

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

## **PROYECTO DE LEY No.**

**Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad y mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con La Unión Europea**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1.EL MANDATO CONSTITUCIONAL**

En medio del debate económico sobre los modelos de desarrollo; de la prevalencia de la doctrina teórica del llamado neoliberalismo, a pesar de las muchas y muy sustentadas críticas por la excesiva importancia otorgada al mercado como rector de las decisiones económicas; y de la acelerada globalización de las economías y los mercados, la protección a los sectores más vulnerables de la producción -de la rural sobretodo- ha terminado literalmente satanizada, calificada como "proteccionismo" inconveniente para el libre juego de la oferta y la demanda. Para el neoliberalismo rampante, que es darwiniano en este aspecto -el pez grande se come al chico-, un sector que no sea competitivo, sencillamente, no tiene derecho a existir, sin consideración alguna de las razones del rezago -la violencia en nuestro caso, por ejemplo- o de su impacto social e, inclusive, del muy estratégico de la soberanía alimentaria.

Afortunadamente, nuestra Constitución Nacional, que nació en medio del furor neoliberal de la década de los noventa, no se dejó permear de esta tendencia en sus componentes económicos. Por el contrario, en reconocimiento a la fragilidad histórica de nuestro sector rural, incorporó un mandato taxativo de protección a la producción de alimentos. Dentro de ese orden de ideas, el proyecto de ley que se somete a consideración del Gobierno Nacional y del Congreso de la República, responde claramente al desarrollo legal de un mandato expreso en la Constitución Nacional, que en sus artículos 65 y 66 establece:

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

En consecuencia, una ley "Por la cual se declara de interés social la protección de la producción nacional de leche...", no se podría calificar como una solicitud de proteccionismo extremo, sino, por el contrario, como un desarrollo legal en línea con nuestros preceptos constitucionales.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

## **1.2. LAS CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO COMPETITIVO**

No se puede desconocer la importancia del mercado como referente de las decisiones económicas, ni cerrar los ojos al reto de la competitividad en un entorno globalizado, pero tampoco se puede ignorar la realidad económica y social de países en desarrollo como el nuestro, realidad que exige una adaptación tanto del concepto como del imperativo de la competitividad. La validez de la teoría del mercado es directamente proporcional a la "perfección del mercado", relacionada con las condiciones -perfectas- de producción, de procesamiento y distribución, y de información al consumidor, pero el "mercado perfecto" es una utopía.

Por ello, es necesario equilibrar las "imperfecciones" con modelos de protección en los eslabones de la cadena de valor donde aquellas se presenten. De esto saben mucho los países desarrollados grandes productores de alimentos, que no se paran en mientes para equilibrar tales imperfecciones a todo costo. Y no se trata solamente de preocupaciones meramente economicistas, sino, más bien, de consideraciones políticas y altamente estratégicas, como la preservación del entorno rural como forma de vida y de generación de riqueza, el aprovechamiento de las oportunidades que genera la creciente demanda mundial de alimentos y, por supuesto, la soberanía alimentaria -la no dependencia o dependencia mínima-, que es un concepto más estratégico para un país que la mera seguridad en la provisión de alimentos.

No obstante, nuestro país parece haberse quedado con la ortodoxia neoliberal del mercado perfecto, que desconoce las protuberantes externalidades adversas de nuestra realidad rural y también sus grandes oportunidades. Por ello, desde esta posición se persiste en la tendencia de culpar exclusivamente al productor de su falta relativa de competitividad -la culpa siempre es de la vaca-, y de desechar cualquier modelo de protección selectiva y dirigida estratégicamente, al estilo de los países desarrollados, más allá, inclusive, de la capacidad fiscal de hacerlo, que representa una dificultad evidente para nuestros países. En esta negación de la realidad hay un alto componente de estigmatización sumaria al productor rural -en la ganadería es evidente-, tras la cual se ocultan las verdaderas razones del estancamiento competitivo del sector.

### **Modelo de desarrollo y sesgo antirural**

Desde la década de los setenta del siglo pasado, el país se encausó expresamente en un modelo de desarrollo que privilegió el desarrollo urbano y la modernización de las grandes ciudades, propiciando para ello la migración campesina y canalizando hacia tal propósito la totalidad del ahorro nacional a partir del instrumento de la UPAC. Como complemento de esta estrategia central, el programa de gobierno de la época, que se que convirtió en el modelo de desarrollo que aún perdura en lo fundamental, más por la presión de los grandes sector urbanos beneficiados que por su conveniencia, incluía como otra de sus estrategias la modernización e industrialización de la producción agropecuaria para abastecer adecuadamente a las nuevas metrópolis y proveer excedentes para otra estrategia orientada a la promoción de las exportaciones.

El modelo cumplió el propósito de la modernización urbana pero quedó debiendo, hasta nuestros días, el de la modernización e industrialización de la producción agropecuaria. Tal incumplimiento se vio reflejado en el papel secundario del sector frente a los recursos de la Nación y en la consecuente debilidad institucional rural, lo que configuró un cuadro de ausencia del Estado en el campo colombiano, que se convertiría en caldo de cultivo para la naciente subversión armada y para el torbellino de violencias de toda índole que asoló desde entonces al sector rural.

Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.

### Inseguridad y descapitalización

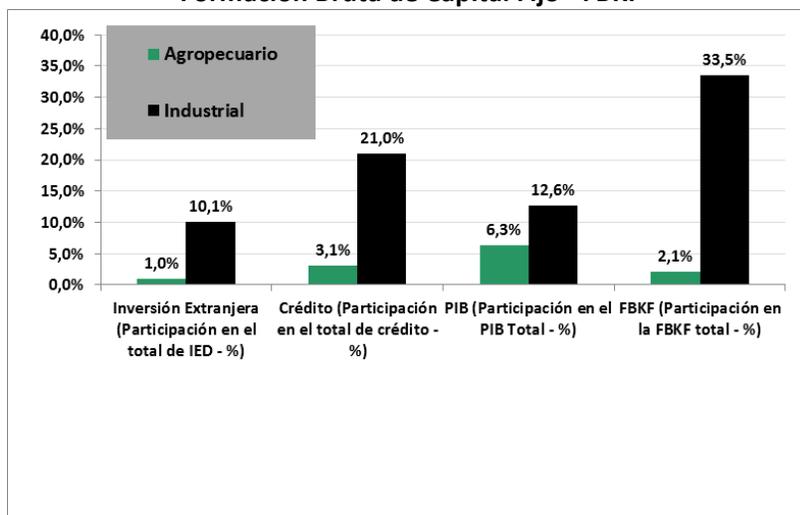
En efecto, la inseguridad y la violencia que ha padecido el campo durante década representan, sin lugar a dudas, la causa histórica de mayor peso para el rezago tecnológico y de competitividad, en directa relación con el fenómeno de descapitalización progresiva del sector agropecuario por cuenta de la violencia.

Es otra ley del mercado: la inversión es atraída por una combinación de mayor rentabilidad y menor riesgo. Cuando la primera sigue siendo atractiva a pesar del riesgo y de sus costos incorporados, la inversión se queda, como en el sector energético. Cuando la rentabilidad no alcanza a superar o neutralizar el riesgo, la inversión se va, como sucedió con el sector agropecuario. Pero como el ganadero no puede “trastear” la tierra, los que se quedaron en la mayoría de regiones productoras, lo hicieron asumiendo el costo oculto de la extorsión, en una actividad de sostenimiento y sin inyectar mayor capital en semejante condición de riesgo. Hasta el advenimiento de la Seguridad Democrática, muchas empresas ganaderas se administraban a control remoto, por temor al secuestro y el asesinato.

Así las cosas, no solo el ganadero dejó de invertir en su propia explotación, sino que el sector como un todo dejó de ser receptor de inversión durante décadas enteras, como se puede apreciar en la Gráfica 1, en el cual se puede apreciar como la participación del sector en la generación de riqueza, -la mitad de la del sector industrial- se logra con una décima parte de lo que recibe la industria en inversión extranjera y una séptima parte de lo que recibe en crédito, con lo cual, como es lógico, la participación en cuanto a inversión en bienes de capital se refiere (Formación Bruta de Capital Fijo - FBKF), es del 33,5% para el sector industrial, frente a un escaso 2,1% para el sector agropecuario, lo cual, en términos coloquiales, quiere decir que el sector agropecuario está trabajando con las uñas. Se puede también afirmar que con niveles de inversión y crédito similares a los de la industria, la FBKF del agro y su PIB serían superiores a los del sector industrial.

Esta condición general para el sector agropecuario se replica en la ganadería y, específicamente, en el renglón de la producción nacional de leche. De ahí la urgencia de la orientación masiva de recursos para su reconversión.

**Gráfica 1**  
**Sector Agropecuario – Sector Industrial**  
**Formación Bruta de Capital Fijo - FBKF**



*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

Este es un análisis que no se puede dejar de lado cuando de evaluar el rezago tecnológico o de juzgar los niveles de competitividad del sector se trata, como tampoco se puede omitir para el diseño de un Programa de Reconversión, y de reconversión acelerada, como demandan los retos urgentes de competitividad, sobre todo en cuanto a la concentración de recursos que se requieren para nivelar el ritmo de modernización del sector agropecuario frente a los demás sectores.

### **Disponibilidad de bienes públicos y entorno productivo**

Si la inversión privada se alejó del campo colombiano por cuenta de la violencia, también lo hizo la inversión pública, lo cual se refleja en la baja dotación de bienes públicos que muestra el campo colombiano, en todos los ítems de la infraestructura física y social. Sin desconocer los avances, es evidente que el sector lácteo y el sector rural en general, no han contado con una oferta suficiente y de adecuada calidad en materia de bienes públicos, tales como: infraestructura vial, oferta tecnológica orientada a mejorar los índices de productividad, riego, asistencia técnica, servicios públicos, educación, acceso a crédito, seguridad, institucionalidad sanitaria, mejoramiento genético, para mencionar algunos.

