

Una socialización y participación fallida: El Proyecto de Ley de Innovación Agropecuaria

Nazly Sofía Parra De Moya*
Natalia Andrea Quintero Jiménez**

La implementación del acuerdo final denota enormes retos y una de las instancias llamada a hacer realidad este escenario de pos acuerdo es el Congreso de la República. Pasados ocho meses de la firma del acuerdo de paz, el gobierno nacional ha presentado una serie de proyectos de ley entre los que se encuentran dos textos referidos al punto uno del acuerdo de la denominada reforma rural integral. No obstante, las organizaciones campesinas y étnicas han manifestado la



imposibilidad de participar tanto en la formulación como en el trámite legislativo de los proyectos, considerando que los contenidos no atienden sus necesidades y desconocen las observaciones realizadas durante la etapa de socialización.

Este escenario evidencia que el trámite legislativo de la reforma rural integral carece de los mecanismos y prácticas participativas capaces de canalizar y obtener insumos oportunos de las organizaciones campesinas. Obviar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de cada una de las políticas tiene como consecuencia la toma de decisiones excluyentes y contrarias a las necesidades de las comunidades rurales. Atendido a lo expuesto, el presente artículo se divide en cuatro partes. En la primera parte, se da cuenta del proceso de implementación legislativa del punto uno, reforma rural integral (RRR), de los acuerdos de paz. En la segunda parte, se analiza el trámite del proyecto de Innovación agropecuaria. En la tercera parte, se evidencia la divergencia entre la pretensión del acuerdo hacia un “nuevo modelo de campo” y la implementación legislativa del acuerdo mediante el proyecto de innovación agropecuaria. En la cuarta y última parte, se presenta una serie de conclusiones.

*Politóloga. Equipo de trabajo del representante a la Cámara Inti Raúl Asprilla Reyes. C.e. sofia.parradm@gmail.com

**Abogada y Especialista en Derecho Administrativo. Equipo de trabajo del representante a la Cámara Inti Raúl Asprilla Reyes. C.e. natalia.quintero.jimenez@gmail.com

Implementación legislativa del punto uno de los acuerdos de paz reforma rural integral (RRI)

La implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera es el reto legislativo más grande que se ha asumido en los últimos tiempos. Desde la expedición del acto legislativo 01 de 2016, hasta la presentación de proyectos de ley y su respectiva discusión al interior del legislativo, el trámite ha implicado la utilización de mecanismos especiales, con el fin de agilizar la implementación de la salida dialogada al conflicto con leyes que comprenden los seis puntos del Acuerdo. Un trabajo maratónico en donde se conjugan la voluntad política y la participación de la población en la formulación de leyes que busquen la tan anhelada paz estable y duradera.

“Desconocer los mecanismos de participación y la capacidad de incidencia de la ciudadanía en la construcción y formulación de los contenidos de las leyes pone de presente la imposibilidad que tendremos como sociedad para adelantar un acuerdo de paz con políticas públicas negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas.”



El procedimiento legislativo para la paz, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, busca *“agilizar y garantizar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”*. A partir de este acto legislativo el gobierno tiene la iniciativa exclusiva en todos los proyectos de ley que pretendan desarrollar el Acuerdo Final, lo que implica una serie de obligaciones en cabeza del mismo en aras de socializar los proyectos y lograr que coincidan y se compaginen con los principios del acuerdo final. Además de prever esta medida, el acto incluye las facultades presidenciales para la paz, que le permiten al jefe de Estado expedir decretos con fuerza de ley que contribuyan a la implementación.

La agilidad en el trámite y la razón de su nombre corto *“fast track”*, responde a que el procedimiento legislativo para la paz sólo contempla dos debates para cada proyecto de ley, los mismos son: I) el primer debate se surte en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, dependiendo del tema sobre el que verse y II) el segundo debate se da en las plenarias de la Cámara y el Senado. De esta forma, el procedimiento permite que los proyectos de ley que desarrollan temas del acuerdo final de paz, sean aprobados con mayor rapidez que las leyes normales, teniendo en

cuenta que estas últimas tienen en total ocho (8) debates, pasando dos veces por cada comisión.

El punto uno del acuerdo final, denominado hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral busca solucionar una de las causas del conflicto, el acceso a la tierra, esto a partir de una transformación estructural en el campo. Materializar cada uno de los elementos que contiene este punto es un desafío, ya que toca temas sensibles que comprenden desde la restitución de tierras, hasta el desarrollo rural, punto fundamental en la estabilidad de la paz.

