobre la misma tenían las diferentes organizaciones académicas y los pequeños y los grandes productores; se contó con la participación de las siguientes organizaciones:

1. Asociación Colombiana de Facultades con Programas de Ingeniería Agronómica y Agronomía (Acofia).
2. Federación Colombiana de Ingenieros Agrónomos (FIACOL).
3. Red Nacional de Extensión Rural Universitaria (RENER).
4. Instituto de Ciencias Políticas.
5. Dignidad Agropecuaria Colombiana.
6. Procesos Ecológicos Murillo Barajas (Ecomouba).
7. Cumbre Mujeres y Paz.
8. Colectivo Agrario Abya Yala.
9. Coordinación Étnica Nacional por la Paz (CENPAZ).
10. Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro).
11. Federación Nacional de Cafeteros.
12. Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).
13. Corposemillas.
14. Fedecombustibles.
15. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).

16. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

17. Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Las organizaciones se encargaron de referenciar las inquietudes y las anotaciones que tenían sobre el proyecto de ley en comento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), se hicieron presentes en la audiencia y se manifestaron sobre las observaciones hechas por las diferentes organizaciones. Sin embargo, dentro de las modificaciones presentadas a la ponencia para primer debate del proyecto de ley, no se evidencian los cambios estructurales solicitados y no se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por los pequeños y medianos agricultores.

II. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

La exposición de motivos del proyecto de ley que se encarga de desarrollar el SNIA señala que esta norma se da como uno de los desarrollos normativos del punto 1 del Acuerdo Final, tal y como se puede observar en varios de los acápites argumentativos donde se hace mención del punto 1.3.3.2:

“Adicionalmente, el numeral 1.3.3.2 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz Farc-EP – Gobierno nacional, indica dentro de las propuestas de estímulos para el sector agropecuario, la prestación de la asistencia técnica agropecuaria, con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica”.

Y más adelante, en la exposición de motivos, los autores de este proyecto de ley aceptan que este cambio normativo no solo se sustenta en el Acuerdo Final, sino que también recoge “los retos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo, la Misión para la Transformación del Campo y el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las Farc-EP.” ¿Es entonces este proyecto ley, una implementación del Acuerdo Final? O ¿se está usando el procedimiento legislativo especial para tramitar modificaciones legales que superan el contenido del Acuerdo Final y así, evadir el proceso legislativo ordinario?, ¿es este un abuso de las facultades conferidas al gobierno en el procedimiento legislativo especial con lo cual se despoja al Congreso de la República de sus facultades constitucionales y legales?

Es necesario ampliar el análisis hecho sobre el cumplimiento del acuerdo por medio del proyecto de ley, resaltando el control que efectuará la Corte Constitucional sobre la ley y las reglas que se estiman necesarias para usar el procedimiento legislativo especial como vía de trámite de la misma¹.

El punto 1.3.3.2. del Acuerdo Final expone los fines de la asistencia técnica entre de los que se encuentra el fortalecimiento de las capacidades productivas, asimismo menciona taxativamente que dicha asistencia debe dirigirse a las economías campesina, familiar y comunitaria, tal y como se observa:

“1.3.3.2. Asistencia Técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno nacional diseñará e implemen-

tará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación” (Énfasis fuera de texto).

Atendiendo al fragmento citado, debe aclararse que dentro del proyecto de ley no existe una referencia directa a este tipo de economías campesina, familiar y comunitaria. En la audiencia pública citada por el representante Asprilla, se mencionó la necesidad de incorporar elementos que direccionaran el servicio público a las economías campesinas, familiares y comunitarias en aras de obtener un enfoque equilibrado que permita la prestación del servicio atendiendo a la producción de los diferentes usuarios. Frente a dicha discusión el Ministerio de Agricultura manifestó que el proyecto estaba dirigido al campesinado en general, sin embargo, se considera fundamental hacer un reconocimiento de las economías mencionadas, con el fin de tener en cuenta las particularidades de la producción agrícola en dichos contextos.

El acuerdo continúa describiendo los criterios que debe tener en cuenta el gobierno dentro de la propuesta hecha para la provisión del servicio, dentro de dichos criterios se encuentran:

- La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras. (Énfasis fuera de texto).

La gratuidad del servicio mencionada, así como el subsidio progresivo son dos aspectos que deben ser retomados por el proyecto de ley. Sin embargo, los artículos que versan sobre dichos elementos no recogen los criterios mencionados por el Acuerdo. En primer lugar, la gratuidad del servicio para los usuarios mencionados no se encuentra prevista en el articulado. En segundo lugar, el subsidio del servicio estipulado en el artículo 27, no lo contempla como un subsidio progresivo, por el contrario, se encarga de definirlo como “*diferencial, temporal y decreciente*” además de incluir una serie de requisitos para obtener el mismo, de la siguiente forma:

“*Artículo 27. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de Servicio Pública de Extensión Agropecuaria. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria podrá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos de los numerales 1, 2, 3 y 4 de que habla el artículo 14 de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo a las recomendaciones del Consejo Superior del SNIA, los principios de la función administrativa que apliquen a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de que trata la presente ley, reglamentará la clasificación, caracterización y focalización de los beneficios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada. Entre otros los criterios de focalización podrán tener como base:*

1. El índice de Sisbén.

2. La condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011.

¹ El Tiempo. Corte Constitucional pone reglas al uso del ‘Fast Track’ para la paz. <http://bit.ly/2mVsAGc>. 1/5/2017.