Dentro de este precario entorno productivo, la crítica situación de la red vial terciaria es, quizás, la carencia más evidente, en la medida en que afecta no solo la movilización de la producción rural hacia los mercados, sino la vida misma de los habitantes rurales. Del total de los 138 mil kilómetros de vías terciarias del país, solo el 3 por ciento tiene condiciones óptimas para ser transitable, lo cual representa una de las principales talanqueras a la competitividad sectorial por su impacto en los costos del acopio de leche. De ahí la inclusión expresa de este tema dentro del proyecto de ley.

### **Estacionalidad climática y baja articulación de cadena**

Históricamente, el volumen de la producción de leche en Colombia se ha movido al vaivén de la estacionalidad climática entre épocas invernales entre los meses de abril a agosto, cuando se obtienen los mayores volúmenes de producción y temporadas de sequía entre noviembre y marzo, en las que se registra un descenso sensible en los volúmenes de leche ofrecidos. Esta condición de inestabilidad productiva no solo impacta el ingreso y la rentabilidad de los ganaderos, sino que es uno de los escollos para la competitividad, en la medida en que impide garantizar a los mercados internacionales una oferta sostenida durante todo el año.

A nivel interno, este comportamiento estacional obra en contra del productor, en cuanto se generan excedentes que no son absorbidos por la industria o son castigados con un menor precio, lo cual ha generado un conflicto, también cíclico, entre los sectores sector productivo y procesador, sintomático de una baja articulación de la cadena, frente al cual el Estado ha salido a defender la más frágil condición del productor a través de todo tipo de sistemas de precios establecidos por resolución ministerial, los cuales solo han servido como referente del mercado, más que para garantizar el justo precio al ganadero.

No obstante, por cuenta también de la baja articulación de cadena, la solución unilateral de un menor precio al productor por parte del sector procesador no se traduce en una disminución en el precio al consumidor, que sería lo razonable, no sólo para redistribuir hacia atrás en la cadena el impacto de la mayor oferta y evitar un lucro indebido a costa del menor precio al ganadero, sino, más importante aún, para reactivar el mercado por la vía de un incremento en la demanda inducido por el menor precio al consumidor final.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

Otro argumento de la industria -válido en teoría- para mantener una tendencia a la baja del precio al productor es el de un posicionamiento más competitivo de la leche colombiana en el mercado internacional, sin embargo, las exportaciones se mantienen estancadas desde 2008 y, en 2011 y 2012, alcanzaron apenas los US\$5,1 millones y US\$4,6 respectivamente.

### **1.3. AGENDA INTERNA Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

A diferencia de la abrupta y unilateral apertura de la década de los noventa del siglo pasado, el proceso de internacionalización a partir de la negociación de Tratados de Libre Comercio, al margen de los resultados, no solo ha brindado participación a los diversos sectores de la producción interesados, sino que ha generado la formulación de política pública derivada de las necesidades de competitividad de nuestros sectores frente a los homólogos de nuestros nuevos socios comerciales, proceso del cual la ganadería no ha sido la excepción. En otras palabras, existe una importante Agenda Pública Interna desde el punto de vista de la formulación de política pública, mas no de su ejecución.

#### **Estados Unidos, los Conpes Sanitarios de 2005 y el Decreto 616**

Desde el momento en que se empezó a hablar de negociaciones con Estados Unidos para la suscripción de un TLC (2004), se vislumbró la necesidad de encontrar soluciones a la informalidad de las cadenas cárnica y láctea, y de avanzar en la problemática de la accesibilidad sanitaria para que el futuro Tratado no fuera de una sola vía en materia de ganadería.

Esta preocupación se concretó en la expedición de los Documentos CONPES Nos. 3375 y 3376 de 2005, también llamados CONPES sanitarios, expedidos por el Gobierno Nacional a instancias del gremio ganadero.

Para el subsector lácteo los CONPES sanitarios tuvieron desarrollo legal en el Decreto 616 de 2006, "Por el cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercializa, expendia, importe o exporte en el país", el cual, sin embargo, después de varias modificaciones fue literalmente derogado por el Decreto 1880 de 2011.

#### **La Unión Europea y los Conpes de 2010**

Como parte de los compromisos tras la inconveniente negociación láctea dentro del TLC con la Unión Europea, y sin que presentaran avances significativos en su ejecución, sobre todo en lo que a admisibilidad sanitaria e inocuidad se refiere, cinco años después de su expedición los llamados CONPES sanitarios de 2005 fueron actualizados con el Documento CONPES 3676 de 2010, para "La consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas láctea y cárnica".

Adicionalmente, y como un compromiso expreso con la reconversión de la producción lechera del país, el Gobierno Nacional expidió el Documento CONPES 3675 de 2010, que contiene la "Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano".

## **2. CARACTERIZACIÓN DE LA CADENA LÁCTEA COLOMBIANA**

### **2.1.EL ESLABÓN PRIMARIO: LA GANADERÍA DE LECHE**

#### **El hato lechero**

La importancia creciente de la producción lechera se puede medir, en primera instancia, por el número de animales dedicados a dicha actividad. En efecto, del total del hato colombiano, el 42%, equivalente a 9,9 millones de cabezas, se destina a la producción de leche, tanto en el sistema de producción de leche especializada como en el doble propósito.

En sistemas de leche especializada la población animal es del 6,5% del total (1,5 millones de cabezas aproximadamente) y en doble propósito es del 36% (8,4 millones de cabezas). Sin embargo, la producción (2012) es originada en un 52%, en sistemas especializados (3.337 millones de litros/año) y el resto en doble propósito (3.081 millones de litros/año).

#### **La generación de empleo directo<sup>1</sup>**

En general, la producción de leche demanda más mano de obra que la de carne, principalmente por la labor del ordeño diario y mayores exigencias de alimentación en la lechería especializada. En esta última la relación de generación de empleo es de 7,9 empleos por cada 100 animales, en tanto que en doble propósito es de 5,5 empleos/100 animales, de lo cual se infiere que la actividad de producción de leche genera más de 600.000 empleos directos.

#### **La composición predial**

Otro aspecto importante de la caracterización del eslabón primario (Gráfica 2) es la distribución del hato dentro de los predios ganaderos. De esta composición predial de la ganadería se desprende que hay un gran segmento de predios con menos de 10 cabezas -44,3%- , equivalente a más de 100.000 predios, que corresponden en su mayoría a la actividad lechera, especialmente en las llamadas cuencas de lechería especializada, con un alto componente de minifundio y producción de subsistencia. Un segundo nivel comprende algo más de 110.000 predios -22,3%- que albergan entre 11 y 25 animales por predio, y un tercero con más de 72.000 -el 14,6%- que albergan entre 26 y 50 animales. La sumatoria de estos tres niveles corresponde a más de 390.000 ganaderos con menos de 50 animales, que por sus escalas de producción y baja articulación con el mercado serán los primeros afectados con la entrada en vigencia del TLC con la Unión Europea.

La situación de los pequeños productores de leche, principalmente los del primer segmento, con más de 290.000 ganaderos de subsistencia, se agrava por su ubicación muy dispersa a lo largo y ancho del territorio, y por la falta de organizaciones asociativas que faciliten el acceso al mercado y mejoren la capacidad de negociación frente al sector industrial.

---

<sup>1</sup> Encuesta de empleo ganadero. FEDEGÁN.

Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".

**Gráfica 2**  
**Inventario de predios - Número de bovinos por predio**



Fuente: FEDEGAN. Subgerencia de Sanidad Animal.

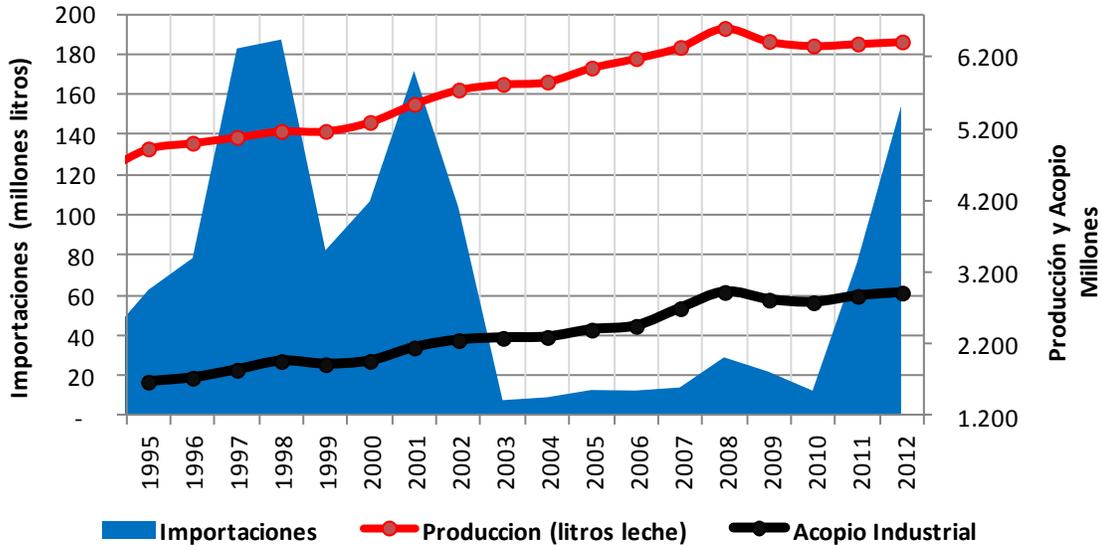
### La producción

La producción de leche en Colombia ha mantenido una tendencia de crecimiento sostenido durante los últimos veinte años (Gráfica 3), con excepción de la baja presentada entre 2008 y 2010, y la desaceleración causada por el impacto de los fenómenos climáticos extremos y la entrada en vigencia de diferentes acuerdos comerciales en los últimos años. Entre 2000 y 2010, la producción aumentó, en promedio, 2,2% anual al pasar de 5.295 millones de litros en el año 2000 a 6.538 millones en 2010. Este salto de productividad, equivalente a 23,5% de crecimiento en el periodo, es el resultado del fortalecimiento institucional y el mejoramiento de las condiciones de seguridad del país, que permitieron retomar las actividades rurales y de producción de leche como la mejor alternativa ante las dificultades productivas en otros subsectores agropecuarios.

