



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° 581

Bogotá, D. C., lunes, 24 de julio 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 SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE 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, Procedimiento Legislativo
Especial.*

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Plenaria de la Cámara de
Representantes

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia negativa
para segundo debate en Plenaria de 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, Procedimiento
Legislativo Especial.*

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación hecha por la
Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la
Cámara de Representantes, rindo 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 con el fin de llevar a cabo su trámite
por medio del procedimiento especial de Fast
Track, establecido en el Acto Legislativo 01 de
2016.

Posteriormente, el 19 de abril se adelantó una
audiencia pública citada por el Representante
Inti Raúl Asprilla con el fin de dar a conocer
los comentarios que sobre la misma tenían
las diferentes organizaciones académicas y de
pequeños y 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 Univer-
sitaria (Rener).
4. Instituto de Ciencias Políticas.
5. Dignidad Agropecuaria.
6. Procesos Ecológicos Murillo Barajas (Eco-
mouba).
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.
17. Superintendencia de Industria y Comercio.

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

Posteriormente, el 19 de mayo de 2017, se adelantó la Sesión Conjunta entre las Comisiones Quintas de Senado y Cámara con el fin de darle trámite al Proyecto de Ley número 04 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

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 es enfático al nombrar dicho proyecto como uno de los desarrollos normativos del punto 1 del Acuerdo Final, tal y como se puede observar en varios de los acápite 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”¹.

Teniendo en cuenta lo citado, debe ampliarse 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 Fast Track como vía de trámite de la misma.²

El punto 1.3.3.2. del Acuerdo Final expone los fines de la asistencia técnica dentro de los que se encuentran 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 implementará 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, dentro de la audiencia pública 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 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 propuesto para el segundo debate. En segundo lugar, el

¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Exposición de motivos PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2017, “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. p.5.

² *El Tiempo*. Corte Constitucional pone reglas al uso del ‘Fast Track’ para la paz. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/corte-constitucional-pone-reglas-al-uso-de-fast-track-66076>. 1/5/2017.

[ica/proceso-de-paz/corte-constitucional-pone-reglas-al-uso-de-fast-track-66076](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/corte-constitucional-pone-reglas-al-uso-de-fast-track-66076). 1/5/2017.

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.

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 socio-ambiental 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.”

Teniendo en cuenta el acápite citado, dentro de la audiencia pública se nombró en repetidas ocasiones la problemática que se daba en torno al tratamiento que debe dársele a las semillas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expuso que el tema de las semillas no era tratado en la ley, debido al grado de especialidad que representaba. 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 entre dicho 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, dentro de 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: “Sólo 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.”³

Conforme a lo citado, deben 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 responde a la acumulación, 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”⁴.

Atendiendo a lo citado, estas 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 visibilizar 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

³ Calva, José Luis. *Los Campesinos y su devenir en las economías de mercado*. Siglo Veintiuno Editores, p. 247.

⁴ Ledezma Rivera, Jhonny Limbert. *Economía Andina*. Universidad Mayor de San Simón: Ediciones Abya-Yala, p. 29.

saber, un modelo agroindustrial no es la fórmula para alcanzar el desarrollo y progreso de las comunidades campesinas⁵. En dicha afirmación se centra la necesidad de incorporar un enfoque equilibrado, donde se tengan en cuenta las propuestas de la agroindustria y de los pequeños productores, permitiéndoles alcanzar sus metas por medio de la asistencia técnica y de los elementos que componen la extensión agropecuaria.

Expertos en el tema agrario han señalado que no es suficiente ni adecuado prever un solo modelo de desarrollo en el campo, 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, exministro 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”⁶.

Atendiendo a las anotaciones realizadas, se recomienda la incorporación del enfoque equilibrado y la mención explícita a las economías familiares, campesinas y comunitarias.