3. La clasificación de los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria.

4. La ubicación del predio del usuario dentro del área de influencia del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA).

5. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

6. Los Planes y programas integrales de desarrollo agropecuario y rural.

7. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

8. Los Planes de Desarrollo Rural y/o Agropecuario promovidos por el MADR.

El subsidio de la tarifa que se otorgue a los usuarios, será diferencial, temporal y decreciente en el tiempo restando a la mejora en las capacidades y condiciones de los productores, así como al logro de las metas y objetivos propuestos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.(...)” (Énfasis propio).

En el articulado se observa cómo el subsidio propuesto por el acuerdo se desdibuja a partir de unos condicionamientos sobre los que no se tiene certeza, primero, debido al verbo usado para determinar que dichos subsidios dependerán de la disponibilidad de recursos, lo que limita la exigibilidad de los mismos. Además, se observan criterios que no se determinan dentro de la ley como la clasificación de los usuarios dentro del servicio público de extensión, se desconocen los criterios que serán usados para dicha clasificación. Por último, el subsidio no será progresivo en los términos dados por el Acuerdo, por el contrario, será decreciente, observando las características que rodeen al usuario beneficiario del subsidio, aun cuando incluso en el Acuerdo se habla de servicio gratuito para un sector de la población.

Otro de los criterios que debía tener en cuenta el Gobierno dentro de la propuesta presentada es el manejo de las semillas, como se indica:

“• La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades –hombres y mujeres– puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socioambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación”.

En la audiencia pública se nombró en repetidas ocasiones la problemática existente en relación con el manejo de las semillas y la relación de estas con las normas de derechos de propiedad intelectual, y al respecto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expuso que el tema de las semillas no era tratado en la ley, a pesar de que esta trata de ciencia, tecnología e innovación y de asistencia técnica. El tipo de semilla que emplea un productor, nativa, mejorada, híbrida, transgénica, etc., es un factor fundamental en el paquete tecnológico, es decir, en el manejo que deba darse durante todo el ciclo productivo, y es, en tal sentido, un orientador determinante en la asistencia técnica que requiere el agricultor. Las aplicaciones de insecticidas y fungicidas no son iguales para una semilla híbrida limpia, que para una que no lo está, y si se compara esta con el manejo requerido por una

transgénica, las diferencias en el manejo durante el ciclo productivo, distan.

Las normas de propiedad intelectual impuestas por los Tratados de Libre Comercio les dan a los agricultores de todos los tamaños restricciones en lo relacionado con el almacenamiento y la reproducción de semillas en la finca, situación que obliga a que sobre estas también exista un proceso de asistencia técnica, en muchas ocasiones no relacionado con asuntos asociados al cultivo sino a prácticas que pueden conducir a que el agricultor se vea incurso en violaciones de la propiedad intelectual, aunque esté actuando de buena fe y en empleo de sus prácticas culturales.

A pesar de la mención del acuerdo de las semillas dentro de la asistencia agropecuaria, el proyecto de ley no lo contempla. Se reitera al Ministerio la importancia del manejo de semillas y la claridad requerida sobre el tema, así como la articulación que debe tener con los temas de extensión agropecuaria. En conclusión, existen elementos fundamentales del proyecto de ley que no atienden los criterios determinados por el Acuerdo Final, poniendo en entredicho la utilización del mecanismo del Fast Track como vía de trámite para la ley. De esta forma se encuentran aspectos que no permiten afirmar el cumplimiento del Acuerdo Final en torno a la asistencia técnica.

III. El proyecto carece de un enfoque equilibrado

El análisis del proyecto de ley arroja una deficiencia en el enfoque de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria. Como se pudo observar, entre las anotaciones realizadas al cumplimiento del Acuerdo Final, se mencionó la falta de referencia a la economía campesina, comunitaria y familiar, definidas como formas de producción agrícola, que se diferencian de otras por la falta de acumulación, como lo han señalado diferentes autores:

“Erasto Díaz escribe: “Solo recurriendo al concepto de modo de producción mercantil simple como sinónimo de economía campesina o familiar, es posible explicar satisfactoriamente la presencia de esta”. Julio Glockner escribe: “El carácter mercantil simple de la economía campesina está determinado porque su producción se orienta preferentemente al mercado y porque los medios de producción y la fuerza de trabajo pertenecen al trabajador, siendo este, por tanto, el dueño de los productos de su trabajo” Manuel Coello, Ariel Contreras y otros hablan también de la producción campesina como producción mercantil siempre”².