Otro factor que aporta a la explicación de la tendencia de crecimiento, es la migración hacia otros renglones, y en especial hacia ganadería, de muchas actividades agrícolas que en la década de los 90 perdieron rentabilidad y viabilidad financiera, por cuenta de la abrupta apertura económica de la época. Sin embargo, hoy nuevamente, la producción de leche se ve expuesta a los choques del comercio internacional ante asimétricas negociaciones en los Tratados de Libre Comercio.

Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".

**Gráfica 3**  
**Producción de leche y Acopio (litros)**  
**Importaciones lácteas (equivalente litro)**

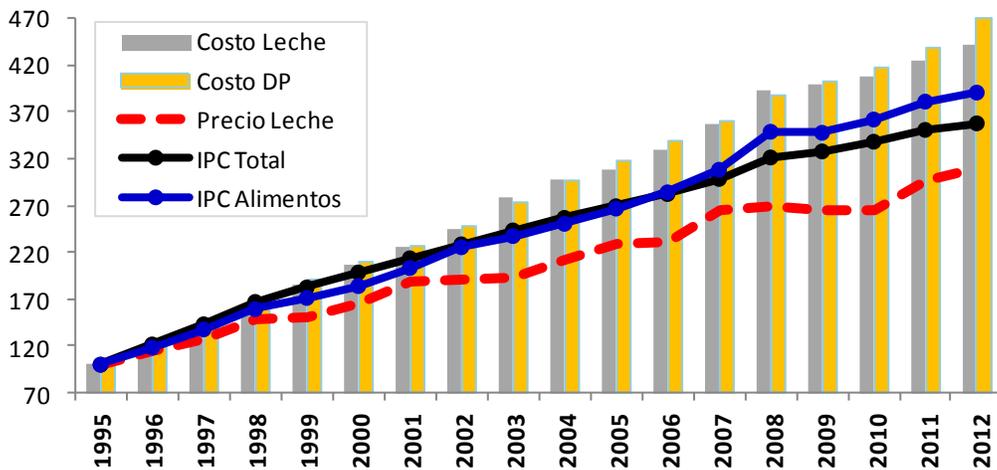


Fuente: FEDEGÁN.

**Los costos de producción**

A diferencia del precio al productor, los costos de producción de la leche han presentado durante más de una década (Gráfica 4) una tendencia de incremento mayor al registrado para el Índice de Precios al Consumidor total (IPC total), tanto para leche especializada como para la producida en doble propósito. En las cuentas de los productores, este comportamiento se traduce en menores ingresos netos para el ganadero, por cuenta de la reducción del margen de utilidad.

**Gráfica 4**  
**Índice de costos de producción de leche**  
**1995- 2012**



Fuente: FEDEGÁN – Oficina de Planeación

Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.

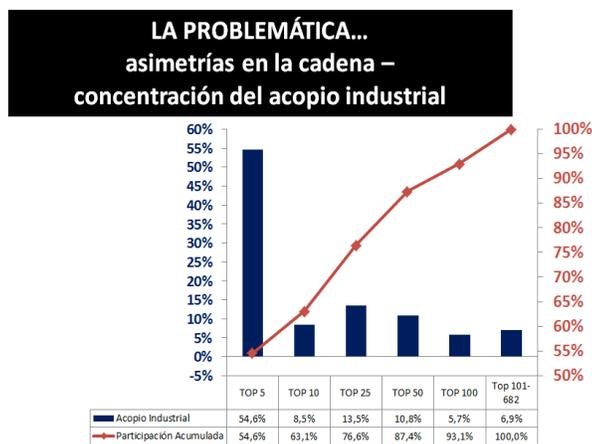
Cuando se enfrenta la tendencia de la producción (Gráfica 1), con evidentes incrementos en productividad gracias a un mejor ambiente de seguridad para el negocio ganadero, a la tendencia de incremento de los costos de producir esa mayor cantidad de leche (Gráfica 4), se concluye que dicho aumento de productividad no se ha convertido en un premio al esfuerzo del ganadero, como debería ser, sino que, en el mejor de los casos, ha servido apenas para absorber el aumento en los costos de producción. Así las cosas, el margen de utilidad de la producción de leche ha sido afectado no solamente por la reducción del precio al ganadero, sino por la tendencia sostenida de una canasta de costos que crece por encima de los precios generales de la economía.

## 2.2. EL ESLABÓN DE LA INDUSTRIA PROCESADORA

El eslabón que sucede al de la producción primaria, la industria procesadora de productos lácteos, se caracteriza principalmente por un elevado nivel de concentración en el acopio de leche fresca, generando gran asimetría en la también concentración del poder de negociación de precios. En efecto, las cinco más grandes industrias procesadoras concentran poco más del 55% del acopio formal, y las primeras 25 más importantes alcanzan el 79%. Este selecto grupo de empresas –las cinco primeras, sobre todo– se caracterizan también por su alto nivel tecnológico y la fuerte presencia del sector cooperativo colombiano, que comparte posiciones con sociedades privadas nacionales e internacionales (Gráfica 4).

A partir de esta caracterización, en su relación con el eslabón de sus proveedores -los ganaderos-, el sector procesador se comporta como un oligopsonio, es decir, muy pocos compradores que, desde esta privilegiada condición, tienen una amplia capacidad de negociación y decisión frente a muchos vendedores, acentuada por la condición de la leche como producto altamente perecedero, en manos del ganadero cuando menos, que no tiene la capacidad de conservación, pues no es su negocio, característica que incide de manera definitiva en la capacidad negociadora del productor primario frente a la gran industria.

**Gráfica 4**  
**Concentración del acopio industrial**



El país cuenta con una limitada industria procesadora de leche:  
En 2011 las 5 principales industrias concentraron cerca del 55% del acopio industrial  
equivalente a un poco más de 1.500 millones de litros.  
“Muchos productores de leche y poca industria”

**Fuente: FEDEGÁN & Sector Cooperativo**  
**El acopio y la informalidad**

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

El eslabón primario conecta con el siguiente en la cadena -la industria procesadora- a través del acopio de la leche en finca, el cual corre por cuenta de esta última pero es descontado del precio al productor. Esta articulación no ha sido históricamente fácil, sino que, por el contrario, ha estado marcada por diferencias alrededor del precio ligadas a la estacionalidad climática, las cuales han encontrado espacios de concertación en el seno del Consejo Nacional lácteo (CNL), o bien, han sido dirimidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de sistemas de fijación de precio de la leche al productor que terminan siendo, de todas maneras, indicativos para la industria, que maneja el precio al productor a partir de su posición oligopsónica.

En la Gráfica 3 también se evidencia la brecha entre la producción y el acopio por parte de la industria formal, sin duda alguna, una de las principales disfunciones de la cadena. En efecto, descontado el autoconsumo en finca, para 2011, solo el 46% de la producción fue acopiada por la industria, y el 44% restante se comercializó en el mercado informal, en una tendencia que poco varió en 2012. Es decir, que a pesar del crecimiento de la producción lechera, con el esfuerzo que ello significa para la ganadería como eslabón primario, es exageradamente bajo el acopio de esta producción por parte del sector industrial/procesador, pues de cada litro producido menos de ½ litro es recogido por la industria.

Esta disfunción de la cadena juega en contra de los intereses del ganadero y a favor de la industria, que tiene la posibilidad de “manejar” esa gran franja de informalidad en la que, generalmente, el productor recibe un precio por debajo del promedio nacional autorizado. De esta manera, la industria puede absorber informalidad en épocas de escasez y desprenderse de ella en las de abundancia, sin que la escasez estacional afecte positivamente el precio al ganadero.

### **La distorsión de las importaciones**

Esta situación tiende a agravarse cuando la industria -como ya está sucediendo- pueda conseguir en los mercados internacionales leches aún más baratas de las que puede absorber en la informalidad local. Paradójicamente, en ese escenario, en que el sector procesador podría ampliar el acopio local absorbiendo la mitad de la producción que hoy se encuentra en la informalidad y propendiendo por la formalización de la cadena, sus intereses lo llevarán a aprovechar al máximo los cupos de importaciones, y hasta a sobrepasarlos ilegalmente, como ya ha sucedido. En 2012, las importaciones de leche y productos lácteos superaron las 33 mil toneladas, lo que significa un incremento del ¡126%! respecto a 2011 y del ¡491%! frente a 2010 (Gráfica 1).

Las importaciones crecientes, como ya ha sucedido en el pasado, tenderán a deprimir el precio al productor, comenzando por incrementos que no se compadecen con la realidad de los costos, como ya sucedió en 2013, con un incremento del precio oficial al productor, autorizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de apenas, el 1,2%.

### **2.3.EL ESLABÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN**

Este eslabón, que se ubica entre el procesador y el consumidor final, presenta tres canales bastante definidos:

- El canal tradicional, que comprende la red de tiendas de barrio en todo el territorio.
- Las grandes superficies, compuesto por las cadenas de supermercados.
- El canal institucional, a través del cual se canalizan, principalmente, las compras públicas para programas asistenciales, instituciones armadas, hospitales, etc.

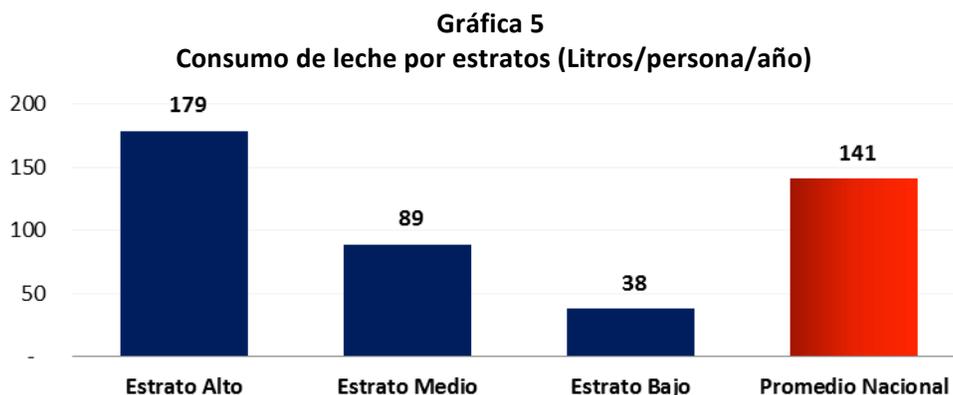
*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

Aunque el eslabón industrial hace lo suyo, es en el de comercialización a través de sus diferentes canales, donde se inician las distorsiones y la inflexibilidad en la transferencia de los precios hacia atrás en la cadena, que se traducen en que las bajas de precios al productor no se reflejen en bajas de precios al consumidor, o en el mejor de los casos, los incrementos al productor no guardan relación con los mayores incrementos al consumidor.