Actualmente, sólo se han iniciado los trámites legislativos de dos proyectos que pretenden desarrollar directamente el punto uno en sus acápite 1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa y; 1.3.3.2. Asistencia técnica., estos son a saber: El proyecto de Ley 008 de 2017 Cámara y 004 de 2017 Senado “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.” Y el proyecto de Ley “Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”.

Trámite legislativo del proyecto de innovación agropecuaria

El proyecto de Ley 008 de 2017 Cámara y 004 de 2017 Senado “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones” fue radicado por el Ministerio de Agricultura el 1° de marzo de 2017, iniciando el trámite frente a las comisiones quintas de Senado y Cámara, encargadas de temas rurales. Con su arribo a dichas comisiones, se convocó una audiencia pública sobre la misma, con el fin de escuchar a los sectores involucrados en el desarrollo del proyecto.

La audiencia pública pretendía subsanar los vacíos en la socialización del proyecto efectuada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - Corpoica-, entidades que antes de presentar el proyecto habían informado a sectores como el académico y productivo sobre los puntos que se cambiarían frente al funcionamiento de las UMATAS y asistencia técnica referido en Ley 607 de 2000. Sin embargo, las organizaciones de pequeños productores, el sector académico y las organizaciones campesinas y étnicas manifestaron la ineficacia de lo que el gobierno denominó socialización, ya que ninguno de los elementos propuestos por las mismas había sido tenido en cuenta.

Dentro de las propuestas que las organizaciones presentaron ante el gobierno, el día de la audiencia, se encontraban la participación de pequeños productores y de universidades en el consejo superior del sistema nacional de innovación agropecuaria, máximo organismo asesor de la política propuesta.



Además, de dicha solicitud, las organizaciones hicieron énfasis en la nula focalización de la ley hacia economías campesinas, familiares y comunitarias, expuestas en el Acuerdo Final como centro de las políticas agropecuarias. Asimismo, elevaron peticiones para que se crearan grupos de trabajo en aras de exponer las necesidades sobre una regulación de semillas, que en principio fue atendida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero que a la fecha no se ha materializado.

A partir de las solicitudes de cambios y el diálogo entablado con las organizaciones se esperaban las modificaciones en el texto del proyecto, sin embargo, sólo se dieron algunas como la de la participación de universidades en el consejo del SNIA, dejando de lado las solicitudes gruesas en torno al enfoque del proyecto. Por tanto, el texto discutido en primer debate el 19 de mayo carecía de las reformas estructurales y mostró que la socialización del sistema nacional de innovación agropecuaria funcionó como sesiones de información. Finalmente, los partidos minoritarios, Alianza Verde y el Polo Democrático Alternativo, adelantaron una ponencia negativa, visibilizando los problemas del proyecto de ley expuestos por las organizaciones, pero dicha ponencia sólo logró dos votos a favor, evidenciando las fuerzas desiguales en las votaciones de los proyectos y la falta de efectividad de las socializaciones realizadas por el gobierno.

Implementación de la Reforma Rural Integral a espaldas de la realidad en la ruralidad

Colombia sigue sin resolver el problema agrario y la implementación del Acuerdo de paz propone una Reforma Rural Integral (RRI) capaz de subsanar las inequidades y su incipiente desarrollo (Misión Rural, 2014). Para esto el Proyecto de Ley de Innovación Agropecuaria crea herramientas para que los procesos de extensión e innovación soporten efectivamente la sostenibilidad del sector agropecuario. Un objeto que en principio responde a lo plasmado en el Acuerdo, pero omite elementos esenciales como la focalización de las herramientas de innovación y extensión en las economías campesina, familiar y comunitaria.

El censo nacional agropecuario del año 2014, evidencia que 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 Tolima. En general, la extensión ha llegado a muy pocos productores y es además un servicio concentrado en muy pocos departamentos que tiene consecuencias directas en los bajos niveles de productividad y competitividad de las economías campesinas.

Cifra que refleja la enorme distancia que ha existido entre el pequeño y/o mediano productor y la innovación. Omitir el carácter de focalización que requiere la innovación agropecuaria más allá de no reflejar el espíritu del Acuerdo, nos lleva a pensar que la implementación de lo allí acordado no representa un cambio de modelo agrícola donde la inclusión de los diversos actores que conviven en este contexto tan heterogéneo vayan a ser beneficiarios de los programas y proyectos que compongan la política pública “integral” de la reforma rural.