La necesidad de tener un especial énfasis a las economías campesina, familiar y comunitaria, no solo está relacionado con sus características. También se explica que esta, por su lógica económica propia, como la de producir para reponer el trabajo propio, reproducir la fuerza laboral y obtener los medios para sostenerse en la actividad, también es sustento de las economías empresariales. Es determinante de la rentabilidad de la agricultura capitalista por la vía de las rentas relativas de la tierra y es proveedor de mano de obra, de menores costos a la de los obreros agrícolas, de la economía empresarial. También es un medio para contener el crecimiento de los problemas urbanos. Son más de ocho millones de desplazados en Colombia, una parte sustancial de estos encontró en la violencia un factor que convirtió en insostenible la situación económica y social del campo o en un catalizador

² Calva, José Luis. *Los Campesinos y su devenir en las economías de mercado*. Siglo Veintiuno Editores, página 247.

del abandono del campo, llevándolos a abandonar sus activos productivos.

La crisis del campo también es una fuente de problemas urbanos y, en las zonas rurales, una parte significativa de la población explota la tierra bajo la lógica del campesino. No dar una atención especial a esta población y no definir un plan para las lógicas productivas diferentes a la empresarial, es acrecentar la crisis del campo y la desigualdad social de esta zona del país, e incluso, es fuente de problemas para las economías empresariales rurales.

La vida del campo y la ciudad están fuertemente ligadas y muchos de los males del campo repercuten en los de los centros urbanos y viceversa. Así lo plantea el analista Aurelio Suárez: “¿Guarda alguna relación la tasa demográfica para centros poblados, de 2,4% anual, con la quiebra agrícola de muchos países? América Latina lo corrobora. La agricultura pasó de ser 11,2% del PIB en 1970 a 5,1% en 2012, y la población rural pobre, del 60% en 1980 al 53% en 2010, con un porcentaje en indigencia del 30% (Cepal)”.⁴ La Ley Zidres es, entonces, una medida legal para poner el agro colombiano al servicio de los intereses de las potencias extranjeras, buscando salvaguardar los objetivos de esos países y no los de la nación colombiana.

Es deber del gobierno, como lo define el ánimo reformista del Acuerdo Final, atenderse a una serie de características de la economía campesina, familiar y comunitaria donde se resalta la pertenencia de los medios de producción al campesinado, así como uno de sus fines principales no responden a la reproducción del capital, como a su vez lo han mencionado otros autores:

“Según Harris la economía indígena-campesina funcionaliza la economía de mercado a sus necesidades. Es decir, el fin último de la economía campesina e indígena no es la acumulación del capital como guía a la economía de empresas, sino simplemente la producción y la reproducción de la unidad familiar de un marco más grande que es el ayllu o la comunidad campesina”³.

Las particularidades y el papel de la economía campesina en el desarrollo en general del campo, son las características que debe atender el proyecto de ley en el momento de efectuar la prestación del servicio de extensión agropecuaria, sin embargo, se observa una omisión de este tipo de economías, ya que las mismas no son mencionadas, ni priorizadas como se espera dentro del proyecto. Por el contrario, se observa una supuesta inclusión de todo tipo de productores, argumento usado por el Ministerio de Agricultura, desde donde se afirma que la falta de las expresiones “economía campesina, familiar y comunitaria” no implica su desconocimiento dentro del desarrollo del proyecto. Ante dichos fundamentos, se ha venido insistiendo en la necesidad de contemplar las expresiones en el articulado, esto con el fin de generar obligaciones para con las economías mencionadas e incorporar el enfoque equilibrado entre la agroindustria, los grandes productores y los usuarios del servicio de extensión agropecuaria que se ubican en pequeños productores o responden a las categorías de economía campesina, familiar y/o comunitaria.

El enfoque equilibrado ha sido debatido en escenarios recientes como la Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en el mismo se expuso que la concepción de un único modelo de desarrollo agrario, a saber, un modelo de gran producción agroindustrial,

con fincas de gigantescas extensiones (10 mil, 20 mil, 50 mil o más hectáreas) no es la fórmula para alcanzar el desarrollo y progreso de las comunidades campesinas⁴. En dicha afirmación se centra la necesidad de incorporar un enfoque equilibrado, donde se tengan en cuenta las propuestas de la gran agroindustria, de la pequeña y mediana producción empresarial, y de los pequeños y microproductores, permitiéndoles alcanzar sus metas por medio de la asistencia técnica y de los elementos que componen la extensión agropecuaria.

Es insuficiente e inadecuado prever un solo modelo de desarrollo en el campo donde se cree que una lógica productiva, la de la gran producción agroindustrial, es la que debe primar sobre las otras o ser la única a apoyar, porque desde ella el desarrollo se regará al resto de los productores, por el contrario, deben visibilizarse otros modelos que permitan que las políticas implementadas lleguen a más usuarios, de esta forma lo han expuesto ex ministros de agricultura, como se evidencia:

“Alejandro Reyes, asesor del Alto Comisionado para la Paz e integrante de la Misión Rural, y Juan Camilo Restrepo, ex Ministro de Agricultura (2010-2013) y también miembro de la Misión, coinciden en que tanto la economía campesina como la agroindustria son necesarias para promover el desarrollo del país”⁵.