#### **2.4. EL ESLABÓN FINAL: EL CONSUMIDOR**

El promedio nacional de consumo per cápita de leche es de 141 litros/año, por debajo de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, OMS, que se ubica en los 170 litros/año. En principio, el diferencial frente a la recomendación arroja un margen para el crecimiento sectorial de 29 litros/habitante/año. Pero si se acerca el foco a la desagregación por estratos de población los retos son más significativos, pues la demanda se concentra en el estrato alto, con un nivel de consumo que supera inclusive la recomendación internacional -179 litros/año-, en tanto que el estrato bajo apenas alcanza un consumo anual de 38 litros por habitante.

En general, se observa un insuficiente esfuerzo de la industria procesadora para comercializar mayores volúmenes en los estratos bajo y medio-bajo de la población. Su oferta se concentra en los estratos más altos, cuyos gastos en alimentos no solo son bastante más elevados y cercanos al punto de saturación, sino que no tienden a variar. El problema es que apenas 11 de cada 100 hogares entran a esta categorización, que incluye los estratos 4, 5 y 6 (Gráfica 5).



**Fuente: FEDEGÁN**

#### **2.5. RESUMEN DE LA PROBLEMÁTICA LECHERA**

Cinco elementos sustanciales evidencian las distorsiones estructurales del sector lácteo:

- i. Mucha leche (6.400 millones de litros) y poca industrialización (2.900 millones de litros procesados por la industria formal).**
- ii. Muchos oferentes y pocos compradores -oligopsonio- (solo 5 empresas acopian cerca del 60% del acopio formal).**
- iii. Poca leche para estratos bajos y estratos medios.**
- iv. Elevados costos de producción que absorben los aumentos en productividad del eslabón primario.**
- v. Exposición a Tratados de Libre Comercio excesivamente asimétricos, que impactan negativamente el nivel de precios y el nivel de ingreso de los ganaderos.**

Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".

### 3. LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

#### 3.1. LA ACUMULACIÓN DE LOS TRATADOS

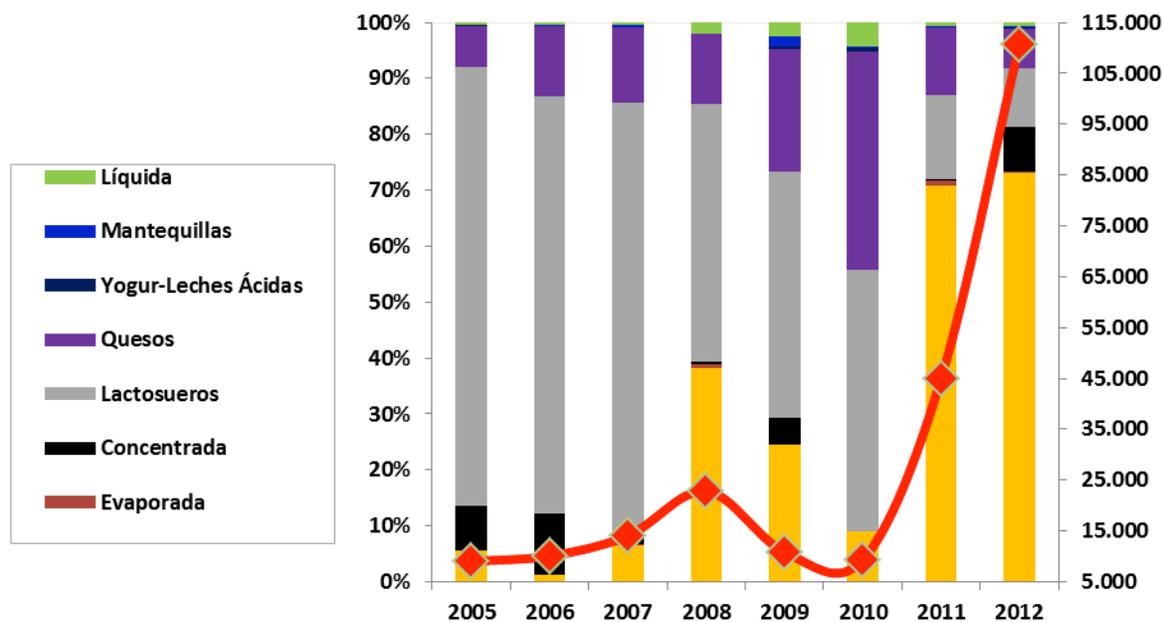
A pesar del enorme peso específico que tendrá para la producción nacional de leche la entrada en vigencia del acuerdo comercial con la Unión Europea, el impacto no se puede considerar aisladamente, sino, por el contrario, como adición a la sumatoria de los tratados ya negociados por el país durante los últimos años, y a los que hoy están en procesos de negociación.

En efecto, al incremento de la oferta de leche fresca logrado durante la última década por los ganaderos colombianos (1.700 millones de litros), ya se suma la importación autorizada en los acuerdos comerciales, lo cual, salvo que se induzca un incremento sustancial en la demanda, afectará seriamente a la oferta nacional, especialmente la de los pequeños productores.

De hecho, nuestros nuevos socios comerciales -Estados Unidos, Chile y Mercosur, principalmente- ya han obtenido acceso preferencial a nuestro mercado. Durante 2012 se importaron más de 30.000 toneladas de lácteos desde la CAN, Mercosur, Chile y USA, un volumen significativamente más alto que los promedios históricos, lo que causó caídas en el precio pagado al productor. Solo entre mediados de 2012 y lo corrido de 2013, el precio al ganadero ha caído en más de 9%.

Por tipo de producto, durante 2012 las importaciones de leche en polvo, en volumen, crecieron 177% frente al mismo periodo de 2011; mientras que las de lactosueros y quesos se incrementaron 57% y 60%, respectivamente. En dólares, las importaciones de leche alcanzaron en 2012 los US\$111 millones, con un incremento de 146% respecto a 2011 y de 1.100% frente a 2010. Hoy la balanza comercial láctea es deficitaria, situación que no se registraba desde el año 2000.

**Gráfica 7: Importaciones de leche y derivados lácteos (US\$ CIF)**



Fuente: FEDEGÁN

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

### **3.2. ACUERDO COMERCIAL CON LA UNIÓN EUROPEA**

Para el sector ganadero colombiano y en especial para el sector lácteo, la negociación del Acuerdo Comercial con la Unión Europea representa un hito negativo en su proceso de apertura comercial, dadas las grandes asimetrías entre las dos economías en general y sus sectores ganaderos en particular, y las desventajas que de ellas se derivan para el sector lácteo colombiano,

#### **Las asimetrías**

Es claro que cuando se negocian acuerdos comerciales con países de mayor desarrollo, necesariamente se presentarán asimetrías que juegan en contra del país más débil, las cuales, por supuesto, se constituyen en premisa de la negociación para tratar de equilibrarlas en el proceso o, de no ser posible, para hacerlo a través de instrumentos de política pública tendientes a nivelar la competitividad y hacer posible el intercambio de doble vía. Entre más acentuadas sean las asimetrías, como es el caso de la negociación láctea con la Unión Europea, es mayor la posibilidad de que persistan luego de concluidas las negociaciones y, por ende, más contundentes deberán los instrumentos de política para propiciar el equilibrio.

#### *Inventario y tamaño de la producción*

Colombia cuenta con un inventario bovino de 24 millones de animales, mientras que la Unión Europea<sup>2</sup> con un hato total de 89,1 millones de bovinos. En cuanto a la estructura predial se observa que en Colombia existen cerca de 290.000 predios dedicados a la producción lechera con un promedio con 16 animales por predio; mientras que el sector lácteo en Francia, para citar un ejemplo, cuenta con 76.100 predios con un promedio de 47 animales<sup>3</sup>. Lo anterior evidencia el mayor tamaño relativo de las explotaciones lácteas en la Unión Europea y la gran distancia entre nuestros productores y los de la Unión Europea en términos de productividad y economías de escala. Otra de las asimetrías relacionadas con la productividad se refiere a que la productividad por vaca en Colombia es de 4,1 litros, mientras que en la Unión Europea es de 21,2 litros.

No en vano, la UE es el mayor productor y exportador de lácteos<sup>4</sup>; genera el 30% de la producción mundial, cuyo valor equivale a €51.000 millones; es el segundo productor y exportador mundial de leche en polvo, el primer productor y exportador de quesos y el segundo productor y exportador de mantequilla.

#### *Acopio y transformación*

Desde la óptica industrial, mientras en 2011 se acopiaron en Colombia 2.900 millones de litros, en la Unión Europea el acopio ascendió a 136.158 millones de litros. A esto se le suma que el Top 10 de las industrias lácteas en la UE fue responsable del acopio de un tercio de toda la leche recogida en 2010 por la industria en el mundo, y se espera que su participación siga aumentando, lo que indica la gran importancia de la industria lechera europea en el negocio lácteo mundial.

---

<sup>2</sup> Este inventario corresponde al acumulado de los 27 países que hoy conforman la Unión Europea.

<sup>3</sup> Cifras tomadas del documento "International Farm Comparison Network" - IFCN y Consejo Nacional de la Mastitis. 2012.