El proyecto de ley que hoy el gobierno quiere tramitar tiene varios elementos adicionales que preocupan como lo son la privatización del servicio público de extensión agropecuaria y la imposición de una tarifa por la prestación del servicio para todos los usuarios desconociendo la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran las comunidades rurales. Por un lado, la privatización del

“El proyecto de ley que hoy el gobierno quiere tramitar tiene varios elementos adicionales que preocupan como lo son la privatización del servicio público de extensión agropecuaria y la imposición de una tarifa por la prestación del servicio para todos los usuarios desconociendo la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran las comunidades rurales.”



Foto: Viviana Sánchez

servicio público de extensión agropecuaria implica la orientación de los recursos al fortalecimiento de la gran industria, esperando que los medianos y pequeños productores participen de esta escala de producción, pero sin que necesariamente la asistencia técnica fortalezca sus capacidades como productores.

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 empresa privada convirtiéndola en un intermediario capaz de acaparar todos los recursos y haciendo ineficiente la extensión agropecuaria, modelo que además desvirtúa las posibilidades que tienen en particular los medianos y pequeños productores de hacer más competitiva y sostenible su producción. Al darle un papel secundario al Estado en la prestación del servicio de extensión, de acuerdo con la experiencia internacional, aumentan los costos de producción y tiende a excluirlos del servicio de extensión, en los contextos en los cuales los productores no pueden pagar por el servicio (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2004).

“La imposición de una tarifa por la prestación del servicio de extensión agropecuaria para todos los usuarios del servicio preocupa a las organizaciones campesinas y étnicas por desconocer la situación de pobreza en la que se encuentra el 44, 7 % de la población rural.”

Por otro lado, la imposición de una tarifa por la prestación del servicio de extensión agropecuaria para todos los usuarios del servicio preocupa a las organizaciones campesinas y étnicas por desconocer la situación de pobreza en la que se encuentra el 44, 7 % de la población rural (DANE, 2014) 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. Esta medida 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. Así las cosas, es necesario que el Estado asuma la deuda histórica que tiene con el campesinado colombiano y se adjudique los costos de la extensión agropecuaria con el fin de garantizar una capacitación eficaz para la formación de productores competitivos en el mercado nacional e internacional.

Dentro de 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 encuentren en zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con las ciudades grandes e intermedias. 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. Lo anterior implica que tal extensión requiere de agentes públicos estables capaces de gestionar un enfoque equilibrado con una visión amplia del desarrollo que acompañen procesos interactivos de facilitación y no limitándose únicamente a transferir tecnologías.



Conclusiones

Las preocupaciones sobre el proyecto de ley aquí expuestas, tales como la ausencia de un enfoque equilibrado, la privatización de la extensión e innovación agropecuaria y el cobro de una tarifa para acceder a la asistencia técnica, fueron y siguen siendo manifestadas por las organizaciones de sociedad civil que ven el proyecto de ley como una oportunidad para atender una deficiencia en materia de gestión de conocimiento y transferencia de tecnologías pero que necesita ajustarse de manera fiel al acuerdo de paz y a las realidades que enfrenta la ruralidad.

Los campesinos, gremios y academia han demostrado una amplia disposición de participación en el trámite legislativo con el objetivo de aportar insumos que respondan a sus particularidades y garanticen su bienestar y buen vivir; además, de lograr la coexistencia equilibrada de la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa. No obstante, las comunidades y organizaciones campesinas se han visto excluidas del proceso de formulación de los proyectos de ley y, por tanto, advierten al gobierno nacional y a los legisladores, las dificultades a las que se enfrentará la implementación del acuerdo si los actores que toman las decisiones excluyen las observaciones y demandas de quienes por años han vivido en el campo colombiano.

Desconocer los mecanismos de participación y la capacidad de incidencia de la ciudadanía en la construcción y formulación de los contenidos de las leyes pone de presente la imposibilidad que tendremos como sociedad para adelantar un acuerdo de paz con políticas públicas negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas. La experiencia del proceso de paz como un espacio de fortalecimiento de la participación ciudadana, específicamente de las víctimas del conflicto y de las organizaciones de la sociedad civil, dio como resultado un Acuerdo de Paz compuesto por un sin número de demandas que favorecen y enriquecen la búsqueda de una paz estable y duradera. 

Bibliografía

- Acto Legislativo 01 de 2016. Recuperado en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación- DANE, 2014. III Censo Nacional Agropecuario. 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. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.paac>
- 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*. Recuperado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. FAO, 2004. Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios. *Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias*, 2. Recuperado en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5673s/y5673s00.pdf>
- Texto aprobado para para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley no. 004 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.