Atendiendo a las anotaciones realizadas, y por no contar con enfoque que recoja a todas las lógicas productivas del campo y la mención explícita a las economías familiares, campesinas y comunitarias, este proyecto va más allá y no incorpora muchas de las disposiciones del Acuerdo Final.

IV. Extensión Agropecuaria

La Extensión Agropecuaria debe ser entendida como la oportunidad que tiene la economía colombiana para aumentar su ingreso per cápita mediante el desarrollo competitivo de los productores agrícolas. Además, constituye un elemento estratégico para garantizar la seguridad alimentaria, siendo esta un deber que obliga a los

⁴ La propuesta se basa en la visión del gobierno de que la agroindustria es la fórmula para el desarrollo del campo, pues como indica en la motivación del proyecto “el nivel de desarrollo y progreso de las comunidades campesinas no es el más óptimo, y ello se debe a la baja productividad de la tierra, lo que se traduce en bajos ingresos para los trabajadores del campo”.

No obstante, un reciente estudio publicado por la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de los Llanos deja sin piso tal afirmación, tras estudiar 10 casos de familias campesinas que fueron tituladas en 2006 por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en predios de Puerto López, Meta.

Los investigadores, que presentaron los resultados de este estudio a finales de mayo de 2015, concluyeron que la agricultura familiar es sostenible y sobre todo rentable, de manera que el campesino para sobrevivir no requiere arrendar sus tierras ni depender del pago de un jornal. “Lo cierto es que la descalificación de este modelo productivo, para esta región, no cuenta con soportes de estudios y análisis basados en evidencia sino que corresponde a prejuicios que emplean entre sus argumentos centrales la acidez de suelos que demandan alto empleo de agroquímicos. Verdad Abierta. Modelo de desarrollo agrario de la Altillanura: ¿Agroindustria o campesino? <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5848-modelo-de-desarrollo-agrario-de-la-altillanura-agroindustria-o-campesino>. 2/05/17.

⁵ Verdad Abierta. Modelo de desarrollo agrario de la Altillanura: ¿Agroindustria o campesino? <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5848-modelo-de-desarrollo-agrario-de-la-altillanura-agroindustria-o-campesino>. 2/05/17.

³ Ledezma Rivera, Jhonny Limbert. *Economía Andina*. Universidad Mayor de San Simón: Ediciones Abya-Yala, página 29.

Estados a adoptar medidas económicas y técnicas para prevenir el hambre, combatir la pobreza, reforzar el rol de la agricultura y el desarrollo rural sostenible, así como promover el desarrollo económico con equidad, y la creación de oportunidades y capacidades de las personas para mejorar su calidad de vida⁶. Por tanto, “las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de bienes públicos (en particular, programas de innovación, ciencia y tecnología, infraestructura adecuada y protección jurídica) (...)”⁷, que obligan al Estado a responsabilizarse de la provisión del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

El servicio de extensión público de extensión agropecuaria se crea ¿para resolver los hondos problemas de atraso del campo colombiano? ¿O para crearles mercados regionales a los conglomerados interesados en imponer sus paquetes tecnológicos y su lógica de intermediación y parasitismo financiero? Esta ley es para profundizar el libre comercio en el campo y no para resolver el atraso consuetudinario. Son los meganegocios del libre comercio, socio. Con la implementación del modelo de las Zidres se consolidará un proyecto económico para el agro donde se crearán unos cuantos enclaves de relativa modernidad, mientras el resto del campo quedará abandonado a su suerte.

El Censo Agropecuario confirmó lo sabido: que avergüenza ante el mundo la enorme pobreza y miseria rural, la gran concentración de la tierra y el escandaloso atraso tecnológico. Pero más apena que confirme que Colombia tenga el peor modelo agrario del mundo, dado que el 70 por ciento de las tierras con potencialidad agrícola –sin contar la Altillanura– no se destina a la producción sino a la especulación inmobiliaria, como lotes de engorde. Y a la par se importa el 30 por ciento de los alimentos que consumimos, de acuerdo con la política de reemplazar a los productores nacionales por los extranjeros.

Las dos décadas y media de libre comercio, política que favorece las importaciones y un marco macroeconómico con sesgo antiagrario, han generado la quiebra o profunda crisis en los sectores agrarios sometidos a la apertura, un mediocre crecimiento de la producción y de la economía rural, el mantenimiento de una alta pobreza y miseria, el empeoramiento de la distribución del ingreso, etc. En el gobierno de César Gaviria quienes promovieron el libre comercio dijeron que esa sería la vía para el desarrollo nacional. Los hechos no les dan la razón.

Hoy el país está ante una nueva oleada de reformas pro libre comercio. Ya no solo materializadas en los acuerdos de libre comercio sino también en las imposiciones de la OCDE, organismo que dictamina las medidas y reformas a implementar para acomodar las instituciones agrarias a la nueva fase. La OCDE es la OTAN de la economía que las potencias usan para imponerles a los países débiles sus intereses sacrificando la soberanía económica y política de las naciones que someten a ellos. El Ministerio de Agricultura, en comunicado emitido el 25 de abril de 2015, lo reconoce (<http://bit.ly/1IHSIA2>):

“En la propuesta de la OCDE hay cinco temas prioritarios, concentrados en 32 recomendaciones y la discusión de las mismas será el qué, el cómo y el cuándo las debemos implementar”. Los apoyos a la agricultura deben centrarse en reformas estructurales a largo plazo.