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 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 vida⁷. 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) (...)”⁸, que obligan al Estado a responsabilizarse de la provisión del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

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 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, entendiéndose 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 22. Actores del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. Serán actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria:

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

“Artículo 32. 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 otros⁹ que tengan por objetivo la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, (...)”.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Parlamento Latinoamericano, 2012. Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria.

⁸ 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*, p. 2.

⁹ Subrayado por fuera del texto.

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 la 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 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. El retiro del 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 pobreza¹⁰. 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 de 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 únicamente¹¹.

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”¹². 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”¹³. De forma complementaria el Estado debe formar un programa de capacitación y certificación de los extensionistas, para que en el largo plazo 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 territorio¹⁴, 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

¹⁰ 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*, p. 9.

¹¹ 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>

¹² Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. FAO, 2004. *Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios*.

¹³ Ídem.

¹⁴ 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*, p. 5.

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 0,8-0,9¹⁵.

“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”¹⁶.

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.

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 pobreza¹⁷.

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 reglamentan la tasa es el siguiente:

Artículo 26. Tasa del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. *Crease una tasa retributiva de servicios que se causará por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en los términos de los artículos 24 y 25 de la presente ley. Los departamentos a través de sus Asambleas, establecerán mediante ordenanza la tasa 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 servicio¹⁸.*

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 28 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 medias, 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%

¹⁵ 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).

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*, p. 6.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Subrayado fuera del texto.

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 Tolima¹⁹. En general, la extensión ha llegado a muy pocos productores, además es un servicio concentrado en muy pocos departamentos.

Dentro este contexto rural tremendamente heterogéneo, la tasa retributiva del servicio público de extensión agropecuaria debe ser exclusiva para los grandes productores y poseedores de la tierra, quienes además 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 28. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de Servicio Público de Extensión Agropecuario. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria deberá 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 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 criterios para la

focalización de los beneficiarios 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 del subsidio podrán tener como base:

Puntaje y nivel en el Sisbén.

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

La condición de mujer rural de conformidad con la Ley 731 de 2002.

La condición de beneficiario del Fondo de Tierras, en los términos del Decreto-ley 902 de 2017. Población objetivo de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) definidos en el Decreto-ley 893 de 2017.

Población objetivo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en los términos del Decreto-ley 896 de 2017.

Población objetivo de los Planes y Programas Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de conformidad con el Decreto 2364 de 2015.

Población incluida en Planes y Programas de Desarrollo Rural y/o Agropecuario promovidos por el MADR.

La clasificación de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria.

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.

Parágrafo 1°. Los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a financiar subsidios a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, se girarán a los departamentos y/o municipios previo cumplimiento de la reglamentación, los lineamientos de política, y las directrices técnicas, jurídicas, financieras y administrativas que se constituyan como determinantes de dicho subsidio, expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 2°. Los usuarios que cumplan con los criterios de focalización definidos en los numerales 1, 2, 3 y 4 y hagan parte de la población objetivo definidos en los numerales 5, 6, 7 u 8 del presente artículo, podrán ser beneficiados con el subsidio hasta de 100%, de conformidad con la disponibilidad y concurrencia de recursos de que trata el presente artículo.

En el articulado se observa cómo el subsidio propuesto por el acuerdo se desdibuja a partir de

¹⁹ Más micos en la Fast Track: el caso del sistema nacional de innovación agropecuaria. Recuperado el 30 de abril de 2017 en URL: <http://www.contagioradio.com/mas-micos-en-la-fast-track-el-caso-del-sistema-nacional-de-innovacion-agropecuaria-articulo-39495/>

unos condicionamientos sobre los que no se tiene certeza, en primer lugar, 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.

Importante que el proyecto de ley contemple un subsidio a la tarifa del servicio teniendo como base los criterios descritos en el artículo 28, no obstante, varios principios y condicionantes resultan problemáticos. Primero, el subsidio está estructurado con base a 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 mediados 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.

Proposición

En vista de lo expuesto, doy 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 la plenaria archivar el proyecto.

Atentamente;

Atentamente:

INGRID RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara por Bogotá