<sup>4</sup> La UE es uno de los principales exportadores de numerosos productos lácteos, en particular el queso, con una participación en el mercado mundial del 27% en el caso de la mantequilla y del 33% en el del queso.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

#### *Apoyo interno al productor*

Comparativamente, las ayudas al ganadero en la UE duplican los ingresos brutos de un ganadero colombiano. En la UE, un productor promedio de leche recibe al año, solo por concepto de ayudas internas, un total de €6.000/año, equivalentes a \$14.900.000; mientras que en Colombia un ganadero pequeño, con 10 bovinos en lechería de trópico alto, recibe \$13.000.000 de ingresos brutos anuales por su actividad productiva; y en trópico bajo, en sistema doble propósito, el ingreso anual es de \$6.640.000. Si el análisis se realiza con descuento de costos, las cifras son aún más críticas.

Para la vigencia 2007- 2013, el presupuesto asignado a los diferentes instrumentos de ayuda interna que la Comisión Europea destina para el desarrollo del sector lácteo en el marco de la Política Agrícola Común, asciende a 91.300 millones de euros, un promedio de 13.000 millones de euros/año, mientras en Colombia, el promedio anual de los apoyos otorgados por el programa AIS (DRE) para todo el sector ganadero, incluidos los subsectores carne de bovino y lácteos, es de apenas 19 millones de euros/año.

#### *Acceso real y pérdida de protección en frontera*

Como resultado de las negociaciones, se desmontan los aranceles para la UE desde el primer día de vigencia del Acuerdo para un volumen importante de productos lácteos, hasta llegar a la apertura total de nuestro mercado en un plazo máximo de 17 años. Adicionalmente, la UE exigió y obtuvo el desmonte del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), único instrumento de política comercial que contrarresta las distorsiones causadas por las ayudas internas y subsidios otorgados en los países desarrollados.

En sentido contrario, además de la posibilidad real de competir vía precio con el mayor productor y exportador del mundo, persisten las dificultades de acceso real por limitaciones sanitarias, de inocuidad y trazabilidad, sin que se haya avanzado en la implementación de la prometida agenda interna, a la misma velocidad con la que se ha expuesto el aparato productivo local a la competencia con los líderes en la producción y el comercio internacional de productos lácteos. Un punto central de esta Agenda sigue siendo una necesidad de primer orden el fortalecimiento de la institucionalidad sanitaria y de inocuidad de alimentos -ICA e INVIMA- para facilitar el acceso real de los productos colombianos a la UE y a todos los principales mercados internacionales.

#### *Revaluación y cambio en el entorno comercial*

Se trata de asimetrías sobrevinientes, pero no por ello menos críticas. Cuando transcurrían las negociaciones, un litro de leche de la UE llegaba a Colombia US\$0,54 mientras que en producido localmente alcanzaba US\$0,36. Hoy el litro en la UE llega a US\$0,41 mientras que en nuestro país es de US\$0,51, a lo cual se suma la sostenida tendencia de apreciación del peso, que no favorece el proceso exportador.

#### **El impacto inmediato**

Tanto el Gobierno Nacional como la misma Unión Europea reconocieron los resultados desfavorables para Colombia de la negociación láctea con el bloque europeo, al punto que se apresuraron a expedir instrumentos de política pública el primero, y a ofrecer cooperación internacional la segunda, destinados ambos a la reconversión urgente del sector.

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

Es claro que los resultados del acuerdo con la Unión Europea generarán un impacto negativo en el sector lácteo colombiano, como consecuencia de las asimetrías estructurales, de las generadas durante la negociación, como las amplias concesiones arancelarias y el desmonte del SAFF, y también de las asimetrías sobrevinientes, todo lo cual generará el desplazamiento de la producción nacional por un cada vez mayor componente de importaciones, proceso que se dará con la misma temporalidad de los términos negociados, es decir, habrá un impacto inmediato y otro progresivo, al ritmo del desmonte arancelario pactado con un plazo final de 17 años, proceso que estará acompañado de un mecanismo de salvaguardia especial agropecuaria.

No obstante, en el corto plazo, sólo los contingentes de importación libres de arancel de leche en polvo y quesos que podrán ingresar al país el primer año de vigencia del Acuerdo, representan el 2% de la producción que se canaliza a través de los mercados formales en nuestro país, que a su vez equivale al 26% de los excedentes de exportación de la UE y, prácticamente, corresponden a la producción excedentaria que generó la “enlechada” de 2009, situación que llevó a una crisis de precios para el productor primario, con una reducción del ingreso ganadero de más de 30% en tan solo tres meses.

Para 2013, en un escenario de entrada en vigencia del Acuerdo Comercial con la Unión Europea, los cálculos más conservadores estiman que se podría importar un volumen equivalente al 8% del acopio formal en Colombia. Así mismo, como el impacto de este acuerdo no se puede valorar aisladamente, sino como parte de la sumatoria de otros tratados de alto impacto para el sector lácteo, se estima que, en la próxima década, los TLC firmados permitirían la entrada anual al país de al menos 50.000 toneladas de leche en polvo y 23.000 toneladas de queso, equivalentes a más de 1.900 millones de litros. Es decir, un 25% de la producción nacional y cerca del 70% del acopio industrial en un año, lo que significará la ruina de cientos de miles de pequeños productores que viven de las precarias rentas de la leche. Dicha situación se registraría, aún, sin que los TLC con EEUU y UE hayan llegado a la desgravación total y el libre comercio.

En consecuencia, si el Estado colombiano no toma medidas urgentes para evitar el choque externo que causará en el sector lácteo la política de liberalización comercial, y no pone en marcha una política pública que verdaderamente genere la reconversión requerida por el sector lácteo, este se encontrará ante la quiebra de un gran número de ganaderos medianos y pequeños -más de 290 mil- que devienen su sustento de la producción minifundista de leche, lo cual representa una crisis social sin precedentes en medio del ya estructural desamparo del campo colombiano. La quincena de la leche es el salario mínimo y único sustento de cientos de miles de campesinos colombianos.

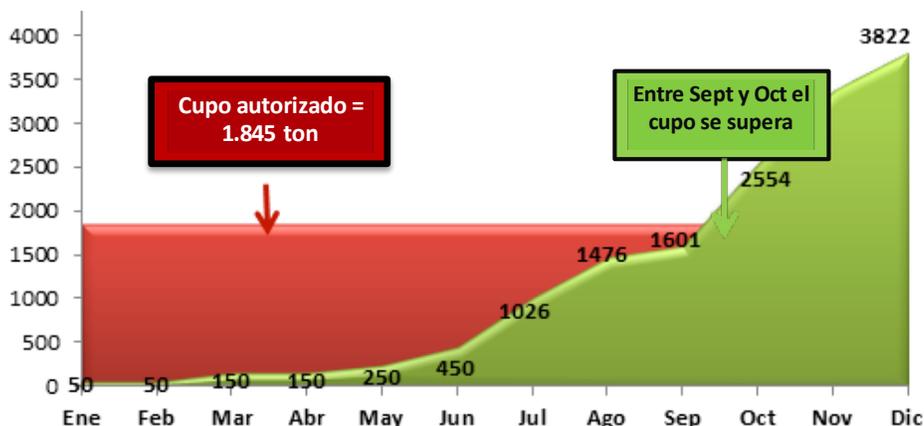
### **El control en fronteras**

Adicional a la problemática que en sí mismo encierran los Tratados de Libre Comercio para el sector lechero, las limitaciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para establecer control y vigilancia de los contingentes acordados en diferentes acuerdos comerciales, representan un agravante a la expectativa de una avalancha importadora.

Para ser más precisos, ya se han registrado graves distorsiones en el control de cupos de las importaciones originarias de Argentina. Por ejemplo, en el año 2011 se estableció un cupo de 1.845 toneladas de leche que podrían ser importadas desde dicho país con arancel preferencial, en virtud del Acuerdo Comercial con MERCOSUR, pero se importaron 3.822 toneladas (Gráfica 8), es decir un excedente del 107% (1.977 toneladas), sin que la DIAN se percatará de dicha situación.

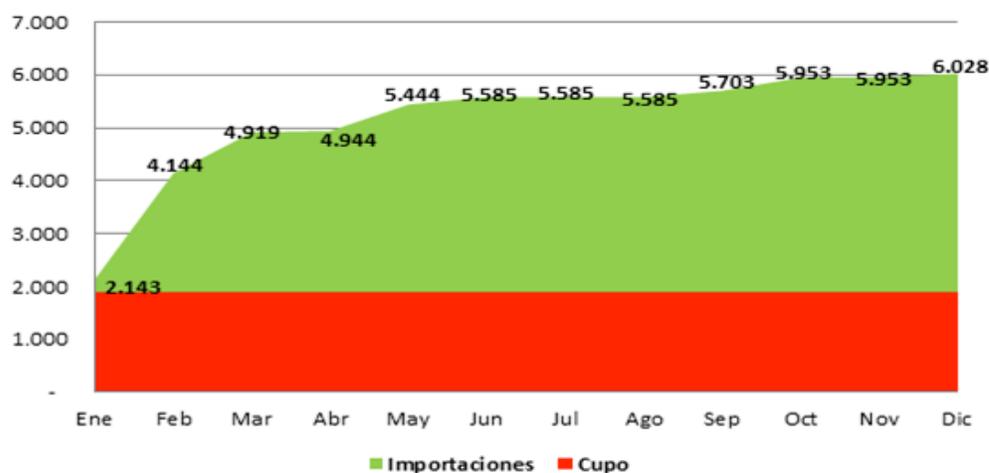
Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".

**Gráfica 8**  
**Leche en Polvo – Importaciones originarias desde Argentina 2011**  
**Acumulado Mensual – Toneladas**



La situación no fue diferente en 2012, con un contingente asignado a Argentina de 1.900 toneladas, que en el primer mes ya se había sobrepasado. En dicho año, Colombia importó de Argentina 6.028 toneladas de leche en polvo, es decir, el cupo se excedió en 217% por la inexistencia de controles adecuados por parte de la autoridad aduanera (Gráfica 9). Dichas irregularidades agravan aún más la situación de sobreoferta de leche en polvo y el deterioro del nivel de ingreso de los ganaderos.