Mejora de los derechos sobre el ingreso a la tierra y la utilización del suelo: el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad de los predios rurales y los conflictos en cuanto al uso del suelo (si una zona es apta para agricultura, ganadería o minería). Mejoramiento del marco institucional de la política agropecuaria, contenido en el PND, donde se piden facultades extraordinarias.

Si se mira el conjunto de la política que impulsa el Gobierno de Juan Manuel Santos, se concluye que este proyecto de ley sobre extensión agropecuaria es una pieza, que además de no hacer eco a los aspectos reformistas del Acuerdo, abusando de las disposiciones allí contenidas y del proceso legislativo especial, se aprovecha para introducir reformas que, violando la democracia en el trámite de las leyes, les generan beneficios a los grandes operadores y prestadores de servicios agropecuarios globales, como Cargill o el Grupo Grobo. Con la imposición de los paquetes tecnológicos de estas multinacionales del agro, se les abren mercados a sus productos y servicios.

Los Grobo, por ejemplo, hacen parte de AAPRESID y AAPRESID es, a su vez, una organización que promueve los intereses de Monsanto. Su ex presidenta es una conocida lobista de esa transnacional. La “Siembra Directa” o método de “Labranza Cero” que impulsa AAPRESID consiste en suprimir el arado, poner la semilla en contacto con el suelo y adicionar capas de rastrojos o residuos de cultivos anteriores. Aunque sus defensores aducen que esta técnica disminuye la erosión y la emisión de gases invernaderos, se trata de un método muy cuestionado porque requiere altísimas dosis del glifosato producido por Monsanto y un paquete tecnológico de semillas transgénicas (resistentes al glifosato) que solo ofrece Monsanto.

AAPRESID y Monsanto fortalecieron su relación en 2009, cuando firmaron un acuerdo para promover la Agricultura Certificada, cuyo objetivo era profundizar la “*Siembra Directa*” en Argentina⁸. Cabe mencionar que en Argentina, la expansión del monocultivo de la Soya, además de una enorme concentración de la tierra, ha traído la disminución dramática de la producción de alimentos básicos, altas dosis de contaminación por glifosato y problemas de salud en la población, animales y cultivos⁹.

Dicen Los Grobo que las cadenas agroalimentarias ya no son netamente locales y que ahora los oferentes son globales, lo cual modifica la forma de organización. En consecuencia, se deben segmentar las actividades de producción y comercio en distintas localizaciones sobre la base de contratos y nuevos agentes económicos. Por eso señala que se “requiere estimular la creación de empresas proveedoras de servicios, una legislación que facilite y estimule la tercerización con diversos mecanismos de incentivos fiscales y crediticios”¹⁰. Así se creará un “ecosistema emprendedor”, es decir, figuras jurídicas simplificadas y de rápida constitución para nuevos inversionistas con plenas garantías del Estado. Establecer, además, un régimen simplificado de impuestos con escala gradual y un periodo de prueba mayor para los empleados (12 meses).

He aquí uno de los elementos estratégicos de este proyecto de ley sobre innovación, que no será la innovación basada en un desarrollo científico-técnico propio y acorde con las necesidades y las condiciones agroclimáticas de Colombia, sino subordinado de los paquetes tecnológicos extranjeros, convirtiéndose en otro vehículo para extraer-

⁶ Parlamento Latinoamericano, 2012. Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria.

⁷ Misión para la transformación del campo (Misión Rural), 2014. Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 2.

⁸ <http://www.monsanto.com/global/ar/noticias-y-opiniones/pages/20090819.aspx>

⁹ <http://www.arbore.org/contenido/soja-transgenica-en-argentina-desastre-social-y-economico>

¹⁰ Página 185.

le rentas al agro nacional en favor de la gran especulación del capital financiero transnacional. Los procesos de innovación originados en la política que impulsa este proyecto tendrán dos características: serán innovaciones blandas por no tener origen en un fuerte proceso de respaldo de la ciencia y la tecnología nacional, pues, como se sabe, la inversión en investigación y desarrollo en Colombia son bajísimas para las necesidades del país (no llega ni al 0,5% del PIB) y en términos de complejidad en su producción, Colombia es cada vez más atrasada en términos comparativos en el concierto mundial; y serán innovaciones al servicio de unos paquetes tecnológicos específicos, con lo cual además de estandarizar las tecnologías de producción en el campo de acuerdo con los intereses de las multinacionales que los proveen y que emplean las normas de propiedad intelectual para sostener sus monopolios en la provisión, se crearán dependencias por parte de los agricultores de todos los tamaños hacia esos paquetes, restringiendo o eliminando los desarrollos científicos, técnicos y de innovación que puedan desarrollar los agricultores en la finca.