**Gráfica 9**  
**Leche en polvo – Importaciones desde Argentina 2012**  
**Gráfico 2: Importaciones originarias de Argentina 2012**  
**Acumulado mensual - Toneladas**



Fuente: FEDEGÁN

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

### **Entrada en vigencia y Agenda Interna**

Frente al escenario descrito, surgen dos conclusiones frente a los caminos a seguir para lograr el objetivo de la reconversión y mitigar el impacto de los TLC. La primera, que el problema no es de la inexistencia de definiciones de política pública como parte de la llamada agenda interna. Ahí están los documentos Conpes del año 2005 con sus desarrollos legales para las cadenas cárnica y láctea; y ahí están los posteriores Documentos Conpes 3675 y 3676 del año 2010, orientados a mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano y fijar las directrices para la consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas láctea y cárnica. Sin embargo, dichos compromisos y resultados aún están en mora de alcanzarse por parte de las entidades responsables, por la falta de capacidad vinculante de tales documentos, que tienen una condición más indicativa que ejecutora; por la falta de voluntad política para hacer cumplir los desarrollos legales derivados, lo cual también se relaciona con la falta de asignación de los recursos necesarios para ello.

De hecho, para la implementación del llamado CONPES lácteo, el Gobierno dispuso de \$385 mil millones para el período 2011 – 2027 (18 años), a cargo del Presupuesto General de la Nación. A estos recursos se le sumarían los 30 millones de euros provenientes de la cooperación europea, para una bolsa total de \$453.941 millones disponibles para este periodo, es decir, cerca de \$27 mil millones por año. Desde luego, y así lo señaló el propio Ministerio de Agricultura, esta cifra es altamente insuficiente para la problemática que habrá de afrontarse.

En consecuencia, la segunda conclusión apunta a superar estas limitaciones, a partir de la generación de un cuerpo normativo legal expresamente orientado a la reconversión del sector lácteo, con instrumentos adecuados para impactar directamente los principales factores de competitividad, y con recursos expresamente asignados para cada uno de ellos durante un lapso de diez (10) años, para enfrentar, de una parte, el impacto inmediato y, de otra, preparar el escenario de libre comercio al término de los procesos de desgravación arancelaria establecidos en los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea.

## **4. ¿QUÉ HACER FRENTE A TAN DESOLADOR PANORAMA?: LA PROPUESTA**

Desde una posición de reconocimiento de la situación de crisis que se avecina y de una indispensable manifestación de voluntad para solucionarla -voluntad política por parte del Estado y voluntad gremial por parte del sector privado-, a partir de una propuesta concertada entre el sector privado y el Gobierno, es imperativo que en el Congreso de la República se propongan las soluciones estructurales que se requieren para afrontar con eficacia la problemática del sector lácteo frente a los retos que se derivan del Acuerdo Comercial con la Unión Europea, próximo a entrar en vigencia. Este proceso democrático deberá concretarse en una Ley de la República que aborde los aspectos fundamentales que hoy afectan la productividad lechera, frente a los cuales es preciso generar los instrumentos de política pública necesarios para mejorar sustancialmente la competitividad del sector y evitar una crisis social de grandes proporciones.

### **4.1. ELEMENTOS DE LA PROPUESTA**

Al margen de la necesaria dotación de condiciones generales para el desarrollo, hoy muy precarias en el campo colombiano, desde el ámbito exclusivo de la producción hay unos factores determinantes sobre la productividad y competitividad del sector lácteo, sobre los cuales debe enfocarse el esfuerzo del Estado conjuntamente con el sector privado.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

### **Salud y Admisibilidad Sanitaria**

La producción lechera en Colombia se ve afectada por enfermedades que limitan la productividad, afectan la inocuidad del producto y, en algunos casos, generan riesgos para la salud humana. La situación anterior exige la realización de estudios que establezcan la prevalencia y la incidencia de las enfermedades, tanto de control oficial como de aquellas que no lo son, así como los factores de riesgo y las medidas de prevención y control que se requieren por cada sistema de producción y cada región del país. Igualmente, es necesario desarrollar acciones encaminadas a cumplir con los requisitos sanitarios exigidos por los países que constituyen potenciales destinos de nuestros productos, a fin de contar con la admisibilidad sanitaria que resulta indispensable.

### **Alimentación**

Siendo la alimentación con base en pasturas la mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país, y a su vez, la base de la productividad láctea a nivel de finca, se hace necesario financiar programas encaminados al establecimiento de praderas mejoradas con árboles, y de sistemas silvopastoriles, por lo menos en una proporción del 5% anual del total de praderas, que en la actualidad se encuentran degradadas, área que se estima en una cifra cercana a 28 millones de hectáreas. Este es uno de los aspectos fundamentales, por su capacidad de modificar sustancialmente los índices de productividad y reducir los costos de producción.

Para ello se hace necesario dotar a las regiones lecheras de una adecuada capacidad para la preparación de suelos y el establecimiento de praderas mejoradas y sistemas silvopastoriles, mediante la posibilidad de acceso real y efectivo a bancos de maquinaria.

### **Mejoramiento Genético**

Para colocarse a la altura de los países con mayor desarrollo en ganadería de leche, el país requiere la implementación, en el corto plazo, del Programa Nacional de Mejoramiento Genético, a través del cual se identifique el biotipo requerido para producir leche de manera eficiente en cada una de las regiones del país y por cada sistema de producción. Este logro exige el apoyo del Estado para financiar la estructura nacional de evaluación y análisis de todos los datos generados en las regiones respecto a los registros de producción y calidad de leche, así como los análisis de laboratorio para establecer la calidad del producto y la operación en campo del programa.

### **Extensión, Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología**

El servicio de extensión, sobre todo para los pequeños y medianos productores de leche, resulta esencial para incorporar las tecnologías orientadas a mejorar la productividad por hectárea y por animal, y para generar un cambio de cultura en los productores, orientado a privilegiar modelos de producción ambientalmente sostenible, rentables y socialmente responsables.

Dado que la gestión del conocimiento es fundamental para generar nuevas tecnologías adaptadas a las condiciones de las empresas de producción de leche, y en este marco la academia y los centros de investigación juegan un papel fundamental, se hace necesario que todas las facultades que forman profesionales y tecnólogos pecuarios, se constituyan en actores permanentemente activos en los procesos de extensión e investigación, vinculando a sus docentes y estudiantes a labores de campo a través de las cuales se establezca un vínculo que conduzca a que estos actores no solo conozcan la realidad y los problemas del sector lácteo, sino que se apliquen a generar soluciones adecuadas. En este contexto deberá crearse el año rural para los profesionales que se formen en estas disciplinas.

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

### **Asociatividad**

Teniendo en cuenta que el sector lácteo colombiano está constituido, en su gran mayoría, por pequeños y medianos ganaderos, y que la condición precaria de su producto es en sí misma un problema estructural, que deriva en una posición altamente vulnerable de los productores lecheros frente a la comercialización de su producto; es fundamental contar con estrategias y políticas públicas que estimulen la asociatividad entre los productores de leche, como mecanismo para fortalecer su capacidad de negociación frente a la gran industria, y al mismo tiempo canalizar los servicios derivados de los programas de extensión.

### **Formación de Capital Humano**

Dado que el sector lácteo genera 600 mil empleos directos, constituidos por personas de bajo nivel académico y poca formación para el trabajo, es indispensable que el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo a través del SENA y otras entidades afines, privilegien la formación de personal vinculado al sector en las capacitaciones por competencias que sean requeridas para el mejoramiento de la competitividad. En este orden de ideas, es importante la vinculación de las instituciones de educación tecnológica y superior, para que desde la elaboración de sus programas académicos, se garantice la incorporación de un **año social rural**, periodo durante el cual el estudiante deberá desarrollar actividades de campo que beneficien de manera especial a comunidades de pequeños y medianos productores de leche.

### **Financiamiento**

Es necesario reiterar que los productores de leche, en su gran mayoría, se caracterizan por sus bajos ingresos, lo que pone de presente que la política de financiamiento debe reconocer esta condición y tener en cuenta, además, que más de la mitad de los predios no cuentan con titulación adecuada para el efecto de otorgamiento de garantías. Teniendo en cuenta esta circunstancia es indudable que la transformación del sector lácteo colombiano pasa por una asignación presupuestal consecuente con el tamaño de la problemática y que de manera similar al programa AIS (DRE), se disponga de recursos en un amplio horizonte no inferior a diez años.

#### **4.2. PLAN DECENAL PARA EL SECTOR LÁCTEO: La Hoja de ruta**

El alto componente social involucrado en la producción nacional de leche a partir de un amplio segmento de pequeños ganaderos en todo el territorio nacional, que no pueden ni deben ser excluidos de los propósitos de mejoramiento de la competitividad del sector lácteo, indica la necesidad de convertir a este reto no solo en un asunto de interés social nacional, sino en un verdadero propósito nacional con metas definidas y recursos garantizados. Para ello es necesario diseñar una hoja de ruta, El Plan Decenal para el Sector Lácteo, que defina las metas y recursos en el tiempo, que precise y desarrolle los instrumentos de política pública para cada uno de los factores determinantes, que contenga las estrategias y los programas, y algo muy importante, que contenga instancias de seguimiento efectivas, que permitan monitorear y garantizar el logro de los objetivos.

#### **4.3. LA INFRAESTRUCTURA VIAL RURAL**

Es un hecho de público conocimiento que, históricamente, la red vial terciaria es uno de los aspectos más desatendidos por el estado. En la actualidad se tienen cifras que dan cuenta de cerca de 138.000 kilómetros en muy mal estado, circunstancia que ha alcanzado su máximo nivel de gravedad como consecuencia del cambio climático y las prolongadas olas invernales que han destruido lo poco o casi nada existente en materia de red terciaria vial.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

También resulta evidente que se trata de un problema transversal a todos los renglones productivos del sector agropecuario, que dependen de la red vial para movilizar insumos y productos, con altos costos que afectan sensiblemente la rentabilidad de su actividad. Para la producción nacional de leche en general y para el gran segmento minifundista en particular, las condiciones deplorables de la red vial son un problema realmente crítico, que va desde la disminución de la rentabilidad por el costo asociado al transporte, hasta la pérdida total del producto por la no recolección por parte de la industria directamente o de los intermediarios, situación muy frecuente durante las fuertes temporadas invernales.

Por esta razón, un proyecto orientado a la reconversión del sector lácteo para equilibrar las asimetrías de competitividad con los nuevos socios comerciales del país, en especial con la Unión Europea, también debe ocuparse de dar una solución definitiva y de fondo a esta problemática, no solo porque su incidencia en la competitividad del sector es indiscutible, sino porque también afecta profundamente la calidad de vida de los pobladores del campo. Por ello deberán proveerse importantes recursos para que, de una vez por todas, el sector agropecuario y, en especial, el sector lechero, hoy amenazado por el impacto del acuerdo comercial con la Unión Europea, no solo pueda subsistir en el corto plazo, sino convertirse en una actividad rentable, que conduzca a mejorar las condiciones de vida de quienes derivan su sustento de la misma.

#### **4.4.SISTEMA DE MEDICIÓN DE CALIDAD DE LA LECHE**

Aunque se trata de un instrumento dentro del programa de reconversión del sector lácteo, es tal su importancia estratégica que merece especial atención dentro del proyecto. Históricamente, una de las debilidades identificadas al interior de la cadena láctea está relacionada con la inexistencia de un mecanismo transparente para establecer la calidad de la leche entregada en los hatos a la industria procesadora, lo cual ha conducido a que, en la mayoría de los casos, sea la propia industria, a través de sus propios laboratorios, la que determina la calidad higiénica y composicional que sirve como base para la liquidación del pago correspondiente por litro de leche, circunstancia que ha conducido a que se constituya en juez y parte al determinar estas variables tan fundamentales en el valor del producto.

Por ello el proyecto de Ley propone que sea el Gobierno Nacional quien fije las reglas de juego y establezca, bajo su responsabilidad y financiación, un sistema de medición de calidad del más alto nivel técnico a partir de una red de laboratorios bajo su control, que constituya garantía para los productores primarios en la determinación del precio de su producto, y también para los demás eslabones de la cadena de acuerdo con sus legítimos intereses, pero de manera especial para el consumidor final.

#### **4.5. VICEMINISTERIO DE GANADERÍA**

Siendo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el ente rector de la política agropecuaria nacional, que incluye a la política lechera, y teniendo en cuenta la importancia de la ganadería en el entorno económico nacional, se hace indispensable la creación del Viceministerio de Ganadería, dependencia encargada de diseñar las políticas públicas orientadas al sector ganadero y de coordinar su adecuada implementación, así como de realizar el seguimiento a las acciones y programas establecidos en el Marco del Plan Decenal para el Sector Lácteo.

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

En concordancia con lo expuesto en la presente exposición de motivos, me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el articulado que se expresa a continuación, para que el presente Proyecto de Ley inicie el correspondiente trámite legislativo.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

## **PROYECTO DE LEY No.**

**Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad y mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con La Unión Europea**

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

#### **DECRETA:**

**Artículo 1º: De la protección a la producción nacional de leche.** Declarase de interés social nacional la producción de leche en el territorio nacional. Para cumplir con este objetivo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará el Plan Decenal para el Sector Lácteo de que trata el artículo 10º de la presente Ley, y expedirá las medidas reglamentarias necesarias para la ejecución de los diferentes programas nacionales que lo componen.

**Artículo 2º: El Programa Nacional de Salud Bovina y la Admisibilidad Sanitaria.** Con el fin de avanzar en la erradicación de la brucelosis y la tuberculosis bovina del territorio colombiano y disminuir el impacto económico de las enfermedades no sujetas a control oficial que afectan el hato bovino, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, diseñarán, adoptarán e implementarán el Programa Nacional de Salud Bovina, incluyendo en sus presupuestos anuales los recursos que se requieran para su realización.

El ICA, deberá tomar las medidas correspondientes con el concurso de las autoridades competentes, para que su estructura nacional y regional y su capacidad operativa sean las necesarias para el cumplimiento del citado programa y de su función como entidad responsable de la sanidad del país, y como interlocutor técnico ante las autoridades sanitarias de otros países, de manera que se obtenga en el menor tiempo posible la admisibilidad sanitaria con aquellos países con los que el Gobierno Nacional ha suscrito Tratados de Libre Comercio.

**Parágrafo 1.** Con cargo a los recursos directos de que trata el Artículo 11º de la presente Ley, asignados al financiamiento del Programa Nacional de Salud Bovina, se subsidiará en un 100% las pruebas de laboratorio que se requiera realizar, en el marco del Programa Nacional de Erradicación y Control de la Brucelosis Bovina, para certificar la condición de libres de la enfermedad a predios menores de 50 animales y, por lo menos, en un 50% a los predios de más de 51 animales de inventario. Así mismo se creará un fondo destinado a compensar parcialmente el valor de las hembras que resulten positivas a las pruebas confirmatorias de la enfermedad y que deban ser sacrificadas.

**Parágrafo 2.** Igualmente, con cargo a los recursos directos de que trata el Artículo 11º de la presente Ley, asignados al financiamiento del Programa Nacional de Salud Bovina, las pruebas relacionadas con el Programa de Erradicación de la Tuberculosis serán realizadas por personal del ICA, y se indemnizará a los ganaderos propietarios de bovinos que resulten positivos a la prueba de Tuberculina y que deban ser sacrificados. El valor de estos animales se compensará en un 100% a través del fondo de que trata el parágrafo primero del presente artículo.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

El ICA será responsable de diseñar y publicar el documento de cada programa, en el que quedarán claros los objetivos, metas, estrategias, el cronograma y los recursos requeridos; así mismo, publicará anualmente el avance de cada programa. Los valores establecidos para compensar a los propietarios de los animales sacrificados serán fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta los valores del mercado.

**Parágrafo 3.** Tratándose de enfermedades no sujetas a control oficial, a partir de la vigencia de la presente Ley se diseñará, financiará e implementará, bajo supervisión del ICA como responsable de la sanidad agropecuaria, y con cargo a los recursos directos de que trata el Artículo 11º de la presente Ley asignados al financiamiento del Programa Nacional de Salud Bovina, un estudio de carácter nacional que determine los factores de riesgo para la presentación de enfermedades o eventos que afecten la salud de los animales, por región y por sistema de producción. Con base en los resultados del estudio se determinarán las acciones de control y prevención que se consideren pertinentes.

**Artículo 3º: Programa Nacional de Alimentación Bovina.** Crease el Programa Nacional de Alimentación Bovina, como un instrumento de política pública orientado a optimizar la condición alimenticia actual del hato bovino nacional, con el fin de incrementar la productividad por hectárea y por animal a niveles competitivos en el contexto internacional. El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, dará prioridad a la asignación de recursos del crédito y apoyos al logro de los objetivos del programa.

Del total de los recursos directos asignados a la financiación de inversiones encaminadas a mejorar los niveles de alimentación de los bovinos destinados a la producción lechera, por lo menos el 50% serán orientados al otorgamiento de ICR para el establecimiento de praderas mejoradas con árboles dispersos, cerca eléctrica y red de bebederos, entre otras.

Así mismo, se establecerán líneas especiales de crédito con tasas blandas, orientadas a la financiación de compras conjuntas de suplementos o materias primas nacionales o importadas.

**Artículo 4º: Programa Nacional para el Establecimiento de Sistemas Silvopastoriles en la Ganadería Bovina Colombiana:** Crease el Programa Nacional para el Establecimiento de Sistemas Silvopastoriles en la Ganadería Bovina, como un instrumento de política pública sectorial para mejorar la productividad del sector lácteo colombiano y convertirlo en un sector generador de servicios ambientales que beneficien a la sociedad en general y que mitigue los riesgos ambientales que esta actividad representa.

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por Sistema Silvopastoril todo arreglo que incorpore varios estratos de gramíneas forrajeras, arbustos y árboles que ayuden a incrementar la producción de biomasa por hectárea, bien sea que permita el pastoreo directo por parte de los animales o que requiera corte y acarreo para su suministro. En el estrato arbóreo podrán incorporarse árboles maderables.

El 50% de los recursos directos asignados a financiar la mejora en los niveles de alimentación de los animales se destinará a otorgar un ICR para el establecimiento de sistemas silvopastoriles, de acuerdo con los costos de establecimiento de los arreglos validados para cada zona.

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

**Artículo 5º: Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino.** Crease el Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino como un instrumento para la identificación del biotipo animal requerido para la producción de leche en forma eficiente y con óptimos parámetros de calidad, de manera que sea un producto altamente competitivo.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corpoica y el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, establecerá las políticas públicas sectoriales en esta materia, con el concurso de las organizaciones gremiales especializadas en la producción láctea y, especialmente, las autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para llevar los registros genealógicos de las razas bovinas puras.

Los recursos directos asignados en el Artículo 11º de la presente Ley al Programa Nacional de Mejoramiento Genético, se destinarán preferencialmente a la financiación de la estructura encargada de la coordinación, manejo y análisis de la información a nivel nacional, e igualmente para realizar las visitas periódicas a los predios que participan en el programa.

**Artículo 6º: Programa Nacional de Extensión, Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología para el Sector Lácteo.** Crease el Programa Nacional de Extensión, Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología para el Sector Lácteo, como un instrumento de política pública sectorial orientado al fortalecimiento de la capacidad innovadora del sector primario lácteo y las empresas que lo conforman, entendida la innovación como el proceso mediante el cual las empresas identifican tecnologías y/o buenas prácticas con potencial para mejorar los procesos productivos y/o la calidad de sus productos, y los incorporan con las correspondientes mejoras a los mismos.

Los recursos directos asignados en el Artículo 11º de la presente Ley a la financiación del Programa Nacional de Extensión, Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología, se aplicarán preferencialmente a proyectos liderados por organizaciones de ganaderos con experiencia demostrada en esta área, cuyo horizonte mínimo de tiempo corresponda a tres (3) años involucrando metodologías de extensión, en las que se incluya trabajo con grupos de ganaderos para facilitar la creación de redes sociales y de innovación, y que además incluyan gestión de información, seguimiento de impactos y publicación periódica de los resultados.