A. Privatización del servicio público de Extensión Agropecuaria

El proyecto de ley “*por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones*”, en contravía de su obligación por garantizar la seguridad alimentaria, entrega a los privados el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, desconociendo su obligación por apoyar el desarrollo productivo mediante la provisión de bienes públicos, entiéndase en este particular, a la construcción de una generación de productores agrícolas competitivos y productivos. Lo anterior se evidencia en el proyecto de ley en los siguientes artículos,

“Artículo 21. *Actores del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria.* Serán actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria:

12. Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuario (EPSEA), y demás prestadores de este servicio”.

“Artículo 31. *Entidades Prestadoras.* Las entidades prestadoras del Servicio de extensión agropecuaria EPSEA podrán ser las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), gremios agropecuarios, empresas privadas o de naturaleza mixta, asociaciones de profesionales, universidades [Universidades con centros de investigación acreditados sobre el sector agropecuario], Agencias de Desarrollo Local (ADL), entidades sin ánimo de lucro, colegios agropecuarios, cooperativas y organizaciones o asociaciones de productores, entre otros¹¹ que tengan por objetivo la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, (...)”.

Los anteriores artículos presentan diversos problemas. En principio se dispersa la responsabilidad de la prestación del servicio de extensión en muchas entidades, entre las que se encuentra un tipo particular de gran empresa privada. El Estado colombiano no puede dejar en manos de estas entidades algo tan importante como la seguridad alimentaria del país en la medida en que las entidades prestadoras del servicio se convierten en intermediarios que acaparan todos los recursos y hacen ineficiente la extensión agropecuaria y, por tanto, desvirtúan las posibilidades que tienen en particular los medianos y pequeños productores de hacer más competitiva y sostenible su producción. Al darle un papel subordinado al Estado en la prestación del servicio de extensión, de acuerdo con la

experiencia internacional, aumenta los costos de producción de los productores y tiende a excluirlos del servicio de extensión, en los contextos en los cuales no pueden pagar por el servicio.

En el contexto específico colombiano, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la Misión Rural, el 89% de la población rural es pobre o vulnerable, es decir, con alta probabilidad de caer en pobreza¹². Cifra que evidencia la imposibilidad que tienen los medianos y pequeños productores para acceder al servicio de extensión agropecuaria si este queda en manos de los privados y si adicionalmente, se establece una tasa por la prestación del servicio. Así las cosas, el Estado tiene que asumir la deuda histórica que tiene con el campesinado colombiano y adjudicarse los costos de la extensión agropecuaria que garanticen la capacitación eficaz para la formación de productores competitivos en el mercado nacional e internacional.

La extensión agropecuaria debe ser un servicio público de asesoramiento para desarrollar, por un lado, actividades como el manejo integral de la producción, la gestión económica, los impactos ambientales, la práctica del riego, el acceso al mercado y demás, y, por otro lado, actividades de coordinación sistémica de los actores del sector agropecuario. Lo anterior implica que tal extensión requiere agentes públicos estables y con un nuevo perfil: que sean capaces de gestionar un enfoque sistémico con una visión amplia del desarrollo y que acompañen procesos interactivos de facilitación, no limitándose a transferir tecnologías únicamente¹³.

Un elemento fundamental para la cobertura del servicio extensión es el fortalecimiento de las organizaciones de productores capaces de desarrollar una cadena agrícola con relaciones eficientes entre productores, intermediarios y comerciantes. Así “los productores son clientes, patrocinadores y partes interesadas, más que beneficiarios de la extensión. Las actividades de extensión son más efectivas cuando los agricultores están directamente involucrados en definir las, administrarlas y adoptarlas”¹⁴. Esa situación se presenta cuando:

- Las organizaciones de agricultores administran sus propios servicios técnicos.
- Los grupos de productores y los servicios públicos trabajan juntos.
- Los productores pueden dirigir la financiación hacia la resolución de problemas originados en sus necesidades específicas.

Tales aprendizajes les dan a las organizaciones de productores la capacidad de jugar un rol activo en la extensión, negociando con los sectores privado y público los apoyos requeridos como técnicos que apoyen su actividad productiva, y/o promoviendo una forma de extensión de “campesino a campesino”¹⁵. De forma complementaria el Estado debe formar un programa de capacitación y certificación de los extensionistas, para que en el largo plazo

¹² Misión para la transformación del campo (Misión Rural), 2014. Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 9.

¹³ Fauré, G., Huamanyauri Méndez, K., Salazar, I., Gómez, C., de Nys, E., & Dulcire, M. (2015). La privatización del asesoramiento agrícola: consecuencias para los productores lecheros del valle del Mantaro, Perú. Cuadernos de Desarrollo Rural, 12(76), 11-33. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.paac>.

¹⁴ Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. FAO, 2004. Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios.

¹⁵ *Ibidem*.

¹¹ Subrayado por fuera del texto.

sean los productores quienes presenten el servicio extensión agropecuaria en compañía de las universidades que cuentan con centros de investigación acreditados para desarrollar proyectos sobre temas del sector agropecuario.

B. Gratuidad de la prestación del servicio de extensión agropecuaria para los pequeños y medianos productores.

El proyecto de ley establece para la prestación del servicio de extensión agropecuaria una tasa retributiva del servicio público y un subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio. Dos medidas que van en contravía del diagnóstico sobre la situación económica y la calidad de vida de la población rural. El diagnóstico realizado por la Misión Rural dio a conocer varias cifras que son importantes traer a la discusión sobre la necesidad de la gratuidad del servicio de extensión agropecuaria para los medianos y pequeños productores.

Nuestro espacio rural es tremendamente heterogéneo. La apertura de la frontera agraria reprodujo estas diferencias a lo largo y ancho del territorio¹⁶, en tanto generó impactos de grandes dimensiones ambientales como los incendios forestales, la utilización de insumos químicos que contaminan las fuentes de aguas y ante todo del daño por la acción antrópica que significa la constante deforestación de los bosques para colonizar nuevas áreas. Otro elemento explicativo de la situación rural es la excesiva concentración de la tierra como una fuente constante de conflictos, muchos de ellos asociados a la expansión de la frontera agraria. Como consecuencia, la desigualdad en la distribución de la propiedad rural es elevadísima en Colombia con coeficientes de Gini del orden de 0,8-0,9¹⁷.

“El mundo rural abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias hasta otras extremadamente pobres, generalmente en las regiones más apartadas del país. Abarca también desde zonas (mayoritarias en términos de territorio) donde predomina la gran propiedad hasta otras donde se asientan pequeños productores e incluso minifundistas. Entre las primeras hay además algunas donde existe una agricultura empresarial bien desarrollada hasta otras, predominantemente ganaderas, donde las formas de producción siguen siendo en muchos casos tradicionales. El uso ineficiente del suelo se cruza en varias zonas del país con una gran informalidad en materia de propiedad de la tierra”¹⁸.

En relación a la extensión agropecuaria, la pobreza por ingresos es mayor para los productores campesinos que para los asalariados del campo, lo que refleja el muy limitado acceso de los primeros a activos productivos (tierra, crédito, tecnología, riego). El activo productivo al cual tienen más acceso dichos productores es la tierra (el 36% de los hogares rurales), aunque generalmente en cantidades insuficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado. El acceso a otros recursos productivos es relativamente bajo como, por ejemplo, la extensión agropecuaria o la asistencia técnica.

¹⁶ Misión para la transformación del campo (Misión Rural), 2014. Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 5.

¹⁷ El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás, ninguno).

¹⁸ Misión para la transformación del campo (Misión Rural), 2014. Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, página 6.

En los últimos años se ha logrado una disminución de la pobreza multidimensional como consecuencia de la política social en su sentido amplio (educación, salud, viviendas, transferencias condicionadas, etc.). Política que ha tenido un mayor impacto positivo en la situación de la población rural en comparación con la mejoría en las oportunidades económicas, que han sido muy limitadas para los habitantes pobres del campo. No obstante, solo el 11% de la población rural podía considerarse como clase media, menos de una tercera parte de dicha proporción en las zonas urbanas (39%) y el 89% de la población rural es pobre o vulnerable, es decir, con alta probabilidad de caer en pobreza¹⁹.

La situación de pobreza de la población rural da cuenta de la incapacidad del Estado colombiano por atender las necesidades del 30% de la población colombiana. En contraste, existen grandes productores, quienes adelantan una agricultura empresarial que logran una alta rentabilidad y, por tanto, buenas condiciones de vida. Desconociendo la realidad heterogénea de la ruralidad, el presente proyecto de ley establece una tasa al servicio público de Extensión Agropecuaria a cargo de TODOS los usuarios del servicio. El artículo que reglamenta la tasa es el siguiente,

“Artículo 25. *Tasa del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.* Créase una tasa retributiva de servicios que se causará por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en los términos de los artículos 23 y 24 de la presente ley. Los departamentos a través de sus Asambleas, establecerán mediante ordenanza las tasas por Servicio Público de Extensión Agropecuaria, así como su sistema y método para la definición de costos que servirán de base para la determinación de las tarifas. La misma ordenanza que establezca la tasa para el servicio público de extensión agropecuaria deberá señalar la autoridad pública para fijar la tarifa. La tasa estará a cargo de los usuarios del servicio.

Las Asambleas Departamentales, en la formulación del proyecto de ordenanza de que trata el presente artículo, deberán acoger el régimen jurídico que reglamenta el servicio público de extensión agropecuaria, así como las directrices técnicas jurídicas, financieras, administrativas y lineamientos de política, expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que los usuarios accedan al subsidio de que trata el artículo de la presente ley.

Parágrafo. El recaudo de la tasa tendrá como destinación única, la financiación de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a cargo de los municipios”.