**Artículo 7º: Programa Nacional para el Fomento de la Asociatividad en el Sector Primario Lácteo Bovino Colombiano.** Crease el Programa Nacional para el Fomento de la Asociatividad en el Sector Lácteo Bovino Colombiano, como un instrumento de política pública sectorial orientado al fomento de la asociatividad de los pequeños y medianos ganaderos, encaminado a su fortalecimiento productivo, la generación de economías de escala y el mejoramiento de su capacidad negociadora, que les permita afrontar con óptimos niveles de competitividad los retos que imponen los Tratados de Libre Comercio y acuerdos comerciales celebrados con otros países. Este programa estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y para su implementación se podrán celebrar convenios de asociación y/o cooperación con las organizaciones gremiales del sector.

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

Los recursos directos asignados en el Artículo 11º de la presente Ley a la financiación del Programa Nacional para el Fomento de la Asociatividad, se destinarán prioritariamente a proyectos dirigidos a la creación y fortalecimiento de asociaciones o cooperativas de pequeños productores, mediante la incorporación de buenas prácticas gerenciales, planes de negocio y mejoramiento de la calidad de sus productos.

Como complemento, se financiarán sistemas de enfriamiento de leche ubicados en centros de acopio comunitarios, los cuales podrán acceder al Incentivo a la Capitalización Rural, ICR.

En el marco de este programa, también se darán facilidades para que estas organizaciones de pequeños productores accedan en forma directa al Incentivo a la Asistencia Técnica, IAT, siempre que se cuente con un proyecto que se proponga mejorar las condiciones de productividad y sostenibilidad, y disminuir los costos de producción. El plazo de operación del proyecto no sea inferior a 3 años.

**Artículo 8º: Programa Nacional de Formación de Capital Humano para el Sector Primario Lácteo de la Ganadería Bovina Colombiana.** Crease el Programa Nacional de Formación de Capital Humano para el Sector Primario Lácteo de la Ganadería Bovina Colombiana, como instrumento de política pública sectorial dirigido a incrementar la capacidad tecnológica de las empresas ganaderas lácteas, entendida como el conocimiento acumulado al interior de las mismas, a través del capital humano vinculado, que permita mantener niveles adecuados de innovación tecnológica y de generación de ventajas competitivas. Este programa estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el cual asignará los recursos de diversa naturaleza que garanticen la realización del programa y el cumplimiento de los objetivos propuestos, una vez el mismo haya sido reglamentado.

Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Educación presentará un programa especialmente dirigido a la juventud rural y cuya orientación fundamental será la de lograr la formación en disciplinas agropecuarias en los niveles de bachillerato, técnico, tecnológico y profesional. Dicho programa deberá indicar las fuentes de financiamiento, incluido el presupuesto de dicho Ministerio, teniendo en cuenta las características y propósitos del Plan Decenal de que trata el Artículo 11º de la presente Ley.

El citado programa deberá ser presentado ante la comisión del Plan Decenal de que trata el Artículo 12º de la presente Ley.

**Artículo 9º: Programas Asistenciales para la Población menos Favorecida.** Las instituciones del orden nacional, departamental y municipal, que desarrollen y ejecuten programas orientados al suministro directo de alimentos a la población menos favorecida, deben acudir en primer lugar, para efectos de dicho suministro, a la compra de leche producida en el territorio nacional.

**Artículo 10º: Financiamiento.** El Sistema Nacional de Crédito para el Sector Agropecuario, a través de las instituciones y órganos que lo componen, priorizará en sus decisiones de asignación de recursos las necesidades del sector lácteo primario colombiano. De la misma manera, los apoyos otorgados en los diferentes programas privilegiarán, en términos cuantitativos y cualitativos, los esquemas asociativos y la aplicación y certificación de Buenas Prácticas Ganaderas con el fin de promoverlos.

*Proyecto de Ley No...., "Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea".*

**Artículo 11º: Sistema Nacional de Medición de Calidad de la Leche.** El Gobierno Nacional fijará las reglas de juego para la medición de la calidad de la leche, para lo cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará e implementará, bajo su responsabilidad y financiación, un sistema de medición de calidad del más alto nivel técnico a partir de una red de laboratorios bajo su control, que constituya garantía para los productores primarios en la determinación del precio de su producto, y también para los demás eslabones de la cadena de acuerdo con sus legítimos intereses, pero de manera especial para el consumidor final.

**Artículo 12º. Plan Decenal para el Sector Lácteo.** Para la implementación y puesta en marcha de los programas creados a través de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará, en un término no superior a los seis meses contados a partir de la vigencia de la misma, un Plan Decenal cuyos elementos esenciales son los siguientes:

- Censo Nacional de la Cadena Láctea
- Visión 2023.
- Objetivos y estrategias.
- Programas y proyectos.
- Metas.
- Recursos.
- Responsables.
- Cronograma.
- Sistema de monitoreo y seguimiento de impacto.

**Artículo 13º-. Recursos del Plan Decenal.** El plan decenal contará para su financiamiento con dos clases de recursos así:

1. Recursos directos

- Originados en un programa específico incorporado en el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por un valor no inferior a quinientos mil millones de pesos (\$ 500.000.000.000.00) anuales por un periodo de diez años contados a partir de la vigencia de la presente ley. Estos recursos se distribuirán para cada vigencia fiscal de la siguiente manera:
  - Programa Nacional de Salud Bovina, ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000.00)
  - Inversiones encaminadas a mejorar los niveles de alimentación de los bovinos, incluyendo el Programa Nacional para el Establecimiento de Sistemas Silvopastoriles, ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000.00)
  - Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino, cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000.00)
  - Programa Nacional de Extensión, Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología para el Sector Lácteo, cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00)
  - Programa Nacional para el Fomento de la Asociatividad en el Sector Primario Lácteo Bovino Colombiano, treinta mil millones de pesos (\$ 30.000.000.000.00)
  - Sistema de medición de calidad de la leche, veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000.00)

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

- Igualmente, en el presupuesto del Ministerio de Transporte se incorporará, por un periodo de diez años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, la suma de quinientos mil millones de pesos (\$ 500.000.000.000.00) anuales destinados a la construcción, reparación y mantenimiento de vías terciarias, priorizando la ejecución de esta inversión en aquellos lugares de la geografía nacional en los que, de manera predominante, se desarrollen conglomerados de ganadería bovina productora de leche, en concordancia con lo establecido en el Plan Decenal de que trata la presente Ley.
- La ejecución de estos recursos estará sujeta a veeduría por parte de las organizaciones gremiales de los productores primarios de leche, de acuerdo con el reglamento que expida El Ministerio de Transporte.

## 2. Recursos indirectos

Corresponden a los recursos que las entidades relacionadas con el sector ganadero bovino lechero y con el desarrollo y ejecución de los programas, deberán asignar a los programas de inversión conforme se expresa a continuación:

- El SENA destinará, por lo menos, el cinco por ciento (5%) de su presupuesto anual, para los primeros cinco años del Plan Decenal, y en los restantes años el 2,5%, para la realización de acciones orientadas a mantener la capacidad tecnológica y los niveles de competencia del personal vinculado al sector.
- El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema Nacional de Regalías, destinará, durante los próximos diez años, como mínimo el cinco por ciento (5%) de sus recursos en cada vigencia a proyectos vinculados al sector.
- De los recursos provenientes de las compensaciones ambientales por pérdida de biodiversidad, durante un periodo de diez años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se destinará el veinte por ciento (20%) anual, al pago de servicios ambientales generados por el establecimiento de sistemas silvopastoriles.
- De los incentivos otorgados por el programa Agro Ingreso Seguro – AIS, se destinará el diez por ciento (10%) para el financiamiento de programas específicos para el sector primario lácteo bovino, derivados del Plan Decenal.

**Parágrafo:** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su rendición anual de cuentas, presentará un informe que contenga los avances y análisis de impacto derivados de la ejecución del Plan Decenal.

**Artículo 13º: Comisión Nacional del Plan Decenal para la Competitividad del Sector Primario Lácteo Bovino Colombiano.** Crease la Comisión Nacional del Plan Decenal para la Competitividad del Sector Primario Lácteo Bovino Colombiano, la cual estará integrada de la siguiente manera:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Director de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación – DNP, o su delegado.
- El Gerente General del Instituto Nacional Agropecuario - ICA o su delegado.
- El Gerente de FINAGRO o su delegado.
- El Director del SENA o su delegado.
- El Presidente de la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas – UNAGA, o su delegado.

*Proyecto de Ley No...., “Por la cual se declara de interés social nacional la protección a la producción de leche y se dictan disposiciones para la reconversión del sector lácteo colombiano, con el fin de mejorar su competitividad mitigar el impacto negativo de los Tratados de Libre Comercio, en especial del suscrito con la Unión Europea”.*

- El Presidente Ejecutivo de la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN, o su delegado.
- Un representante de la Asociación Nacional de Productores de Leche – ANALAC.
- Un representante de los pequeños productores lácteos, designado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con el reglamento que se expida para tal efecto por parte de dicho ministerio.
- El Director de COLCIENCIAS o su delegado.

**Artículo 14º: Funciones de la Comisión Nacional del Plan Decenal para la Competitividad del Sector Primario Lácteo Bovino Colombiano.** Las siguientes serán funciones de la Comisión Nacional del Plan Decenal para la Competitividad del Sector Primario Lácteo Bovino Colombiano:

- Diseñar e implementar los esquemas de seguimiento del Plan Decenal.
- Dictarse su propio reglamento.
- Crear un comité técnico asesor y fijarle sus funciones.
- Indicar las acciones correctivas en desarrollo del cumplimiento del Plan Decenal.
- Las demás que se requieran para el cumplimiento de los programas establecidos en la presente Ley.

**Artículo 15º: Viceministerio de Ganadería.** Crease el Viceministerio de Ganadería adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.