Fijar una tasa para todos los usuarios del servicio de extensión agropecuaria no reconoce la realidad económica y social de la ruralidad. El 89% de la población que es pobre o vulnerable a caer en una situación de pobreza, no tiene la posibilidad de pagar una tarifa por este servicio público. Medida que además puede desincentivar el acceso voluntario de los pequeños y medianos productores a la extensión agropecuaria, en tanto desconocen la tasa promedio de retorno económico que la investigación agrícola tiene en términos de productividad. La adopción de medidas, estrategias y acompañamiento a los productores debe reconocer la distancia que ha existido entre el pequeño y/o mediano productor, y la investigación y la innovación agrícola. Evidencia de lo anterior, de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2014, solo el 16,5% de las unidades de producción agropecuaria han recibido asistencia técnica y la prestación de este servicio se ha concentrado en los departamentos de Antioquia, Huila, Cauca y Tolima²⁰. En general, la extensión ha

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Más micos en la Fast Track: el caso del sistema nacional de innovación agropecuaria. Recuperado el 30 de

llegado a muy pocos productores, además es un servicio concentrado en muy pocos departamentos. El cobro de una tasa, cuya reglamentación además quedará en cabeza del Gobierno nacional violando la reserva legal del Congreso, profundizará la desigualdad rural y mantendrá la baja cobertura del servicio de asistencia técnica.

Dentro este contexto rural tremendamente heterogéneo, la tasa retributiva del servicio público de extensión agropecuaria debería, en principio, ser exclusiva para los grandes productores y poseedores de la tierra, quienes se encuentran en zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con las ciudades grandes e intermedias, además de constituir una agricultura empresarial. Así el servicio de extensión debe estar impulsado por la demanda, garantizando la vinculación directa de los agricultores en la identificación de los problemas, selección de prioridades y la investigación. Proceso de retroalimentación que fortalece los métodos que han sido exitosos en aumentar la productividad agrícola, incentivando el pago de la tasa retributiva del servicio público de extensión a cargo de los grandes productores y la agroindustria.

Una tasa diferenciada por índice de productividad de cada uno de los productores, permitirá que el recaudo tenga como destinación única, la financiación de la prestación del servicio de extensión para los medianos y pequeños productores, buscando en el largo plazo disminuir la brecha de desigualdad existente entre la población rural al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de la vida familiar.

El proyecto de ley reconoce la imposibilidad que tienen los usuarios del servicio de extensión para pagar la tarifa de la tasa y, por tanto, establece un subsidio a la tarifa en el siguiente artículo:

Artículo 27. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria podrá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos de los numerales 1, 2, 3 y 4 de que habla el artículo 14 de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior del SNIA, los principios de fundación administrativa que apliquen a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de que trata la presente ley, y reglamentará la clasificación, caracterización y focalización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y la permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada. Entre otros los criterios de focalización podrán tener como base:

1. El Índice Sisbén.
2. La condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011.
3. La clasificación de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria.
4. La ubicación del predio del usuario dentro del área de influencia del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA).

5. Los Programas de Desarrollo de Enfoque Territorial (PDET).

6. Los Planes y programas integrales de desarrollo agropecuario y rural.

7. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

8. Los planes de desarrollo rural y/o agropecuario promovidos por el MADR.

El subsidio de la tarifa que se otorgue a los usuarios, será diferencial, temporal y decreciente en el tiempo respondiendo a la mejora en las capacidades y condiciones de los productores, así como al logro de las metas y objetivos propuestos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.

Aunque sea necesario que el proyecto de ley contemple un subsidio a la tarifa del servicio teniendo como base los criterios descritos en el artículo 27, no obstante, varios principios y condicionantes resultan problemáticos. Primero, el subsidio está estructurado con base en una tasa a cargo de todos los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria. Reconociendo la situación socioeconómica de la ruralidad, la tasa debe ser pagada exclusivamente por los grandes productores y la agroindustria. Dentro ese supuesto, los medianos y pequeños serán los beneficiarios y este subsidio debe ser diferencial en los términos de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, pero no debe ser diferencial entre los medianos y pequeños productores. Lo anterior, pretende aumentar la cobertura del servicio de extensión, aumentando así la productividad de una porción significativa de la ruralidad. Adicionalmente, el subsidio para el servicio de extensión debe ser suficiente y prolongado en el tiempo hasta garantizar para los productores una alta tasa promedio de retorno económico.

La asistencia técnica y en general los servicios asociados a la extensión agropecuaria poseen una característica: su creciente costo. Por estar asociados a la transmisión de conocimientos cada vez más complejos o porque el tratamiento de los problemas que aquejan al agro es creciente en intensidad y complejidad, un subsidio limitado en el tiempo y solo a unos productores con ciertas características, no resolverá en el mediano y el largo plazo el acceso a esto. Plantear que los respaldos a estos servicios deben ser decrecientes en el tiempo, es tratar al agro como si comportara al igual que las economías urbanas y no tiene en cuenta un elemento fundamental de la agricultura colombiana: que en el ADN de la política económica está incentivar los procesos de especulación inmobiliaria.

V. Proposición

En vista de lo expuesto, damos ponencia negativa al Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado y 008 de 2017 Cámara de Representantes, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones*, y les solicitamos a las Comisiones Quinta de Senado y Cámara de Representantes archivar el proyecto.

Atentamente.


JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Ponente


INTRI ASPÍRRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente