







# **PLAN ESTRATÉGICO DE LA GANADERÍA COLOMBIANA 2019**

---

**Por una ganadería moderna y solidaria**

Bogotá D.C., noviembre de 2006





**FEDEGAN**

**Federación Colombiana de Ganaderos**

**Junta Directiva**

**Presidente** / Carlos Tomás Severini Caballero

**Vicepresidente** / Alfredo García Burgos

**Principales**

Carlos Tomás Severini Caballero  
Alfredo García Burgos  
Luis Samuel Martínez Álvarez (a.e.p.d.)  
María Lucila Reyes de Borda  
Camilo Arciniegas Castilla  
Miguel Eduardo Torres Badín  
Ricardo Rosales Zambrano  
Humberto Vergara Támara  
Alvaro Araújo Noguera

**Suplentes**

María Constanza Benavides Rueda  
Juan de Dios Rueda Rueda  
Luis Fernando Caicedo Lince  
Félix Devalois Parales Hidalgo  
Humberto Polanía García  
Luis Fernando Ternerá Barrios  
Rafael Torrijos Rivera  
Alfonso Delgado Paz  
Bernardo Vásquez Herrera

**Presidente Ejecutivo** / José Félix Lafaurie Rivera

**Secretario General** / Jaime Daza Almendrales

**Cuadro Directivo**

**Presidente Ejecutivo** / José Félix Lafaurie Rivera

**Secretario General** / Jaime Rafael Daza Almendrales

**FEDEGAN – Fondo Nacional del Ganado**

**Gerente Técnico** / Luis Fernando Salcedo Jaramillo

**Subgerente de Sanidad Animal** / Ismael Zúñiga Arce

**Subgerente de Ciencia y Tecnología** / Carlos Germán Osorio Neira

**Subgerente de Cadenas Productivas** / José Gabriel Méndez

**Gerente Administrativo y Financiero** / Ricardo Cortés Dueñas

**Subgerente Operativo** / Juan Fernando Lezaca Mendoza

**Jefe de Oficina de Investigaciones Económicas** / Alfonso Santana Díaz

**Jefe de Oficina de Planeación** / Fernando Leyva Pinzón

**Jefe de Oficina Jurídica** / Roberto Bruce Becerra

**Jefe de Oficina de Auditoría Interna** / Jesús Emilio Rivera Bocanegra

**Jefe de Oficina de Informática** / Carlos Arturo Díaz Royert

**Asesor de Presidencia** / Guillermo Augusto Naar Pardo

**Coordinador de Área Sanidad Animal Zona 1** / Rodolfo Montoya Gómez

**Coordinador de Área Sanidad Animal Zona 2** / Gabriel de la Ossa Hernández

**Coordinador de Área Centro de Servicios** / Orlando Vargas Fajardo

**Coordinador de Área Investigación y Desarrollo** / César Augusto García Mora

**Coordinador de Área Cadena Cárnica** / Cynthia Josefina Ovalle Isaza

**Coordinador de Área Cadena Láctea** / Andrés Elías Borrero Manrique

**Coordinador de Área Divulgación y Prensa** / Jaime Cristancho Gómez

**Coordinador de Área Financiera** / Ángela Marcela Ordóñez Mahecha

**Coordinador de Área Recaudo y Cobranza** / Carlos Francisco Salazar Otero

**FEDEGAN – Fondo de Estabilización de Precios**

**Secretario Técnico** / Andrés Fernando Moncada Zapata

**Coordinadora Operativa** / Gloria Cristina Ruiz Forero

---

*Agradecemos la colaboración y participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Departamento Nacional de Planeación, del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y de toda la institucionalidad pública y gremial que, con sus comentarios e ideas, enriquecieron la construcción del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019.*

---

## **Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019**

**© 2006 Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN - FNG**

Calle 37 No. 14-31 PBX: 578 2020  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.fedegan.org.co](http://www.fedegan.org.co)  
[fedegan@fedegan.org.co](mailto:fedegan@fedegan.org.co)

ISBN 978-958-98018-1-9

Todos los derechos reservados

Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, por cualquier medio, sin permiso escrito del editor.

### **Diseño editorial e impresión**

Sanmartín Obregón & Cía.

Primera edición

Bogotá D.C., noviembre de 2006

Impreso en Colombia

*Este libro se diseñó en tipografía Taz*

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
SECCIÓN I: ESTADO DEL ARTE	21
1. La Ganadería Colombiana de Hoy	23
2. Elementos Estratégicos	65
SECCIÓN II: LOS OBJETIVOS	91
3. Objetivos Sectoriales: El Mercado	93
4. Objetivos Institucionales: Modernización, Inclusión y Credibilidad	113
SECCIÓN III: PILARES ESTRATÉGICOS	121
5. Focalización y Regionalización, Estrategia Transversal	123
6. Sistema Nacional de Salud e Inocuidad	135
7. Productividad y Empresarización	153
8. Cadenas Productivas y Trazabilidad	185
9. Fomento al Consumo y Promoción de la Demanda	221
10. El Modelo Exportador Ganadero	231
SECCIÓN IV: LOS FUNDAMENTOS	249
11. La Institucionalidad Gremial	251
12. La Parafiscalidad	267
13. Técnicas de Información y Comunicaciones, TIC's	273
14. Responsabilidad Social	283
CONCLUSIÓN	293



*Este documento es para los ganaderos colombianos,  
para que lo lean y lo discutan,  
para que lo reescriban si es necesario.  
Es un documento en construcción,  
porque los planes pueden cambiar,  
como cambian los caminos,  
pero nunca la meta de modernizar  
y hacer grande a la ganadería colombiana.*

*Este documento es para el Estado,  
para quienes toman decisiones  
y orientan la política pública.  
Para que conozcan  
a dónde queremos llegar...  
y a dónde llegaremos.*

*Este documento es para el campo colombiano  
que queremos transformar.*

*Este documento es para la paz de Colombia,  
que no sólo está en nuestros anhelos,  
sino en nuestros claros propósitos de futuro  
y en nuestro diario esfuerzo por alcanzarlos.*

**José Félix Lafaurie Rivera**  
Presidente Ejecutivo



## PRESENTACIÓN

*“Los ganaderos de Colombia queremos ser empresarios. Vamos a modernizar la ganadería colombiana, porque necesitamos trascender de un negocio tradicional a una verdadera industria rentable, sostenible y próspera con responsabilidad social”.*

**José Félix Lafaurie Rivera**

Presidente Ejecutivo de FEDEGAN  
XXIX Congreso Nacional de Ganaderos  
Cartagena, noviembre de 2004

Esta es la visión expuesta en el Congreso Nacional de Ganaderos en noviembre de 2004, y compartida por todos los ganaderos del país. Pero más que una frase en un discurso, es una necesidad y una consigna para la acción. Por su magnitud y enfoque, esta gran meta impone, en principio, tener claridad sobre el actual estado del arte de la ganadería colombiana, para, a partir de ese punto de partida, definir objetivos, diseñar estrategias y establecer las múltiples actividades y sus responsables, que están en la base del “Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019”.

La propuesta temporal de la meta no es caprichosa. Para ese entonces —el año 2019— estarán culminando los procesos de desgravación progresiva que hacen parte de los tratados comerciales negociados con el Mercosur y con los Estados Unidos, además de los que se suscriban durante estos años, dentro de la política de abrir espacios a los productos colombianos en el exterior. El país se asoma, entonces, a un escenario de competitividad sin cortapisas, en el que la modernización y reconversión de todas las actividades económicas, pero las del sector agropecuario muy particularmente —la ganadería entre ellas— no será solamente una condición de acceso a los principales mercados, sino que se habrá convertido en un asunto de supervivencia para conservar siquiera nuestro propio mercado, el cual, hasta ahora y sin muchas razones de competitividad real, siempre hemos considerado feudo inexpugnable.

Pero también desde el punto de vista del proceso de Planeación, tres lustros (el Plan se empezó a concebir en 2004) es un periodo adecuado para el diseño y ejecución de estrategias de largo aliento, sin la angustia cortoplacista de la coyuntura que siempre nos esconde el horizonte de nuestra visión. Y aun desde la esquina de los simbolismos, en el año 2019 Colombia habrá alcanzado dos siglos de vida independiente y -no nos cabe duda alguna- también habrá encontrado el sendero de la paz, el desarrollo y el bienestar.

La ganadería habrá sido factor estratégico en este logro, pues su impacto en la vida económica y social del campo se habrá multiplicado benéficamente, gracias al intensivo proceso de modernización que se desarrollará en el entretanto. Colombia recobrará la condición perdida de un bovino por habitante, y se afianzará como uno de los grandes de la ganadería en el continente. Tendremos 48 millones de cabezas en 28 millones de hectáreas para 48 millones de habitantes. 48-28-48. Esa es la meta para 2019, con niveles de productividad y competitividad que garantizarán una posición sólida e indiscutible en el mercado nacional de carne y leche, y una ubicación de privilegio entre los diez líderes mundiales del sector.

En las regiones productoras, la urdimbre hoy rota del tejido social se habrá reconstruido alrededor de la cultura ganadera y del bienestar que genera una actividad económica pujante. Y para ello, la responsabilidad social será una nueva impronta de la ganadería colombiana, a través de su formalización empresarial y del cumplimiento de sus compromisos y obligaciones con la sociedad y con la naturaleza, a la cual le habrá devuelto diez millones de hectáreas no aptas para la actividad ganadera tradicional, al tiempo que la producción se habrá ceñido a los más estrictos estándares ambientales internacionales.

Es una visión ambiciosa más no imposible, pero así deben ser los sueños. Los grandes logros de la humanidad se han originado en la capacidad de soñar en grande, pero también en la convicción necesaria y en la tenacidad para convertir esos grandes sueños en realidades. No hablamos de utopías, que son inalcanzables por definición. No hablamos de sueños irresponsables y ciegos, sino, por el contrario, anclados en la realidad y, sobre todo, conectados a las señales de un mundo que avanza al lomo de profundos y acelerados cambios.

El advenimiento de millones y millones de nuevos demandantes de alimentos, no sólo por el crecimiento vegetativo de la población mundial, sino por la acelerada “despauperización” y urbanización de países como China e India, así como el inevitable agotamiento de los combustibles fósiles y el surgimiento, con inusitada fuerza, de los biocombustibles como opción energética de primera línea, están generando ya una recomposición de los sectores agropecuarios a nivel planetario, en función del uso

más eficiente de los suelos, dejando a los países de los trópicos, con capacidad para la producción ininterrumpida de pastos y forrajes, el nicho del suministro mundial de carne y leche bovinas, que, además, continuarán ocupando el papel insustituible que hoy tienen dentro de la dieta humana.

Así pues, se trata de señales claras para aprovechar oportunidades concretas y ventajas comparativas incuestionables, pero aún tenemos distancia frente a las condiciones para poder usufructuar el ventajoso escenario que respalda con suficiencia nuestra visión; y tenemos también limitaciones de tiempo. La modernización de la ganadería colombiana no resiste aplazamientos frente a la imparable globalización, y no podemos olvidar que la inacción y la indolencia pueden convertir las mejores oportunidades en las peores amenazas. Si el futuro fuera hoy, si trajéramos a “tiempo presente” el año 2019, nuestras condiciones de competitividad no nos permitirían acceder a los principales mercados internacionales (Estados Unidos, Unión Europea, Japón, etc.), como sucede ahora mismo, pero con el agravante de que nuestros vecinos de MERCOSUR habrán fortalecido sus ya bien importantes ventajas competitivas actuales, y podrán ofrecer a nuestro mercado interno carne y leche de excelente calidad y precio inferior. Y nada podremos hacer para evitarlo.

Entonces, no son de poca monta –ni de poca urgencia– las tareas que nos echamos encima los ganaderos colombianos para alcanzar nuestras grandes metas bajo el liderazgo de FEDEGAN. Haremos lo que nos corresponda con el ahínco que sea menester, y no cejaremos en buscar el compromiso de los restantes actores en el escenario ganadero colombiano, pues la magnitud de la visión trasciende el ámbito gremial e involucra, además de los productores y las organizaciones ganaderas, a todos los eslabones de las cadenas cárnica y láctea, a la institucionalidad agropecuaria, al Gobierno y a buena parte de las fuerzas vivas del país, que son también responsables de la implementación y seguimiento de las tareas contempladas en el Plan Estratégico.

Mas nuestra responsabilidad primera y nuestro vínculo fundamental es con el ganadero colombiano. A él le propone FEDEGAN este Plan Estratégico, no como una indicación distante sino como un derrotero para el logro de la modernización y la competitividad, a través del esfuerzo cotidiano de la producción y en procura siempre de la rentabilidad y el bienestar del ganadero en su entorno, de la consolidación de una institucionalidad gremial empoderada y eficiente, de la reconstrucción del tejido social en el campo y, en últimas, de la edificación de un mejor futuro para Colombia.

**José Félix Lafaurie Rivera**

Presidente Ejecutivo



# INTRODUCCIÓN

La ganadería colombiana, a pesar de las conocidas dificultades del entorno rural en que se desarrolla, y a pesar de los injustos estigmas que pesan sobre la actividad y sobre los productores ganaderos, ha mostrado enormes avances durante los últimos años, a partir del liderazgo de FEDEGAN y del apalancamiento financiero de los recursos parafiscales aportados por el gremio mismo al Fondo Nacional del Ganado, los cuales han permitido importantes logros en aspectos como el sanitario, de transferencia tecnológica y de modernización de los procesos de sacrificio y transformación de carnes, entre otros; pero también a partir del empuje de los ganaderos y de sus instituciones, como es el caso de los importantes avances genéticos en cabeza de las asociaciones de razas puras.

No obstante, este ritmo de transformación ya no es suficiente frente a los retos apremiantes de la globalización y, por lo tanto, es necesario “aplicar el acelerador” al proceso de modernización de la ganadería colombiana. El país rural recuerda la verdadera catástrofe que, para muchos renglones agrícolas altamente transables en el mercado internacional, representó la abrupta y unilateral apertura de los años noventa del siglo pasado. La segunda oleada de globalización viene de la mano de los acuerdos bilaterales de libre comercio que están a la orden del día, aunque presenta significativas diferencias: la primera, que responde a negociaciones bilaterales y no a una decisión unilateral y excesivamente generosa del país; la segunda, que contempla periodos de desgravación que le dan alguna gradualidad para permitir la reconversión y reorientación de los diferentes renglones de la producción; y la tercera, que el Estado ha previsto mecanismos que apalanchen los esfuerzos públicos y privados de dicha reconversión y reorientación productiva, los cuales integran la llamada “agenda interna”.

Y hay una cuarta diferencia que toca con nuestro sector específicamente. En la primera apertura, la ganadería no se vio afectada y, por el contrario, sirvió de “tabla de salvación” para muchos agricultores que encontraron en nuestra activi-

dad una opción productiva. En el proceso de globalización en marcha, la ganadería es un actor de primera línea, no sólo por estar calificado como un sector con alto potencial dentro de la Apuesta Exportadora Agropecuaria, sino porque los acuerdos comerciales incorporan la posibilidad de acceso a nuestro país de los productos de países que son potencias ganaderas mundiales, como Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Estados Unidos.

Así las cosas, nuestra meta ganadera debe ser convertir a Colombia en otra más de estas potencias ganaderas, para lograr acceso real a los Estados Unidos y a muchos más mercados en todo el mundo, y para preservar nuestro significativo mercado interno. Tenemos con que hacerlo. Tenemos las tierras y nuestra favorable condición tropical; tenemos los animales y un buen nivel genético; tenemos un gremio fuerte y una gran cultura ganadera, y tenemos, sobre todo, ganaderos curtidos en la dificultad y con una gran fe en el futuro.

Pero también acusamos grandes carencias. No contamos con los niveles de educación básica requerida para fundamentar la transferencia de tecnología; no tenemos una infraestructura básica rural que soporte los niveles de crecimiento requeridos; no tenemos una institucionalidad pública suficientemente sólida en aspectos críticos como el sanitario y el de inocuidad de alimentos; nos falta “democratizar” la genética y generar mecanismos masivos de transferencia tecnológica; nos falta empresarización y formalidad; nos falta crédito y mecanismos de capitalización rural; nos faltan sistemas de trazabilidad aceptados a nivel internacional; nos falta racionalizar la estructura de costos de la ganadería y una mayor integración de cadena.

En fin, precisar y potenciar los aspectos positivos, así como reconocer con realismo los negativos para neutralizarlos, todo ello a partir de la formulación de objetivos que apunten a una meta final —a una visión—, y de estrategias que permitan alcanzar unos y otras, es lo que da sentido a la formulación del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 —PEGA 2019—.

## **Sobre la Planeación**

Cuando las sociedades crecieron y fue cada vez más difícil el logro del bien común a partir de las actividades e intereses individuales, ya sea en una empresa, en un poblado, en una iglesia o en una nación, la planeación surge por sí sola como un instrumento para definir propósitos comunes y para establecer las acciones y las responsabilidades para alcanzarlos.

El sentido de la Planeación, entonces, es el de definir los caminos, las herramientas y las tareas de cada uno de los actores, para llegar a un futuro deseado a partir de un presente conocido. En consecuencia, la primera pregunta por responder es ¿en dónde estamos?, y se resuelve a través del Estado del Arte o de Situación, que, sin caer en el diagnóstico exhaustivo, permite una descripción suficiente como primer paso del proceso de Planeación. El Capítulo 1 aborda esa reseña de la situación actual de la ganadería colombiana, cuyo resultado práctico es arrojar claridad sobre lo que se conoce en el argot de la planeación como la matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas), en otras palabras, una síntesis de los aspectos positivos y de las carencias de la ganadería colombiana.

Una vez conocida con objetividad la situación actual como punto de partida, cabe preguntarse –aunque parezca de Perogrullo– ¿quienes somos?, ¿cuál es nuestra misión? ¿cuál es la razón de ser de nuestra organización y de nuestra actividad?, para luego preguntarse ¿a dónde queremos llegar? ¿Cuál es nuestra visión de futuro?

El ejercicio de contraste entre la situación actual y los elementos de Misión y Visión, permite visualizar: primero, los grandes objetivos corporativos; segundo, el o los factores claves de éxito para el cumplimiento de la Misión y el logro de la Visión propuesta; tercero, las grandes áreas de gestión o “pilares” hacia los cuales se debe orientar el conjunto de estrategias y acciones institucionales que hacen parte de los diferentes frentes de trabajo; y cuarto, los fundamentos sobre los cuales debe estar soportada toda la acción estratégica.

Este conjunto de elementos, condensados con ánimo didáctico en lo que hemos dado en llamar “Los Templos Estratégicos”, de la ganadería como actividad económica y de FEDEGAN como su gremio cúpula, permiten apreciar las articulaciones entre los elementos de Misión y Visión con los objetivos, los pilares estratégicos y los fundamentos o cimientos del Plan.

La concepción estratégica se explicará más ampliamente y se desarrollará en el Capítulo 2, y a pesar de su carácter un tanto teórico –si se quiere–, es de gran importancia para tener una comprensión integral del Plan Estratégico y de sus alcances.

Los dos primeros capítulos tienen la condición de preliminares, el primero como diagnóstico de entrada, y el segundo como necesario elemento de conceptualización y metodología del Plan, motivo por el cual se agrupan en una primera Sección denominada Estado del Arte. Una segunda Sección desarrolla los Objetivos, tanto sectoriales (Capítulo 3) como institucionales (Capítulo 4) que hacen parte de los Templos Estratégicos de la ganadería y de FEDEGAN.

La tercera Sección comprende el desarrollo temático de los que se definieron como Pilares Estratégicos del Templo de la Ganadería Colombiana: La Focalización Productiva en el Capítulo 5, el Sistema Nacional de Salud Animal en el Capítulo 6, La Productividad es el tema del Capítulo 7, en tanto que el Capítulo 8 se encarga de las Cadenas Productivas y la Trazabilidad, el Capítulo 9 del Fomento al Consumo y Promoción de la Demanda, y el Capítulo 10, sobre la generación de un Modelo Exportador Ganadero.

La tercera Sección aborda el tema de los Fundamentos contemplados en los Templos, desarrollando en el Capítulo 11 el de la Institucionalidad Ganadera y, dentro de él, todo lo relacionado con el Templo Estratégico de FEDEGAN. El Capítulo 12 toca el tema de la Parafiscalidad, mientras que el Capítulo 13 se relaciona con las Tecnologías de Información y Comunicaciones como requisito de competitividad, y el Capítulo 14 hace referencia a los principales elementos de la Responsabilidad Social Gremial de FEDEGAN y de la institucionalidad ganadera, y también de la Responsabilidad Social Empresarial del ganadero.

## **Sobre el Proceso**

Algunas consideraciones adicionales sobre el proceso que desembocó en el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, que FEDEGAN pone a consideración del Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la institucionalidad agropecuaria pública y privada, de la organización gremial ganadera y de la comunidad ganadera en general.

La primera tiene que ver con los alcances del documento, a partir del debate originario sobre si se trataba del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana o del Plan Estratégico de FEDEGAN como organización gremial. Es evidente que la segunda opción limitaría enormemente el alcance del Plan, dentro de las paredes de la mayor o menor, pero siempre limitada, acción de FEDEGAN frente a una problemática que trasciende las capacidades y competencias de la acción gremial, por fuerte y consolidada que esta sea.

Así que el proceso mismo marcó el camino. FEDEGAN, en su condición de gremio cúpula, y de la capacidad de impacto que le brinda la función de Ley de administrar los recursos parafiscales de la actividad, presenta el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, dentro del cual se encuentra “subsumido” su propio Plan Estratégico. En otras palabras: son enormes sus responsabilidades frente a la maquinaria que

ha de construir el futuro propuesto como Visión para la ganadería colombiana, pero no todas las palancas están bajo su control. Existen agentes de gran incidencia en ese futuro, pero ubicados en el ambiente externo de la organización gremial, tanto a nivel nacional como internacional. Las acciones y responsabilidades de dichos agentes pueden ser previstas y, de hecho, están incorporadas al Plan, y FEDEGAN, por su parte, podrá servir de agente oficioso y de veedor para presionar su cumplimiento, pero nunca será responsable de ellas. Son –o deberían ser– extensiones de los Planes Estratégicos de otras entidades e instituciones, que tocan desde afuera al de la Ganadería y en tal condición se incorporan al PEGA 2019. Por el contrario, los elementos estratégicos de FEDEGAN como organización gremial, sí se encuentran integrados totalmente al Plan Estratégico de la Ganadería, como se podrá apreciar en la propuesta del Capítulo 2 sobre estas interrelaciones.

La segunda consideración se desprende de la anterior, en cuanto representa una solución metodológica adoptada frente a esta compleja realidad de interacciones alrededor del Plan, pero, sobre todo, a raíz de la directriz expresa de la Presidencia Ejecutiva de FEDEGAN, de llegar a una propuesta integral e incluyente, que trascendiera la percepción y las propuestas de la Federación. Es indudable que los agentes externos más cercanos son, en primera instancia, la institucionalidad ganadera, afiliada o no a FEDEGAN, así como la institucionalidad pública relacionada con el sector y con los procesos de planeación del Estado. Fue así como el documento “en construcción” del Plan fue enviado a todas estas instituciones, en un proceso dispendioso pero gratificado con el enriquecimiento de aportes significativos.

Y dentro de este esquema participativo, conviene resaltar el proceso de interacción permanente y fructífera con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el Departamento Nacional de Planeación, en aquellos bloques temáticos que tienen que ver directamente con la política agropecuaria y ganadera del Estado. El documento definitivo del PEGA 2019, incluye –claro está– algunos bloques temáticos que no fueron consensuados con el MADR y el DNP, relacionados, entre otros, con el fortalecimiento gremial como uno de los fundamentos sobre los que debe descansar el Plan –sin gremio no será posible la modernización ganadera–, y con el desarrollo de las Tecnologías de Informática y Comunicaciones, TIC’s, vitales también para el logro de la modernización y la competitividad.

Una tercera y última consideración tiene que ver con lo que hay detrás de este documento oficial del PEGA 2019, y con la también directriz de que el Plan logre trascender una función meramente indicativa y tenga mayor compromiso con la acción susceptible de seguimiento y evaluación en el tiempo. Si los planes estatales tuvieran

esta característica el país sería otro. La cara oculta del Plan es un amplio y detallado desarrollo matricial a partir de la herramienta del “Tablero de Mando” (Balanced Scorecard), en el cual se desagregan objetivos y estrategias en 18 matrices, con sus correspondientes indicadores, metas y responsables, tanto de las que competen a FEDEGAN como de aquellas que son responsabilidad de agentes externos. Así las cosas, con los niveles de agregación que sea menester, y en cualquier momento, se podrán generar informes de avance hacia la visión de futuro de la ganadería colombiana.

De hecho, muchas de las estrategias y acciones ya se encuentran en marcha, porque el tiempo es corto frente a los enormes retos de la globalización. El compromiso de FEDEGAN y de los ganaderos de Colombia es total con el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019. Sólo esperamos estar, siempre y efectivamente, acompañados en ese compromiso por quienes comparten con nosotros las responsabilidades de sus logros, para bien de nuestra actividad, del campo colombiano y del país.

SECCIÓN I

---

# Estado del Arte

## **ÍNDICE SECCIÓN I**

1. LA GANADERÍA COLOMBIANA DE HOY	23
1.1. Aporte al PIB	24
1.2. Posición Sectorial	25
1.3. Generación de Empleo	26
1.4. Caracterización de la Producción	29
1.5. Cadenas y Acuerdos Sectoriales de Competitividad	38
1.6. Referenciamiento Internacional	53
1.7. La Matriz DOFA de la Ganadería Colombiana	61
2. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS	65
2.1. El “Plan de Trabajo” del PEGA 2019	66

# 1. LA GANADERÍA COLOMBIANA DE HOY

Como se indicó en las notas introductorias, el Estado del Arte no pretende agotar el tema de la situación actual de la ganadería colombiana, ni de sus causas y consecuencias. Por el contrario, se limita a una descripción somera de los elementos más agregados de la actividad y significativos para el desarrollo del Plan. Sin embargo, como introducción a cada uno de los bloques temáticos y cuando sea necesario, se hará también una descripción, también breve pero más desagregada sobre cada uno de ellos, con el ánimo de permitir una relación más próxima entre la situación actual en cada tema y los objetivos y estrategias planteados, sin necesidad de remitirse a esta presentación inicial.

Con el proceso de industrialización de la economía, que se dio en nuestro país apenas en la primera mitad del siglo XX, y con el posterior advenimiento de los llamados sectores modernos (la banca, la informática, las comunicaciones, los hidrocarburos, etc.) tanto la ganadería como el sector agropecuario en su conjunto, fueron perdiendo el mayor peso específico que habían tenido hasta entonces en la economía nacional, lo cual puede considerarse como una tendencia normal del desarrollo, siempre y cuando obedezca al mayor dinamismo de unos sectores frente a otros en igualdad de condiciones, y no, como es nuestro caso, a que el crecimiento de los llamados sectores modernos (urbanos) se hizo a partir de la acumulación originaria de capital de los sectores rurales, y luego se privó a estos últimos de las condiciones para el desarrollo.

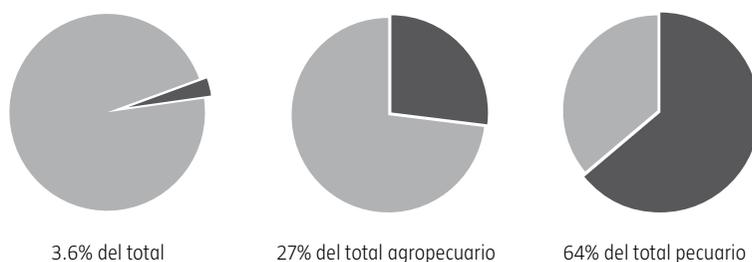
Hay consenso entre los historiadores sobre la importancia de la ganadería durante el siglo XIX, como factor de acumulación de capital que permitiría los posteriores procesos de industrialización y diversificación de la economía en general, como hay consenso sobre el posterior abandono del sector agropecuario por parte de la política pública, con las consecuencias ya conocidas sobre la situación social y económica del campo.

Aún así, la ganadería continúa siendo la actividad económica con mayor presencia en el país rural y sigue teniendo una gran importancia relativa dentro de la economía nacional, a pesar del difícil entorno que ha caracterizado a la producción agropecuaria y ganadera en particular, por cuenta no solamente de la crónica carencia de institucionalidad y de inversión pública como condición para el desarrollo, sino por el desequilibrio social y el clima de ilegitimidad y violencia que se ha enseñoreado en el campo colombiano, precisamente por tan pronunciados vacíos de la presencia estatal.

## 1.1. Aporte al PIB

Con base en cálculos deducidos a partir de estimaciones del DANE sobre el valor de la producción y de su componente de valor agregado, se estima que la ganadería participa con poco menos del 3,6% del PIB Nacional, porcentaje apreciable para una actividad individual y, sobre todo, para una actividad rural. Ya dentro del sector agropecuario su importancia relativa es indiscutible, con una participación del 27% del PIB agropecuario y del 64% del PIB pecuario (Gráfica 1.1). En otras palabras, la ganadería bovina, aún a pesar del gran crecimiento de otras actividades como la avicultura –36%<sup>1</sup> entre 2000 y 2005– y la porcicultura con un 24%<sup>2</sup> en el mismo periodo, conserva la primacía dentro de la producción pecuaria y una participación muy importante dentro de la economía rural colombiana, con todo lo que ello implica en cuanto a generación de empleo y bienestar.

**Gráfica 1.1 Participación de la Ganadería en el PIB**



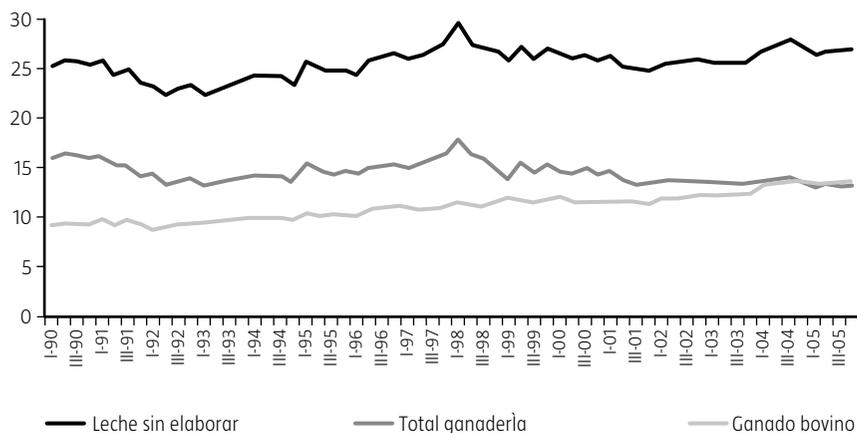
Fuente: DANE. Cálculos: FEDEGAN - Oficina de Planeación.

1 FENAVI

2 ACP - Asociación Colombiana de Porcicultores.

Como se puede apreciar en la Gráfica 1. 2, de acuerdo con el valor de la producción, dicha participación, a finales de 2005, se divide prácticamente en partes iguales entre los renglones de producción de carne y de leche –13.3% y 13.6% respectivamente–. La gráfica indica, igualmente, el relativo estancamiento del sector, a juzgar por la tendencia de crecimiento muy estable durante los últimos años, resultado de una combinación de comportamientos opuestos en el dinamismo de los dos principales productos de origen bovino, positivo en el caso de la leche, que ha conservado una tendencia de crecimiento sostenido del valor de la producción, y negativo para el caso de la carne, que, por el contrario, presenta una tendencia decreciente, aunque no muy pronunciada, con un total estancamiento desde finales de 2001.

**Gráfica 1.2 Valor de la Producción - Participación (%)**



Fuente: DANE

## 1.2. Posición Sectorial

Son tan fuertes los estereotipos negativos que pesan sobre el sector agropecuario y sobre la ganadería muy particularmente, que la opinión pública y los ganaderos mismos tienden a desconocer o a subestimar la importancia económica de esta actividad productiva, estratégica, además, para la seguridad alimentaria de los colombianos,

como quiera que, según el DANE, nuestros compatriotas destinan el 7,1% de sus ingresos totales al consumo de carne y de lácteos bovinos.

Una vez más, el valor de la producción resulta una buena aproximación para estimar la participación de la ganadería en la economía, con resultados que resultan sorprendentes. En efecto, si la ganadería representa el 26.9%, en valor de la producción, entonces la ganadería es:

- » Más del doble (2.13 veces) de la Avicultura –aves de corral + huevos– (12.6%)
- » Más de tres veces (3.36) el Café (8%)
- » Más de cinco veces (5.27) las Flores (5.1%)
- » Casi seis veces (5.98) el Arroz (4.5%)
- » Más de ocho veces (8.15) la Papa (3.3%)
- » Y casi diez veces (9.28) la Porcicultura (2.9%)

En términos de su participación en el PIB total, la ganadería se ubicó en el año 2005 en un honroso décimo primer lugar (3.6%), superando a sectores como Electricidad, Gas y Agua (3.4%), Correos y Comunicaciones (2.6%), Hotelería y Restaurantes (2.2%) y el Café, que participa con el 1.8%.

### 1.3. Generación de Empleo

En el documento de planeación del Gobierno para los próximos años: *Visión Colombia II Centenario: 2019*, se reconoce expresamente que “el sector (agropecuario) ha sido el mayor generador de empleo a lo largo de la historia, a pesar del descenso registrado en los últimos años”<sup>3</sup>. Ya hemos visto, de otra parte, que la ganadería es, a su vez, la actividad económica con mayor presencia en todo el territorio rural colombiano y representa más de la cuarta parte de la capacidad de generación de riqueza del sector agropecuario, luego no es extraño que, con un aporte de alrededor de 950.000 empleos, la ganadería sea también el primer generador de empleo directo del país, con una participación del 7% del total nacional, y lo sea también del sector agropecuario con un aporte del 25% del empleo rural.

A través de una de las encuestas realizada por FEDEGAN, simultáneamente con los ciclos de vacunación contra Fiebre Aftosa y Brucelosis<sup>4</sup>, fue posible hacer una primera

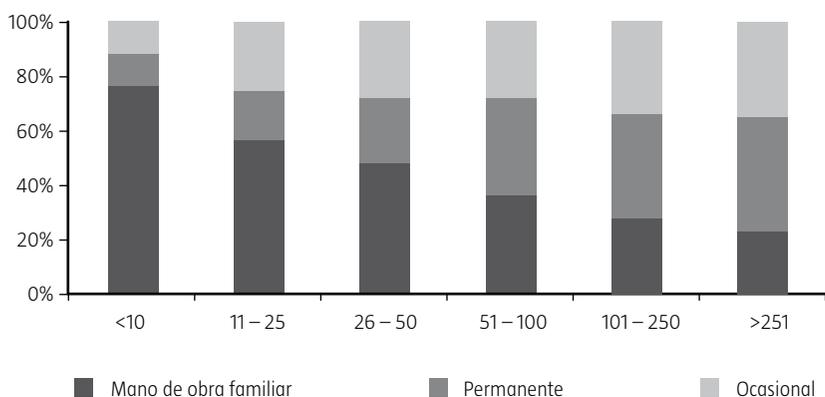
3 DNP. *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá. 2006. p.149

4 Primer ciclo de vacunación de 2003. Tamaño de la muestra: 2.000 fincas ganaderas. Selección aleatoria

caracterización de las clases de vinculación laboral para establecer, más allá de la cantidad, la calidad del empleo ganadero, así como la capacidad de su mano de obra.

Un primer resultado de la encuesta determinó que el sector se caracteriza por generar más empleo familiar que externo, con un elevado componente no monetario de remuneración al trabajo. Como se puede apreciar en la Gráfica 1.3, este tipo de vinculación predomina en las explotaciones pequeñas, que son, además, la gran mayoría, como se podrá apreciar más adelante. A medida que aumenta el tamaño del hato, se disminuye la utilización de mano de obra familiar y aumenta la contratación de mano de obra externa. De la misma manera, entre mayor es el tamaño del hato, la contratación de mano de obra permanente aumenta y disminuye la contratación de mano de obra ocasional, a pesar de lo cual, el “jornal” conserva una alta participación como forma de contratación. Como es de suponerse, el tamaño de las fincas incide en el número de empleados, su modo de contratación (ocasional o permanente) y su productividad.

**Gráfica No. 1.3 Utilización de mano de obra (%) – Número de cabezas por finca**



Fuente: FEDEGAN. Oficina de Planeación

La utilización de trabajo familiar es un rasgo característico del minifundio como forma de producción, toda vez que no se trata siempre de “familias contratadas” –aunque es común también esta figura– sino de familias de “pequeños propietarios”. Cualquiera que sea la forma, este tipo de vinculación, como la del “jornal”, son sintomáticas de la informalidad que aún predomina en todo el sector rural y esconden un problema de baja remuneración efectiva, por efecto del alto componente de remuneración en

especie, cuando se trata de mano de obra familiar, o bien, de la precariedad implícita en el trabajo “por días”, sin ningún componente prestacional o de compensación. Adicionalmente, estos tipos de remuneración en especie o totalmente informales, impiden la valoración contable del aporte de la mano de obra dentro de la producción ganadera de carne y leche, dificultando los cálculos de rentabilidad y productividad.

Un segundo resultado tiene que ver con la capacidad de generación de empleo de los diferentes sistemas productivos. Si bien la mano de obra tiene un peso significativo dentro de la estructura de costos de la ganadería en general, su participación es mayor en sistemas como doble propósito y cría, en los cuales representa el 56% y 62% respectivamente, menor en la lechería especializada (28%) por efecto del mayor peso específico de la alimentación, en especial de los concentrados y suplementos, y aún menor en los sistemas de levante y ceba, con el 30% y 20% respectivamente, en este caso por la alta participación del precio de los animales, que no son asumidos como un bien de capital sino como un costo de producción. Ahora bien, independientemente de la participación en los costos, son la lechería especializada y el doble propósito las actividades que demandan la mayor cantidad de empleo por cada 100 animales (Cuadro No.1.1), en razón, principalmente, de la condición del ordeño como una labor intensiva en la utilización de mano de obra.

**Cuadro No. 1.1 Empleo generado por sistema de producción (por cada 100 animales)**

Actividad Ganadera	Empleo generado por cada 100 animales
Leche	7 a 8
Doble Propósito	5 a 6
Cría – Levante - Ceba	2 a 3

*Fuente: FEDEGAN. Cálculos Oficina de Planeación*

Y un tercer resultado, definitivo como reto de competitividad de la ganadería y como compromiso de la política pública en materia educativa, se relaciona con el bajo nivel de escolaridad de la mano de obra, toda vez que el 15% no ha estudiado y el 33% ha hecho apenas algunos cursos de primaria. De esta manera, cualquier proceso de capacitación en competencias por parte del SENA o del gremio mismo, incorpora mayores dificultades y representa una barrera para el necesario proceso de transferencia de tecnología. Pero al margen de cualquier consideración utilitaria desde el punto de vista del sector de la producción, es indiscutible que el analfabetismo y la baja escolaridad son factores fundamentales de la inequidad, la exclusión social y la

pobreza que caracterizan al campo colombiano, y cuya superación está en la base de cualquier posibilidad de recuperación y mayor desarrollo.

## 1.4. Caracterización de la Producción

Una mirada, si no exhaustiva cuando menos algo más detenida, a la producción ganadera, permite no solamente establecer un punto de partida al ejercicio de planeación, sino que aporta información significativa frente a los estereotipos existentes y a la distorsionada percepción social que sobre ella se tiene, lo cual resulta de vital interés para El Plan Estratégico de la Ganadería 2019, toda vez que la necesaria reconversión no se puede soportar únicamente en el esfuerzo de los productores, sino en la generación de condiciones por parte del Estado a través de la formulación y ejecución de política pública sectorial, la cual siempre ha encontrado cortapisas en la negativa percepción social del sector.

### 1.4.1. El Inventario Bovino

A partir de las campañas regulares de vacunación que hacen parte de los Programas de Erradicación de la Fiebre Aftosa y la Brucelosis, los datos sobre el “inventario bovino” obedecen cada vez más al sentido literal de la palabra, es decir, a un conteo físico —a un verdadero censo— más que a la resultante de la inferencia estadística a partir de una muestra, como sucedía anteriormente. Los datos recogidos durante los ciclos de vacunación del año 2005<sup>5</sup> arrojan una población inmunizada cercana a los 22 millones de animales. No obstante, se estima que el tamaño total del hato es del orden de los 23 millones de cabezas, toda vez que la cobertura aún no es del 100% y, adicionalmente, algunos animales pueden no ser sujetos de vacunación, por diferentes motivos, entre los cuales sobresale la proximidad del sacrificio.

Del total del inventario el 56% son hembras<sup>6</sup>. De acuerdo con cifras del DANE, 60% del hato se destina a la producción de carne (cría, levante, ceba), el 38% al doble propósito y el resto (2%) a la lechería especializada. Dentro del inventario que está

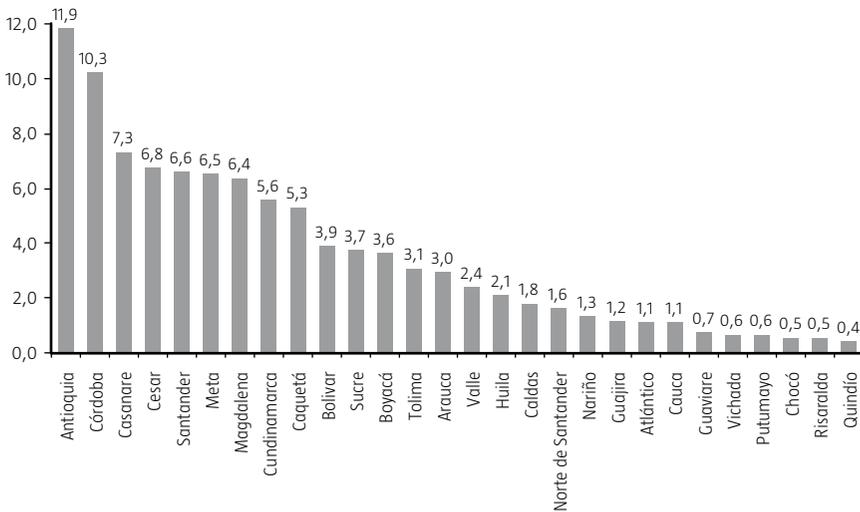
5 *Las cifras de inventario bovino reportadas por FEDEGAN se obtienen a partir de los registros del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa que es realizado en 27 departamentos. Los datos reportados para Chocó, Amazonas, San Andrés y Providencia, Guainía y Vaupés son recolectados por el ICA*

6 *FEDEGAN. Coordinación de Sanidad Animal.*

destinado a la producción de leche, se estima que existen alrededor de 4.337.837 hembras de más de dos años en sistemas doble propósito y 345.431 en sistemas de leche especializada.

Desde el punto de vista de su distribución geográfica, aunque el concepto de región productora no corresponde siempre con la división político-administrativa —el caso del Magdalena Medio es característico—, dentro de los 32 departamentos incluidos en el censo bovino, 7 representan más del 55% del hato, con participaciones individuales que superan el 6% del total (Gráfica 1.4), siendo Antioquia el departamento con el mayor número de animales, seguido de Córdoba, Casanare, Cesar, Santander, Meta y Magdalena. Existe, además, un grupo importante de departamentos con participación intermedia pero importante dentro del hato nacional (entre el 3% y el 5.7%) liderados por Cundinamarca, seguido de Caquetá, Bolívar, Sucre, Boyacá, Tolima y Arauca. No obstante, como se puede apreciar en la gráfica, la ganadería está presente, prácticamente, en la totalidad del territorio nacional.

**Gráfica 1.4 Inventario Bovino – Participación Departamental (%)**



Fuente: FEDEGAN - 2005

A partir de otras fuentes de información se puede establecer que, durante la década de los noventa, el inventario ganadero permaneció prácticamente estático, pues pre-

sentó una tasa promedio de crecimiento apenas superior al 0%. A partir del año 2000, apelando a los censos de vacunación, se observa un mayor dinamismo, alcanzando, entre 2000 y 2004, un incremento promedio cercano al 1%, el cual, aunque continúa siendo bajo, se tradujo en un crecimiento del orden de las 800.000 cabezas de ganado. Este escenario actual da cuenta del retorno de muchos ganaderos a sus fincas y de los esfuerzos de repoblamiento y productividad, aunque todavía insuficientes a la luz de una meta superior, en algo más de una década, a las 40 millones de cabezas.

### 1.4.2. El Uso de la Tierra

Uno de los estereotipos que pesa sobre la actividad ganadera es la de la excesiva utilización del territorio, muchas veces en contravía de la vocación natural de los suelos. Inicialmente, habría que anotar que los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2005 señalan que la actividad pecuaria estaría presente en el 34% del territorio nacional<sup>7</sup>, si se incluyen las 8.0 millones de hectáreas de malezas y rastrojos que, tradicionalmente, han sido “asignadas” a la actividad pecuaria. Sin ellos, el porcentaje de ocupación pecuaria desciende al 27% del territorio.

Dentro de lo que se puede considerar como la frontera agrícola, estimada por el DANE (Cuadro 1.2 de la siguiente página) en 51.1 millones de hectáreas —el 44.8% del territorio— la actividad pecuaria ocupa el 76% incluyendo malezas y rastrojos, y sin incluirlas, el 61% del territorio agropecuario. Aquí existe un primer interrogante sobre las cifras oficiales, pues si bien es cierto que buena parte de las zonas de malezas y rastrojos puede estar siendo utilizada por la ganadería de subsistencia, no es razonable pensar que la totalidad de esas 8.0 millones de hectáreas esté siendo dedicada a la actividad ganadera.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, hace un agrupamiento diferente de cifras (Cuadro No.1.3 de la siguiente página), en el cual, de todas maneras, no hay mayor diferencia en la cantidad de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria (38.3 millones de hectáreas, incluyendo la totalidad de las malezas y rastrojos, por supuesto), pero resulta interesante el análisis sobre su uso, en el que se concluye que no todas las tierras que actualmente se encuentran dedicadas a la ganadería tienen el uso adecuado, lo cual es apenas parcialmente cierto. Según el IGAC, de las 38.3 millones de hectáreas que actualmente están destinadas a la ganadería, sólo 19.3

---

<sup>7</sup> Se puede asumir como pecuaria bovina, pues, en cuanto a utilización de territorio, la porcicultura, la avicultura y demás actividades pecuarias, tienen una participación marginal.

**Cuadro No. 1.2 Superficie Total y Aprovechamiento de la Tierra - Total Nacional Colombia 2005**

	<b>Superficies</b>	<b>Total hectáreas</b>	<b>Total</b>	<b>Subtotal</b>
<b>1</b>	<b>Superficie planimetrada del marco</b>	<b>114.174.800</b>	<b>100,0</b>	
1,1	No agropecuaria, excluida del universo de estudio	59.463.587	52,08	
	Bosques no colonizados	44.893.732		39,32
	Bosques colonizados	10.647.726		9,33
	Bosques plantados	19.607		0,02
	Eriales y similares	701.902		0,31
	Cuerpos de agua	2.847.518		2,19
	Superficie urbana y semiurbana	353.102		0,31
1,2	Marginalmente cultivable en los parques naturales	3.579.929	3,14	
1,3	Agropecuaria planimetrada, incluida en el universo de estudio	51.131.284	44,78	
	1.3.1 Agrícola	3.612.478	7,07	
	Cultivos transitorios y barbecho	1.446.851		2,83
	Cultivos permanentes	2.009.869		3,93
	Descanso	155.758		0,30
	1.3.2 Pecuaria	38.944.373	76,17	
	Pastos	30.976.922		60,58
	Malezas y rastrojos	7.967.451		15,58
	1.3.3 Bosques	7.284.819	14,25	
	Naturales	7.033.990		13,76
	Plantados	250.829		0,49
	1.3.4 Otros usos	1.289.614	2,52	
	Eriales	313.530		0,61
	Cuerpos de agua	377.313		0,74
	Otros fines	598.771		1,17

Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria.

**Cuadro 1.3 Diferencias de uso potencial y real de la tierra (Millones de hectáreas)**

<b>Aptitud de la tierra</b>	<b>Uso potencial</b>	<b>Uso actual</b>	<b>Diferencia de uso</b>
Para Agricultura	14,4	5,3	-9,0
Para Ganadería	19,3	38,3	19,0
Para uso forestal	78,3	57,7	-20,6
Para otros usos	2,3	12,8	10,6
Total territorio	114,2	114,2	0,0

Fuente: IGAC

millones se encuentran adecuadamente asignadas. Calculando las diferencias de uso se podría inferir que, de los 19 millones de hectáreas restantes, 10 millones deberían estar dedicadas al sector forestal y 9 millones a la agricultura.

El ya citado documento “Visión Colombia II Centenario. 2019”, aunque con diferentes cifras, incorpora la misma apreciación al sentenciar que “El acceso a la tierra y los patrones de uso del suelo están condicionados al antagonismo entre vocación y uso...” para afirmar luego que “Por lo menos 60% de la tierra con vocación agrícola es utilizada en ganadería extensiva...”<sup>8</sup>

Según esta versión –también oficial– se le otorga a unas tierras (10,4 millones de hectáreas) una “vocación agrícola” en virtud de la cual no pueden ser utilizadas para ganadería. Y una vez más, independientemente de las cifras, habría que precisar también qué se entiende por tierra con “vocación ganadera” para poder afirmar que la tierra con tal vocación apenas “...alcanza 10,2 millones de hectáreas, pero se están dedicando a esta actividad cerca de 41,7 millones”<sup>9</sup>.

No se puede olvidar que, en esencia, todo ganadero es primero un agricultor de pastos mejorados, que es un cultivo como cualquier otro. Dentro de este orden de ideas, la tierra no apta para ganadería es aquella con determinados niveles de inclinación, la que se encuentra próxima a ríos y espejos de agua, la de malezas y rastrojos quizás, y aquella robada a la selva tropical durante décadas por la colonización incontrolada de los desplazados de todas las violencias, incluida la pobreza. Estas tierras, muy seguramente, tampoco son aptas para la agricultura; es más, nunca debieron haber sido tocadas. Por ello, el Plan Estratégico de la Ganadería 2019, se ha propuesto la meta de devolver a la naturaleza 10 millones de hectáreas.

Pero dentro de esa connotación de “usurpación” que reflejan las posiciones oficiales, la ganadería debería devolverle también a la agricultura entre 9 y 10.4 millones de hectáreas, sin que se conozcan las razones de esa exclusión de vocación ganadera y la correspondiente inclusión de vocación agrícola. Es claro que, por fuera de las tierras realmente “no aptas”, no existe realmente un conflicto –o antagonismo– entre vocación y uso. Es más, no existe una vocación expresa, y el uso es un asunto estrictamente económico. En otras palabras, toda planicie en donde puedan crecer pastos especializados de buena calidad, como puede crecer maíz, algodón o sorgo, es tierra con vocación ganadera. Qué se produzca en ella es un problema de competitividad intersectorial frente a los mercados.

---

8 *Op. cit. pág. 149*

9 *Op. Cit. pág. 153*

Otra cosa bien diferente es la dicotomía entre ganadería extensiva-ganadería intensiva. La primera es de común utilización en zonas tropicales como la nuestra, en donde los factores climáticos garantizan la producción de pasto durante prácticamente todo el año, mientras que la segunda, en su versión extrema, surge de la necesidad de confinar los animales durante las épocas invernales. Argentina, por ejemplo, una potencia ganadera, no se avergüenza de la utilización extensiva de sus inmensas pampas, mientras que Brasil, también con alta disponibilidad de tierras, está haciendo importantes avances hacia sistemas intensivos de mayor productividad.

Así pues, la opción de la ganadería intensiva es un tema de productividad y también de sostenibilidad ambiental, por efectos de la compactación, aspecto que también es utilizado para generar imágenes negativas de la ganadería. Sobre la compactación habría que decir que no es sino otro impacto negativo que la tierra sufre por cuenta de su explotación productiva, no mayor que muchos impactos físicos o químicos que otras actividades agrícolas le producen al valioso recurso tierra, y además, mucho más fácilmente subsanable que aquellos.

En el continuo extensiva-intensiva hay opciones intermedias como los sistemas silvopastoriles, que permiten aumentar la capacidad de carga con un manejo más amable con la naturaleza, no sólo en cuanto a la compactación sino a la reforestación. También están los sistemas de semiconfinamiento pero conservando la condición de alimentación natural, que es una ventaja competitiva de nuestra ganadería. Estas son opciones que hacen parte de la apuesta de modernización de la ganadería colombiana, a partir de su autoevaluación crítica y de sus metas de competitividad.

### **1.4.3. Caracterización Predial y el Mito de la Concentración**

Pero si la utilización excesiva e inadecuada de la tierra es un estereotipo más, el de la excesiva concentración en su tenencia es un verdadero estigma. No se habla solamente de la denominada “ganaderización” del campo, sino también de la presunta concentración de la propiedad de la tierra y del hato bovino en manos de muy pocos productores.

En cuanto al primero –la ganaderización– habría solamente que reiterar que el uso de la tierra no es solamente un asunto de voluntad del productor sino de factores como su calidad agrológica y, sobre todo, del Mercado, siempre el Mercado. Antes de que la apertura quebrara a los algodonereros del Cesar y de Bolívar en la década de los noventa, estas tierras tenían “vocación algodонера”; hoy mismo pueden tener parcialmente “vocación ganadera”, pero mañana pueden tener “vocación yuquera o

cañera” si las señales del mercado continúan favoreciendo la rentabilidad de estos cultivos para la producción de alcoholes carburantes.

En cuanto a la concentración es necesario anotar que, de acuerdo con cifras del DANE, poco menos del 40% de las unidades productivas agropecuarias tienen algún nivel de actividad ganadera. Las cifras de FEDEGAN, recolectadas durante los ciclos de vacunación del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, arrojaron 496.147 predios censados en 2005. Cualquiera de las dos contradice la pretendida concentración, desestimada también a partir de un análisis un poco más detallado de la caracterización predial.

En efecto, de los 496.147 predios, el 48% tiene menos de 10 animales por predio y el 82% alberga menos de 50 animales (Cuadro 1.4), es decir, se ubican dentro de lo que se puede calificar como pequeña ganadería. Existe también una significativa clase media ganadera (17% de predios entre 50 y 500 hectáreas) y finalmente, sólo el 1.1% de los predios (1.564) albergan más de 1.000 animales.

Un análisis más detallado debería incorporar el elemento de ubicación de estos predios, lo cual muy seguramente cambia la perspectiva sobre la pretendida concentración, porque es bien sabido que no es lo mismo una hectárea en los llanos del Ariari, en donde se pueden tener miles con relativamente poca inversión, que una en el Magdalena Medio o en la Sabana de Bogotá, de excelente calidad y rodeadas de infraestructura y condiciones para el desarrollo.

**Cuadro 1.4 Estructura Predial del Sector Ganadero - Total de Predios Año 2005**

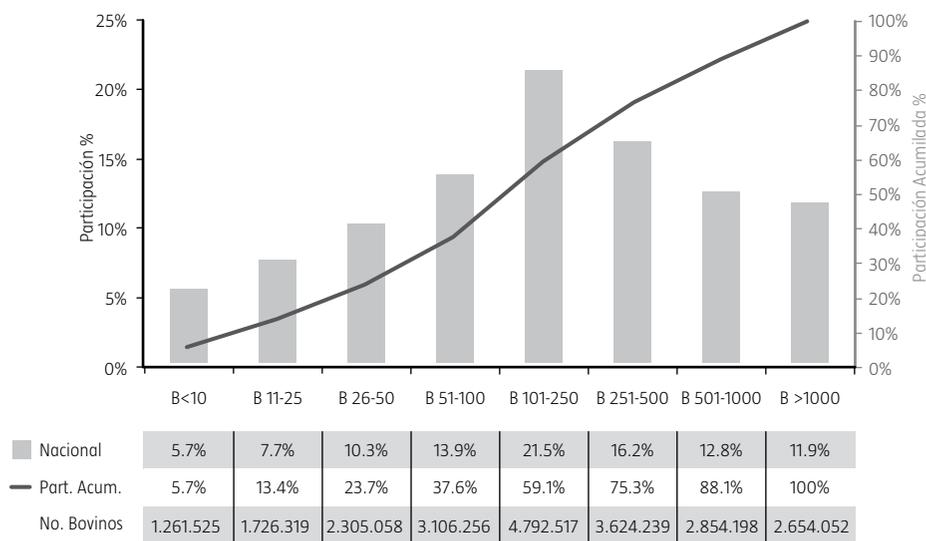
No. De Predios*	Número de bovinos por predio	Tipo de ganadería		Porcentaje sobre el total de predios
		No. De predios	Caracterización	
239.413	Menos de 10 animales	406.790	Pequeña (82.0%)	48,3
103.814	11 – 25			20,9
63.563	26 – 50			12,8
42.926	51 – 100			8,7
30.469	101 – 250	83.677	Mediana (16.9%)	6,1
10.282	251 – 500			2,1
4.116	501 – 1000	5.680	Grande (1.1%)	0,8
1.564	> 1000			0,3
<b>496.147</b>	Total	496.147		<b>100,0</b>

\* Cifras del 2do ciclo de vacunación de 2005.

Fuente: FEDEGAN

Las mismas cifras, analizadas ya no sobre el total de los predios sino sobre el total del hato nacional (Gráfica 1.5), arrojan conclusiones similares. En efecto, el 37.6% del hato nacional se encuentra en predios que albergan individualmente menos de 100 animales. Una cifra prácticamente igual, el 37.7% del hato, se encuentra en predios que individualmente albergan entre 101 y 500 animales. El acumulado arroja entonces, que el 75.3% del hato esta ubicado en predios entre 1 y 500 animales, lo cual desestima cualquier pretensión de concentración. Dicha pretensión resulta aún más infundada a la luz de comparativos con nuestros principales competidores. Es así como en Estados Unidos, el 68% del inventario bovino destinado a la producción de terneros se concentra en predios de más de 500 cabezas, cifra que equivale al 49%, en el caso del inventario orientado hacia la producción de leche<sup>10</sup>. En Argentina, una explotación agropecuaria cuenta con 145 cabezas en promedio, mientras que en Colombia cuenta con 46 cabezas<sup>11</sup>.

**Gráfica 1.5 Estructura predial del sector ganadero – Total del Hato Año 2005**



Fuente: Coordinación de Sanidad Animal – FEDEGAN – 2005.

<sup>10</sup> 2002 Census of Agriculture.

<sup>11</sup> INDEC. Censo Nacional Agropecuario 2002.

Hay gran ganadería, por supuesto, como hay gran industria, gran banca y gran comercio, pues no sería tampoco razonable edificar la totalidad de la economía a partir de la microempresa o de la empresa familiar de subsistencia –el minifundio, para el caso de la ganadería–, a no ser que existieran muy eficaces y masivos esquemas de asociatividad, que pudieran acercar la distancia entre las limitaciones de la pequeña propiedad y las escalas de producción necesarias para garantizar la rentabilidad y la competitividad. Pero no los hay, y el cooperativismo, con la excepción del acopio e industrialización de leche, no ha logrado mayor impacto en la producción rural. Para el caso de la ganadería, efectivamente, un 12.8% del hato se encuentra en fincas que albergan individualmente entre 501 y 1.000 animales, y un 11.9% se encuentra en fincas con más de 1.000 animales, lo cual no es necesariamente negativo. De hecho, hay sectores urbanos, como el financiero, mucho más ricos y concentrados, sin que sobre ellos recaiga estigma alguno.

#### **1.4.4. El Patrimonio Genético**

Actualmente, la ganadería colombiana cuenta con cerca de 23 millones de bovinos de diferentes razas y cruces, de los cuales el 72% corresponde a ganado Bos Índicus (cebuinos), el 15% a Bos Taurus (las llamadas razas europeas) y el 13% a las conocidas como razas criollas y sus cruces (blanco orejinegro –BON–, romosinuano, chino santandereano, costeño con cuernos, sanmartinero, y casanareño, entre otros), descendientes de los ganados también europeos que llegaron con la conquista en el siglo XV. A nivel de distribución geográfica, las razas se han aclimatado, de acuerdo con sus propias debilidades y fortalezas, en las diferentes zonas de producción. En el trópico alto se han aposentado con buena expresión genética los animales de las razas Bos Taurus, como el Holstein, el Normando, el Pardo Suizo, y el Jersey, entre otros.

En el trópico bajo se concentran los cebuinos, que han mostrado una excelente adaptación a las difíciles condiciones de este entorno. Adicionalmente, los cruzamientos de Taurus-Indicus han revelado una excelente expresión en las zonas de transición (clima medio) especialmente por desarrollar la resistencia del cebú a los ecto y endo parásitos (garrapatas principalmente), que encuentran en estos pisos térmicos condiciones ideales para su manifestación, limitando el desarrollo ganadero. Las razas criollas, por su parte, se convierten en alternativa de cruzamiento por su adaptación, no sólo a las condiciones del medio, sino en cuanto a la conversión alimenticia de acuerdo con la calidad de las pasturas.

El apuntalamiento de los programas genéticos para nuestro país debe conciliar la adaptabilidad con el componente de productividad, de acuerdo con las expresiones del potencial genotípico de los individuos de cada raza. En general —y este es un nuevo concepto que debe primar— los cruzamientos selectivos o la preferencia por una u otra raza pura deben obedecer más a las exigencias de los mercados, que a la tradición u otras consideraciones. Es poco menos que “romántico” e irracional pretender cambiar los patrones de consumo de los principales mercados internacionales, cuando lo más sencillo es cambiar nuestros propios patrones productivos en cuanto a desarrollo genético se refiere. Dentro de este esquema, de cualquier manera, las razas puras conservan su enorme importancia estratégica como base para los cruzamientos que produzcan carne y leche de acuerdo con las preferencias de los mercados. Son de destacar los grandes avances en genética por cuenta de las asociaciones colombianas de razas puras, pero el paso siguiente que exige la modernización ganadera es, sin lugar a dudas, la “democratización de la genética” para hacerla asequible al gran segmento de medianos y pequeños ganaderos.

## **1.5. Cadenas y Acuerdos Sectoriales de Competitividad**

Con la década de los noventa se produjo un cambio significativo en la conceptualización de la producción y, por ende, en la política pública, sobre todo la agropecuaria, no sólo con la consolidación de los fondos parafiscales sino, también, a partir del reconocimiento de la existencia de las cadenas productivas y de las relaciones de dependencia entre sus eslabones. A golpes de apertura, el país se daba cuenta de la importancia de la competitividad y de su complejidad e integridad intrasectorial. Surgen entonces los Acuerdos Sectoriales de Competitividad y la institucionalidad de cadena, como un espacio para la definición de políticas a partir de la construcción de consensos entre los intereses casi siempre encontrados de los diferentes eslabones, con la participación del arbitraje y direccionamiento del Estado. En el sector agropecuario, el primero de ellos fue el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea Colombiana, al cual le seguiría el de la carne y, luego, aunque aún en ciernes, el del cuero, en el cual —es necesario reconocerlo— la ganadería no ha ocupado el papel que le corresponde como eslabón primario. De allí han surgido el Consejo Nacional Lácteo, CNL, y el Consejo Nacional de la Cadena Cárnica, CNCC.

### 1.5.1. La Cadena Cárnica Bovina

Esta cadena, como un todo, desde el sector primario hasta el consumidor, es quizás uno de los principales frentes para inducir, desde afuera pero con la activa participación del gremio, la modernización ganadera, en la medida en que, igualmente, es la que acusa mayores rezagos y talanqueras a la competitividad, por cuenta de la prevalencia de prácticas ancestrales, no tanto en el eslabón primario —donde no faltan— sino en los otros eslabones, por la carencia de política pública, o mejor, por la carencia de voluntad política para hacer cumplir la existente y, sobre todo, por la resistencia de fuertes intereses que se verían vulnerados con el tránsito a la modernidad.

#### 1.5.1.1. El Ciclo Bovino

Además del ciclo eminentemente productivo, que presenta diferencias entre las orientaciones a la producción de carne o de leche, la ganadería de carne, específicamente, presenta un ciclo de clara connotación económica, con dos fases —la de liquidación y la de retención— cuyo factor de transición de una a otra es la destinación que se dé al ganado hembra, ya sea como bien de capital en función de su capacidad reproductora, o como bien final con destino al sacrificio. El factor que determina este cambio de destinación de las hembras es, como en todo ciclo económico, los precios en función de la oferta y la demanda.

En términos coloquiales y apelando al símil muy urbano y comprensible de la industria: la hembra es una máquina de producir terneros —carne—, pero cuando hay sobreoferta los precios caen y las máquinas se paran —se venden las hembras—, lo cual lleva a una situación de escasez y de precios altos, que deriva en una reactivación de la producción a través de un retorno a la utilización intensiva de las máquinas —las hembras se sustraen al sacrificio para usarlas como reproductoras—. Esta última etapa, en la cual las hembras adquieren valor como bien de capital, se conoce como fase de retención, mientras que, cuando una mayor oferta de novillos induce la pérdida de valor de las hembras, los ganaderos las sacan al mercado para sacrificio, dando lugar a la que se conoce como fase de liquidación.

La dinámica normal del ciclo bovino se puede ver afectada por condiciones externas, procíclicas o contracíclicas, según su impacto en el aumento o disminución de la oferta o la demanda y, también, según la fase del ciclo en que se encuentre la ganadería. Por ejemplo, las “bonanzas” o el repunte del crecimiento económico incrementan la deman-

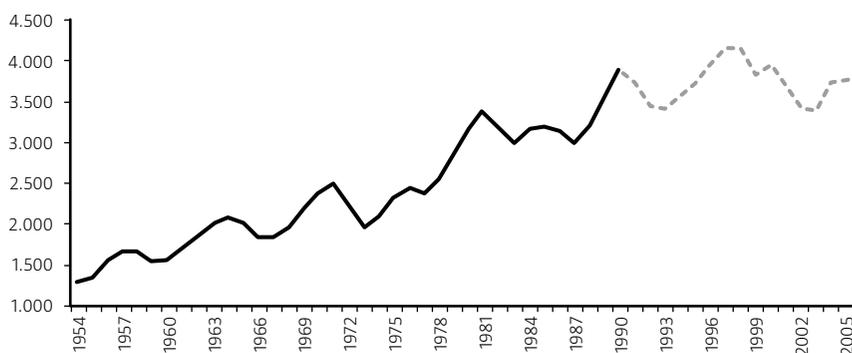
da por carne y estimulan los precios al alza, dando inicio a una fase de retención, alargando la misma o acortando la fase de liquidación, dependiendo de la fase del ciclo. Una recesión, por el contrario, invierte la situación al disminuir la demanda, como ocurrió en Colombia durante la crisis de finales de la década de los noventa, cuando el país presentó un crecimiento negativo del PIB y fue expuesto a una cruenta escalada de violencia. En este contexto, se alarga la fase de liquidación o se trunca la fase de retención.

En Colombia, el ciclo ganadero se caracterizó, hasta principios de los años noventa, por mostrar fases definidas, que tenían una duración de 6 o 7 años, respondiendo notablemente a las señales de precios del mercado. Sin embargo, desde 1998, año en el que se alcanzó una cifra de sacrificio récord, luego de una larga fase de liquidación, se empieza a observar una duración más corta de las fases, en cuanto las decisiones de retener o liquidar hembras no responden claramente a las señales de los precios, sino a otros factores como el recrudescimiento de la violencia, la crisis económica de finales de los años noventa y la sustitución en el consumo de carne de res por la de pollo, apalancado en un exitoso esquema de integración vertical y en la consecuente desintermediación.

### 1.5.1.2. El Sacrificio y la Producción de Carne

La primera mitad de la década de los noventa muestra una tendencia creciente del sacrificio (Gráfica 1.6), con un máximo cercano a las 4.200.000 cabezas durante los

**Gráfica 1.6 Sacrificio de Bovinos (miles de cabezas)**



Fuente: CEGA - FEDEGAN

Nota: A partir de 1990, estimativos de FEDEGAN (con base en DANE - CEGA y cuota de fomento ganadero y lechero)

años 1997 y 1998, que además coincide con un significativo crecimiento de las exportaciones de animales vivos hacia Venezuela. A partir de este punto, se empieza a dar un comportamiento decreciente hasta 2003, cuando se presenta una nueva inflexión con repunte del sacrificio a partir de 2004, en lo que puede significar el inicio de un nuevo y prolongado ciclo de liquidación de hembras, contraproducente para los propósitos de repoblamiento del hato.

En el año 2005, el sacrificio registrado por FEDEGAN, a partir de la información del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero, fue de 3.754.000 cabezas, con un incremento de 0.82% con respecto a 2004, lo que confirma una nueva fase de liquidación, que debería llegar a su fin en el 2006-2007.

El sacrificio de ganado convertido a producción de carne arroja un total, para 2005, algo superior a las 806.000 toneladas equivalente canal (Cuadro 1.5) con un crecimiento de apenas el 0.74%, consecuente, como es lógico, con el también pequeño crecimiento del sacrificio. No obstante, a pesar de su relativo estancamiento, la carne bovina todavía ocupa el primer lugar en la producción nacional de carnes, sin embargo, ya muy de cerca le sigue los pasos la carne de pollo, con una producción de 762.870 toneladas durante 2005, y en tercer lugar la de cerdo con 127.679 toneladas.

**Cuadro 1.5 Sacrificio y Producción de Carne 1999 - 2005**

Año	Sacrificio (cabezas)	Variación Porcentual	Producción carne - toneladas (1)	Variación Porcentual
2005	3.754.333	0,80	806.328	0,74
2004	3.724.581	9,79	800.413	9,07
2003	3.392.153	-0,51	733.853	0,77
2002	3.410.213	-7,04	728.218	-4,98
2001	3.666.871	-7,15	766.350	-6,98
2000	3.950.501	3,53	823.887	4,53
1999	3.816.108		788.184	

1: Equivalente carne en canal

Fuente: FEDEGAN

Esta realidad del mercado incorpora para la ganadería grandes retos de productividad y, no menos importante, de posicionamiento con productos diferenciados, de mayor valor agregado y precios competitivos, para remontar su lugar en un mercado

local en el que será cada vez más difícil conservar la proverbial preferencia del consumidor por la carne bovina, no sólo por la mayor presencia de los sustitutos, sino por la proliferación de comidas rápidas, tendencias de moda y hábitos de consumo que la proscriben. Como ya se mencionó, aunque aplica para todos los sectores, tampoco se puede desconocer el impacto de la violencia y de la crisis económica más fuerte que ha padecido Colombia en los últimos tiempos, la cual afectó la demanda nacional y, por ende, la demanda por carne<sup>12</sup>.

### 1.5.1.3. Tasa de Extracción y otros Indicadores al Sacrificio

La tasa de extracción —el sacrificio como porcentaje del hato— es, sin duda, un indicador de productividad por excelencia, pero siempre relacionado con otros como la edad y el peso al sacrificio, y el aumento diario de peso. La sola tasa de extracción —y cualquiera de ellos aislado— no permite un análisis completo, pues una muy baja puede representar también baja productividad, o bien, una política direccionada a la retención intensiva con miras a la reposición del hato. Por el contrario, una muy alta puede representar una también alta productividad, pero también puede ser una combinación de baja productividad y liquidación de hembras, en otras palabras, que sencillamente “nos estemos comiendo el hato”.

En un escenario sin cambios sustantivos en el tamaño del hato, la tasa de extracción va también aparejada a la evolución de las fases del ciclo ganadero, con máximos entre los años 1997 y 2000, una posterior caída hasta 2003, y un nuevo repunte a partir de ese año, hasta el 15% registrado para 2005 (Gráfica 1.7).

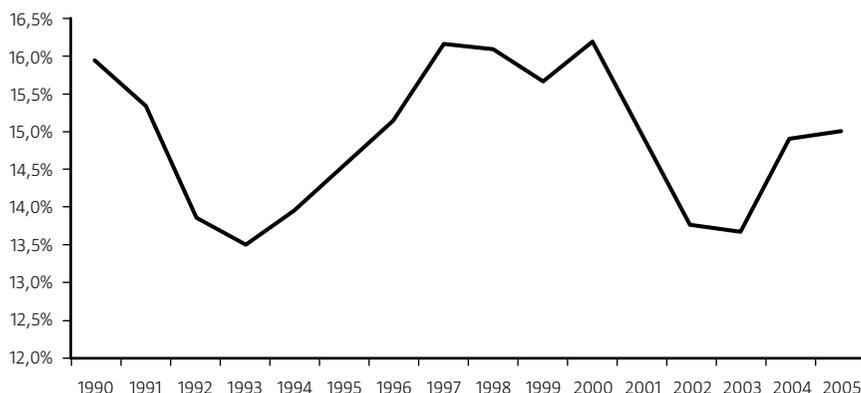
La edad al sacrificio se sitúa en un promedio de cuatro años, y aunque se ha reducido en los últimos años, todavía es demasiado alta si se compara con referentes internacionales como Argentina, con un promedio menor a los 3 años al sacrificio. El peso al sacrificio, por su parte, mostró una notable tendencia al alza entre los años ochenta y noventa (Gráfica 1.8), situándose en más de 400 kilos con un máximo de 430 kilos en 2004. Para 2005, de acuerdo con las cifras reportadas por el DANE<sup>13</sup>, el peso promedio al sacrificio se situó en 419 kilos, con una reducción del 3% con respecto

12 Federación Colombiana de Ganaderos “Institucionalidad y Mercados. Propuestas para Sentar las Bases de la Institucionalidad de Cara a la Competitividad y Rentabilidad del Sector Ganadero”, 2004.

13 Es importante tener presente que las cifras del sacrificio reportadas por el DANE se caracterizan porque antes de 1998 la institución tomaba los datos de todo el país y posteriormente solo se reportan los datos de 63 municipios. Por esta razón, estos últimos no representan la media nacional desde 1998.

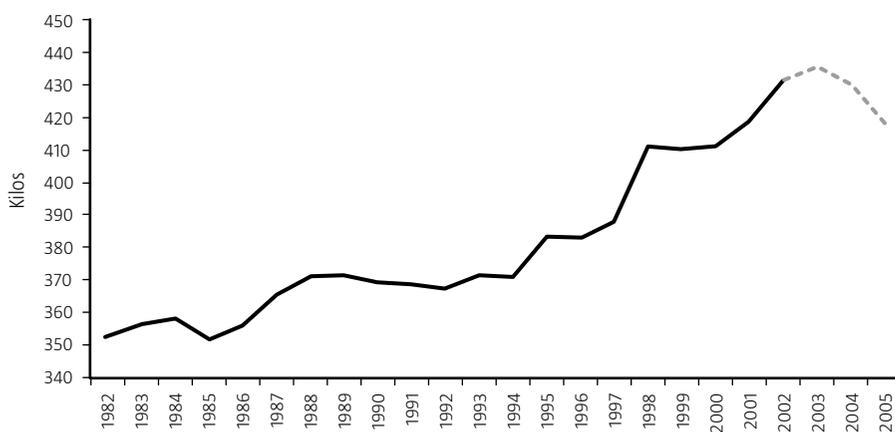
a 2004, jalonada hacia la baja por el incremento de la participación de las hembras en el sacrificio que caracteriza a la fase de liquidación reciente.

**Gráfica 1.7 Tasa de Extracción 1990 - 2005**



Fuentes: Inventario: DANE – Sacrificio DANE - FEDEGAN

**Gráfica 1.8 Peso Promedio al sacrificio. 1982 - 2005**



Fuente: DANE

**Nota:** Es importante tener presente que las cifras de sacrificio reportadas por el DANE se caracterizan porque antes de 1998 la institución tomaba los datos de todo el país y posteriormente solo se reportan los datos de 63 municipios. Por esta razón, estos últimos no representan la media nacional desde 1998

En este aspecto las ganaderías modernas se soportan en un cambio de paradigma que deja de lado el peso alto como factor de logro exclusivamente, a cambio de una adecuada combinación entre edad y peso al sacrificio, que debe plantearse como meta de acuerdo con las condiciones y posibilidades nacionales de productividad. La tendencia internacional, inclusive, apunta a sacar para sacrificio animales de menor peso y edad, lo cual, además, representa una mayor calidad de la carne y una tasa de extracción más alta, mas no por la disminución del hato sino por una mayor productividad.

Esa adecuada relación entre edad y peso al sacrificio esta mediada por otro factor definitivo: la eficiencia en la ceba, representada en la ganancia diaria de peso, que, para nuestro caso, se ubica en un promedio de 350 gramos diarios<sup>14</sup>, definitivamente muy pobre frente a otras latitudes (550 gr/día en Argentina), no sólo si se pretende alcanzar niveles aceptables de competitividad internacional, sino conservar también nuestro propio mercado en el mediano y largo plazo. La evolución positiva de estos indicadores, así como la de los relacionados con el ciclo reproductivo, representa el gran reto del eslabón primario de la cadena para los próximos años.

#### **1.5.1.4. Caracterización de la Cadena**

Analizadas ya las características del sector primario (productor), conviene reseñar las principales de los eslabones posteriores, por su alta incidencia para impulsar o para retrasar el proceso de modernización ganadera. El análisis de los eslabones anteriores (insumos, incluido el crédito) se revisarán en los cuerpos temáticos correspondientes, en cuanto inciden sobre la estructura de costos de la ganadería como un todo.

##### *El Sistema Nacional de Sacrificio*

Las características principales del sistema son:

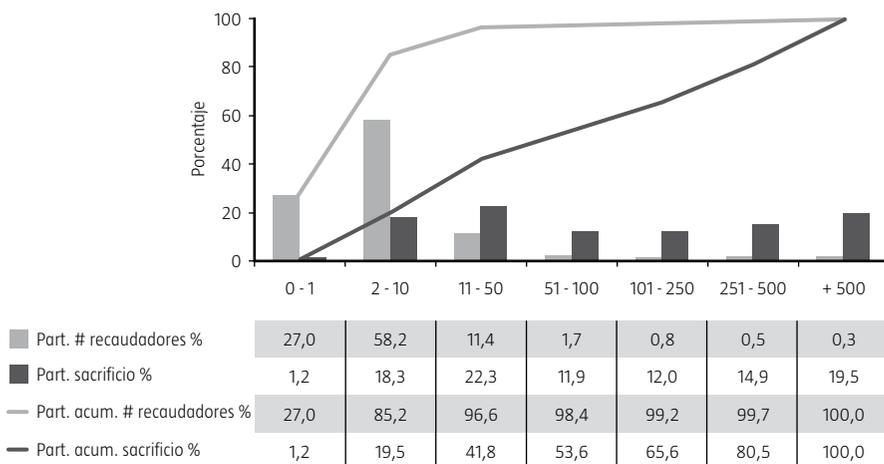
- » La total dispersión: existe un “matadero” en prácticamente cada municipio del país y en muchos corregimientos.
- » La inadecuada ubicación: por lo general, los de mayor capacidad y nivel tecnológico se encuentran también en los grandes centros de consumo, alejados de las zonas de producción.

<sup>14</sup> Las estadísticas de la FAO registran 300 gr/día para Colombia en 2005.

- » La propiedad: la gran mayoría son pequeños “mataderos” de carácter municipal; existe un pequeño segmento de mayor capacidad y nivel tecnológico, pero ubicados en los centros de consumo. Sólo un reducido número de plantas de sacrificio se puede considerar de alta tecnología, entre ellos los construidos en zonas de producción con recursos de la Cuota de Fomento Ganadero.
- » Rezago tecnológico: la gran mayoría no cumple con los mínimos de calidad en procesos, manejo sanitario y ambiental.
- » Persistencia del sacrificio clandestino en algunas regiones del país.
- » Existencia de normatividad para el sacrificio, pero con total permisividad oficial para su incumplimiento, y dispersión de responsabilidades en temas ambientales y de salud pública (inocuidad de alimentos).

La estructura del eslabón industrial no es concentrada desde el punto de vista del número de plantas, por cuenta de la gran dispersión ya mencionada; pero sí lo es desde la perspectiva del volumen de sacrificio. En efecto, como se puede apreciar en el Gráfica 1.9, a partir de la muestra de recaudadores de la Cuota de Fomento activos durante 2005, el 85.8% de los mataderos (736), que sacrifican menos de 10 animales diarios,

**Gráfica 1.9 Estructura del Eslabón Industrial**  
**Participación en el número de plantas y en el sacrificio por tamaño (cabezas/día)**



Fuente: FEDEGAN. Coordinación de Recaudo y Cartera.

participan con el 20% del sacrificio total, mientras que sólo 14 plantas (el 1.6%), que sacrifican más de 100 animales diarios, lo hacen con el 46.4% del sacrificio total. Vale la pena anotar que una planta con capacidad instalada para sacrificar 250 cabezas en un turno de ocho horas es una planta de tamaño medio a escala internacional.

Se trata, por lo tanto, de una estructura que acusa grandes ineficiencias a nivel local, desde el punto de vista del alto costo de oportunidad por la utilización de la tierra y la inversión en equipos y mano de obra en un actividad que claramente no resulta rentable por las reducidas economías de escala que la caracterizan. Adicionalmente, en la mayoría de los casos, estos establecimientos no cumplen las mínimas exigencias sanitarias y ambientales, permitiendo el sacrificio de animales y la venta de carne en condiciones que degradan la naturaleza y representan un peligro para la salud humana. No obstante, su permanencia se inscribe en cerrados intereses políticos y económicos locales, aunque ya hay positivas experiencias de racionalización y regionalización de plantas de sacrificio a partir de la gestión de los departamentos principalmente, además del efecto dinamizador que generó, en las plantas medianas y grandes, el ingreso al mercado de las construidas con aportes del Fondo Nacional del Ganado.

De acuerdo con cifras de la Contraloría General de la República, la gran mayoría de las 1.440 plantas de sacrificio existentes –que no se hacen acreedoras siquiera a tal nombre– presentan inapropiados procesos internos e inadecuadas medidas de disposición de los residuos y subproductos. Se estima que 1.298 “mataderos” (90% del total) no realizan tratamiento de aguas servidas y 616 (43%) las vierten directamente a los ríos, generando graves problemas de salud pública.

Aunque desde 1973 se han expedido nueve leyes, dieciséis decretos y diez resoluciones, todas relacionadas con estos establecimientos, su aplicación ha sido nula. Actualmente, luego de muchos años de insistencia, dicho marco normativo se está reformulando a la luz de los estándares internacionales.

### ***El transporte de ganado y carne***

El transporte de ganado para el sacrificio está ligado al problema de ubicación de las plantas, pues exige grandes trayectos en condiciones inadecuadas, desde las zonas de producción hasta los centros de consumo, lo cual provoca pérdida de peso, así como hematomas por caídas y estrés en los animales, que van en detrimento de la calidad de la carne, además de incrementar los riesgos asociados con la posible diseminación de enfermedades y contaminación del medio ambiente. Desde el punto de vista económico

es de una total ineficiencia, puesto que un camión no traslada más de 10 animales vivos en promedio, a un costo muy alto en equipo, combustibles, mano de obra, peajes, etc. Pero además de los efectos ambientales y la incidencia en la calidad de la carne, es evidente el impacto en los precios pagados al productor y cobrados al consumidor.

El transporte de carne dentro del proceso de su distribución al detal, también se presta en condiciones inadecuadas y sin control alguno por parte de las autoridades sanitarias, a pesar de existir la legislación sobre el particular.

### ***La comercialización de ganado y carne***

La comercialización de ganado flaco entre las diferentes fases del proceso productivo se realiza cada vez más a través de las subastas, lo cual ha redundado en mayores condiciones de seguridad y transparencia en los precios, aunque todavía persiste la venta “en finca” rodeada de la informalidad total. En cuanto al ganado para sacrificio se refiere, las modernas plantas de FEDEGAN-F.N.G., ubicadas en zonas de producción, han promovido cada vez más la relación directa entre el productor y el frigorífico, pero en las grandes plantas ubicadas en centros de consumo la comercialización se realiza a través de una amplia red de intermediarios—“colocadores”—, con un impacto importante en los precios.

La comercialización de carne se realiza a través de tres canales diferenciados: el primero es una continuación de la cadena de intermediación, con un nuevo “comisionista” que hace las veces de mayorista para distribuir entre la amplia red de expendedores detallistas (famas, galerías, etc.), a través de la cual llega aproximadamente el 70% de la carne hasta el consumidor final, en pequeños establecimientos sin condiciones adecuadas de conservación y expendio. El segundo canal está conformado por las famas especializadas, almacenes de cadena y la industria de embutidos y otros derivados; y el tercero es el llamado “institucional”, conformado por hoteles, hospitales, clubes, fuerzas militares, etc. El segundo canal principalmente, y también el tercero en menor medida, lideran un proceso creciente de modernización y valor agregado en el proceso de comercialización (maduración, porcionamiento, empaque al vacío, etc.), aunque aún es muy grande el segmento que se mantiene en la informalidad y la falta de control adecuado por parte de las autoridades.

Las importaciones se orientan tradicionalmente a satisfacer parcialmente la demanda del segundo y tercer canal. Es por esto que, en muchas ocasiones, volúmenes cuya participación es marginal frente a la oferta doméstica total, causan distorsiones considerables en la formación del precio interno.

### *El consumo*

El último eslabón de la cadena —el consumidor— se caracteriza por ser un actor pasivo y segmentado por su capacidad adquisitiva. Mientras los sectores de altos ingresos se inclinan cada vez más hacia productos con valor agregado y han asumido procesos de cambio de patrones de consumo, liderados por la industria y las grandes cadenas principalmente, la mayor parte del mercado aún prefiere la carne fresca, sin proceso de maduración, y no distingue cortes ni diferencia calidades, no sólo por razones eminentemente culturales, sino también por falta de capacidad para asumir el mayor costo de una calidad que no ha aprendido a percibir para exigirla, como tampoco la exigen las autoridades responsables de velar por la inocuidad de alimentos y la salud pública.

## **1.5.2. La Cadena Láctea**

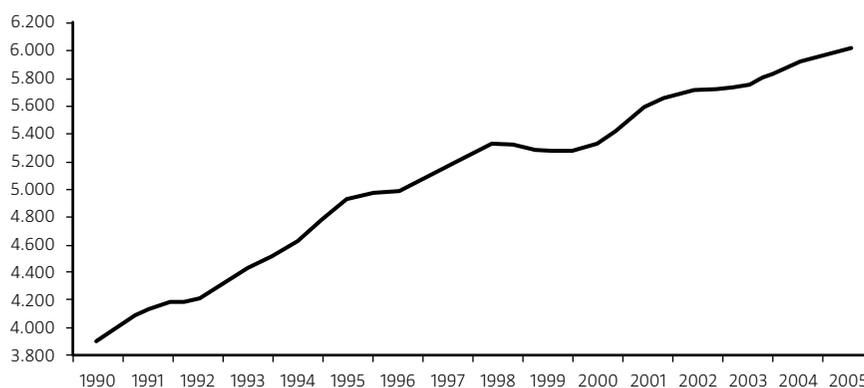
A partir de la suscripción del Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea Colombiana, en 1999, se puede afirmar que este es uno de los renglones de la producción agropecuaria con mayor avance en la concepción de cadena, como un instrumento útil para el desarrollo integral de la producción y de los subsecuentes eslabones. Aunque la institucionalidad de cadena, en cabeza del Consejo Nacional Lácteo, CNL, ha desarrollado programas importantes para el mejoramiento de la calidad, la garantía de inocuidad, el manejo de la estacionalidad, la proyección de las exportaciones y, en general, para la modernización del subsector, es indudable que aún recae demasiado peso en servir de mesa de negociación entre productores e industriales, con arbitramento del Estado y ausencia de los consumidores, en el proverbial conflicto alrededor de los precios al productor, precios al consumidor y margen de la industria.

### **1.5.2.1. La Producción**

De acuerdo con cifras reportadas por el DANE, la producción de leche en Colombia tiene una alta participación dentro del total del sector agropecuario nacional. Para 2004 dicha participación alcanzó el 12%, cifra sólo superada por la producción de carne de bovino.

No son pocas las discusiones sobre los “estimados oficiales” del DANE para la producción de leche, quizás porque no hay nada más difícil que medir algo como la producción de leche, la cual incluye no solamente el consumo en finca sino un alto nivel de informalidad difícilmente cuantificable. No obstante, estimativos con base en el acopio formal de leche, dan cuenta de una dinámica creciente en el largo plazo (Gráfica 1.10), con una tasa del crecimiento promedio del 2.5% anual, muy estable durante la última década, aunque con tendencia a estabilizarse en los últimos años. La estimación para 2005 es de 6.024 millones de litros, con una variación del 3.2% por encima de la producción de 2004.

**Gráfica 1.10 Producción Nacional de Leche 1990 – 2005 (miles de litros)**



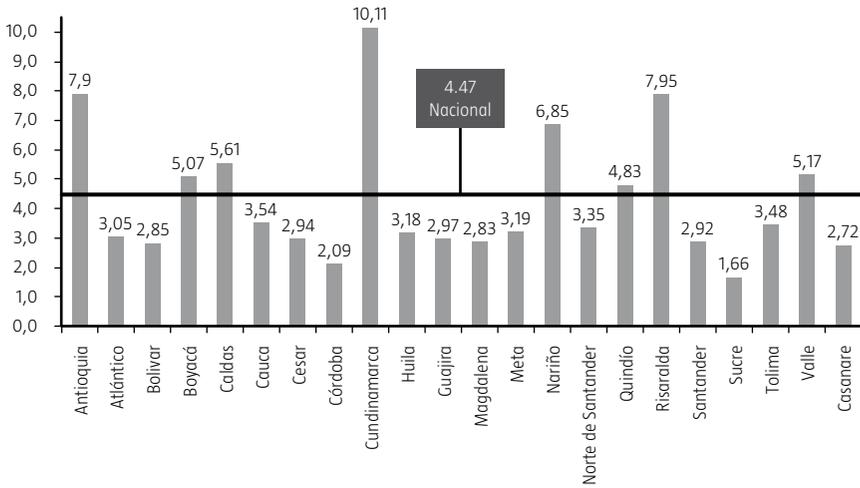
Fuente: FEDEGAN

### 1.5.2.2. La Productividad

De acuerdo con cifras del DANE para 2005, la producción diaria de leche por vaca fue de 4.47 litros, lo cual representa una reducción del 9% con respecto a 2004. De hecho, durante los últimos cinco años la productividad no ha variado significativamente y se ha mantenido alrededor de los 4.5 litros/vaca/día, lo cual incorpora grandes retos de competitividad si se compara este indicador con algunos referentes internacionales como Argentina y Uruguay, que reportan alrededor de 13 litros/vaca/día, para no hablar de Estados Unidos que se ubica en 25 litros.

Dentro de los 22 departamentos censados por la Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA, Cundinamarca es el que muestra el mayor rendimiento por vaca con 10.1 litros/día, seguido de Risaralda y Antioquia. Como se puede apreciar en la Gráfica 1.11, sólo ocho departamentos se ubican por encima del promedio nacional de 4.5 litros/vaca/día.

**Gráfica 1.11 Producción de Leche por departamento (litros/vaca/día)**



Fuente: DANE 2005

**1.5.2.3. Caracterización de la Cadena**

Comparativamente, a pesar del gran segmento de informalidad –en la cadena cárnica el fenómeno no es tanto de informalidad sino de incumplimiento normativo en gran parte de la formalidad–, la Cadena Láctea presenta mejores condiciones de competitividad en los eslabones siguientes al de la producción.

**El Procesamiento**

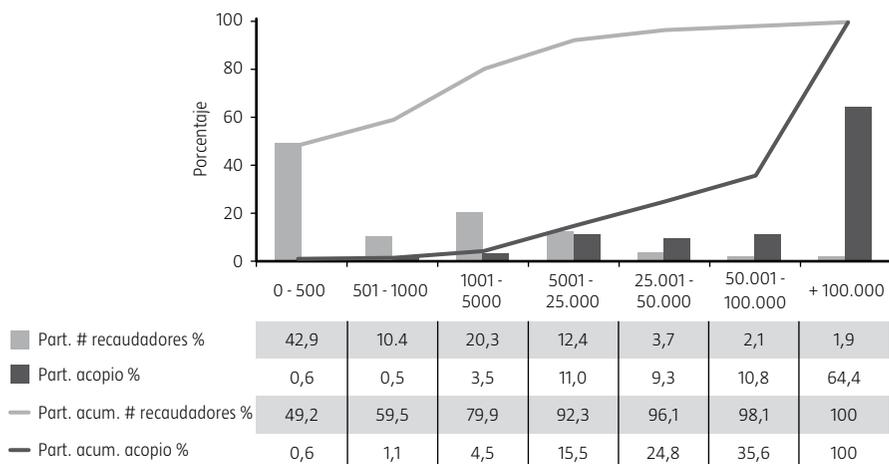
El eslabón que se encarga de la transformación de la leche en pasteurizada en sus diferentes modalidades, y en la producción de derivados, presenta las siguientes características:

- » Ausencia de capital público.
- » Importante presencia de capital internacional (multinacionales).
- » Fuerte participación de la economía solidaria (cooperativas).
- » Creciente diferenciación por calidad en el acopio
- » Alto grado de concentración.
- » Condiciones tecnológicas competitivas.
- » Diversificación de productos y amplia gama de derivados.
- » Desarrollados sistemas de distribución a la red de detallistas.
- » Alto segmento de informalidad (producción artesanal de derivados).
- » Existencia de normatividad sobre prohibición de comercialización de leche cruda, pero con permisividad de las autoridades frente a su incumplimiento.

De forma análoga al eslabón de procesamiento cárnico, aunque no tan pronunciada, la industria procesadora de leche presenta un alto grado de dispersión en cuanto a número de plantas con bajo nivel de procesamiento (Gráfica 1.12) y una gran concentración del volumen procesado en pocas plantas. De acuerdo con la información de FEDEGAN, existen en el país 477 acopiadores de leche, de los cuales el 1.9% –apenas 9 recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero–, concentran el 64.6% del

**Gráfica 1.12 Estructura del Eslabón Industrial**

**Participación en el número de plantas y en el acopio de leche fresca por tamaño (litros/día)**



Fuente: FEDEGAN. Coordinación de Recaudo y Cartera.

acopio formal, y uno solo de ellos capta alrededor del 10.5% de la producción total. Adicionalmente, es necesario resaltar que el volumen de acopio formal representa poco menos del 45% del total de la producción anual de leche.

Recientemente, el censo de producción de leche industrial realizado por el DANE, mostró alarmantes cifras relacionadas con la baja participación de la leche transformada en el país, cifras que confirman la importancia del fenómeno de informalidad, caracterizado por el extendido consumo de leche fresca –cruda– y derivados de producción artesanal, con altos riesgos para la salud humana.

Pero al margen del fenómeno de la informalidad, es evidente que el alto nivel de concentración del acopio y el procesamiento formal, confiere un desequilibrado poder de negociación al eslabón industrial, que está en la base del ya estructural conflicto entre la industria y el eslabón primario por los precios al productor, atizado desde el otro extremo por el desmesurado poder de los grandes distribuidores –las cadenas o grandes superficies– y por la guerra de precios y promociones por captar la preferencia de los distribuidores detallistas (tenderos). Esta compleja trilogía de intereses cruzados ha llevado al Gobierno a ensayar diferentes modalidades de control de precios<sup>15</sup>, desde el conocido como 70-30, pasando por los precios mínimos de referencia y el posterior precio inequitativo, hasta un sistema de transición en busca de uno definitivo que normalice la situación sin menoscabo de los intereses del sector ganadero y de los consumidores.

Una última y destacable característica del eslabón de procesamiento formal es el alto grado de diferenciación de producto y agregación de valor, con una amplia gama de leches pasteurizadas y de derivados lácteos con calidad competitiva a nivel internacional.

### ***La Comercialización***

Como ya se mencionó, sólo un baja porción de la producción total de leche es procesada por el sector industrial formal, para ser convertida en leche pasteurizada de diferentes calidades y para diferentes segmentos, como también en una gran diversidad de derivados lácteos. Su distribución se orienta hacia dos grandes segmentos: de una parte, el de las “grandes superficies” o cadenas de almacenes, y de otra, hacia la red de tiendas a todo lo largo del país, para lo cual la industria cuenta con una eficiente infraestructura de movilización de producto. Tanto el uno como el otro ejercen gran presión sobre los precios con el ánimo de obtener el mayor margen posible, el primero

15 Sobre este tema se recomienda la consulta del extenso Informe Especial de la revista CARTA FEDEGAN, No. 92.

obligando a la industria a asumir buena parte de los costos de comercialización, impacto que es trasladado mayoritariamente al productor a través de una disminución en el precio; y en menor cuantía al consumidor también vía precio. El segundo es benefactor de la guerra de la industria por captar la preferencia de los tenderos, generalmente a través de “promociones” que, en la práctica, representan un reducción en el precio real al tendero, con cargo también al precio al productor.

## **1.6. Referenciamiento Internacional**

Frente a los retos de competitividad que se imponen para los próximos años, a raíz del acuerdo comercial suscrito con Mercosur, el negociado y próximo a suscribirse Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, como también el que se encuentra en curso con Chile, con Cuba y con los países del Triángulo Norte de Centroamérica, y los que se perfilan con la Unión Europea y Canadá, resulta indispensable tener referentes para medir nuestra distancia frente a nuestros principales competidores y mercados, y así mismo, evaluar la intensidad de las estrategias y la cantidad de acciones necesarias, dentro de los tiempos en que Colombia debe alcanzar los niveles de competitividad que le permitan sus metas de consolidación en el mercado local y su expansión hacia los principales a nivel internacional.

### **1.6.1. La Carne**

En principio, conviene anotar que los productos cárnicos fueron catalogados dentro de aquellos del sector agropecuario con ventajas comparativas y, por ende, con posibilidades competitivas dentro de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, posición que sólo reportará beneficios concretos si se consolidan los temas de Agenda Interna necesarios para mejorar los índices de productividad principalmente, al tiempo que se adelantan las acciones necesarias para obtener el acceso real a dicho mercado.

#### **1.6.1.1. Consumo por Habitante**

El Cuadro 1.6 compara algunos factores estratégicos de la ganadería colombiana frente a sus tres principales competidores (Brasil, Argentina y Uruguay) y dos de sus destinos

(Venezuela y México) en Latinoamericana, para vislumbrar los retos inmediatos de competitividad de nuestra ganadería.

El primero de ellos –reto y oportunidad– está representado en el relativo bajo nivel de consumo por habitante, máxime tratándose de un país ganadero como el nuestro. Venezuela no lo es y se ubica por debajo de Colombia con 18,5 Kg/hab/año. México supera a Colombia en tamaño del hato, sin embargo, tiene más del doble de habitantes y su consumo también está por debajo con 17.7 Kg/hab/año. Frente a nuestros competidores las diferencias son grandes. Argentina presenta un consumo por habitante de 54.7 Kg al año, y aunque tiene más del doble del hato colombiano, tiene una población similar y es también uno de los principales exportadores mundiales. El caso de Uruguay es diferente, pues su escasa población le permite satisfacer un alto consumo y ser al tiempo un importante exportador. Definitivamente, se puede adelantar que el principal reto de la ganadería colombiana está en la ampliación de su mercado local, sobre todo si continúan en ascenso las cifras del crecimiento económico.

**Cuadro 1.6 Referenciamiento Internacional Latinoamérica**

2005	Inventario bovino (cabezas)	Sacrificio (cabezas)	Tasa de extracción (%)	Población Est. (1.000)	Consumo carne (Kg/hab/año)	Res/hab.	Ganancia de peso (gr/día)
Brasil	192.000.000	36.500.000	19	178.470	34,0	1,1	450
Argentina	50.768.000	14.400.000	28	38.428	54,7	1,3	550
México	31.476.600	7.479.840	24	103.457	17,7	0,3	
Venezuela	16.300.000	1.930.000	12	25.699	16,2	0,6	
Uruguay	11.700.000	2.142.540	18	3.415	40,3	3,4	
<b>Colombia</b>	<b>23.000.000</b>	<b>3.755.000</b>	<b>16</b>	<b>41.243</b>	<b>19,6</b>	<b>0,6</b>	<b>350</b>

Fuente: FAO - FEDEGAN

### 1.6.1.2 Inventario, Sacrificio y Tasa de Extracción

La ganadería colombiana ocupa una posición de privilegio en el mercado suramericano, con el tercer lugar en términos de inventario, después de Argentina y Brasil (Cuadro 1.6). En el continente americano como un todo le corresponde el quinto lugar, y frente al mundo ocupa el duodécimo lugar. En cuanto a volumen de sacrificio ocupa,

igualmente, el tercer lugar en Suramérica, el sexto en el continente americano y el décimo quinto a nivel mundial. Sin duda son posiciones muy importantes para sus posibilidades exportadoras, si se tiene en cuenta que se compite con países, no sólo de mayor productividad sino de enorme extensión, como India, China, Estados Unidos, la Federación Rusa y Brasil.

En relación con la tasa de extracción, con las cifras de FEDEGAN (23 millones de cabezas y 3.7 millones de sacrificio), la tasa de extracción llega apenas al 16%, solamente inferior a la de Venezuela dentro de los países comparados y la mitad de la de Argentina, en este caso con un sacrificio casi cuatro veces mayor que el nuestro. Frente a Brasil la tasa no presenta una diferencia tan significativa, pero el hato es más de ocho veces el de Colombia y el consumo por habitante/año es significativamente inferior al de Argentina (34 Kg frente a 54.7Kg), lo cual le da espacio a Brasil para ser el principal exportador mundial de carne.

Como ya se indicó anteriormente, la tasa de extracción está relacionada con la edad y peso promedios al sacrificio, y estas últimas con la ganancia diaria de peso para llegar a estándares adecuados de edad y peso al sacrificio, acordes con los parámetros de calidad de la carne y con la rentabilidad del negocio ganadero. En este aspecto definitivo de la productividad, como es la ganancia diaria de peso, se requieren grandes esfuerzos para superar los 300 gr/día que registra la FAO —los registros nacionales son del orden de los 350 gr/día— y acercarse a los niveles de Brasil (450 gr/día) y Argentina (550 gr/día).

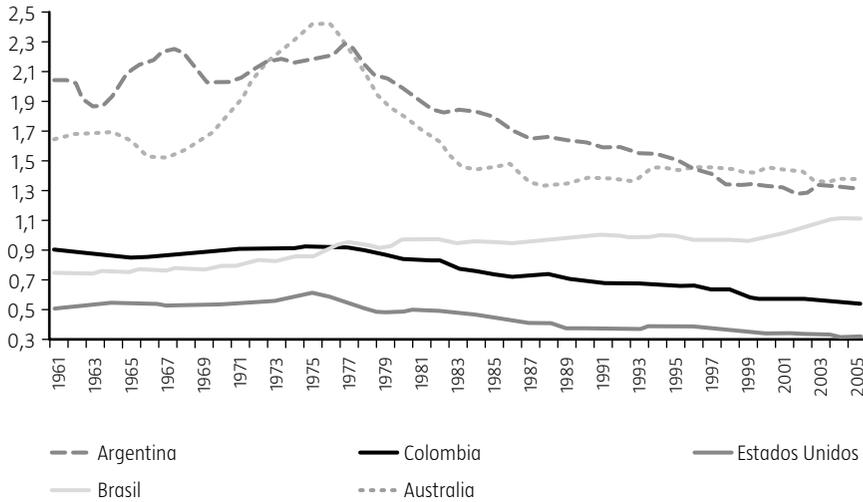
### 1.6.1.3. Inventario y Población Humana

La relación entre cabezas de ganado y la población es susceptible de convertirse en meta frente a expectativas como la nuestra, de un crecimiento sustantivo en el mediano plazo, tanto en el mercado interno como en el frente exportador, pero no es, en sí mismo, un indicador de productividad, pues, por el contrario, una disminución puede obedecer a un incremento de productividad (mayor ganancia de peso y menor edad al sacrificio) o a factores exógenos negativos, como la violencia y la falta de condiciones para el desarrollo rural en nuestro caso. Al examinar la relación entre la población y el inventario se observa que Colombia ha presentado un descenso significativo. Como lo establece el CEGA<sup>16</sup>, hacia 1915 el país tenía

16 Colombia Ganadera Año 4 No. 12. 2006 Sobre el Potencial Ganadero. Luis Llorente

una relación de 1.2 cabezas por habitante y, como se puede observar en la Gráfica 1.13, hacia los años 60 esta relación baja a menos de 1 cabeza para situarse en la actualidad entre 0.6 y 0.5.

**Gráfica 1.13 Relación cabezas de ganado/ población humana**



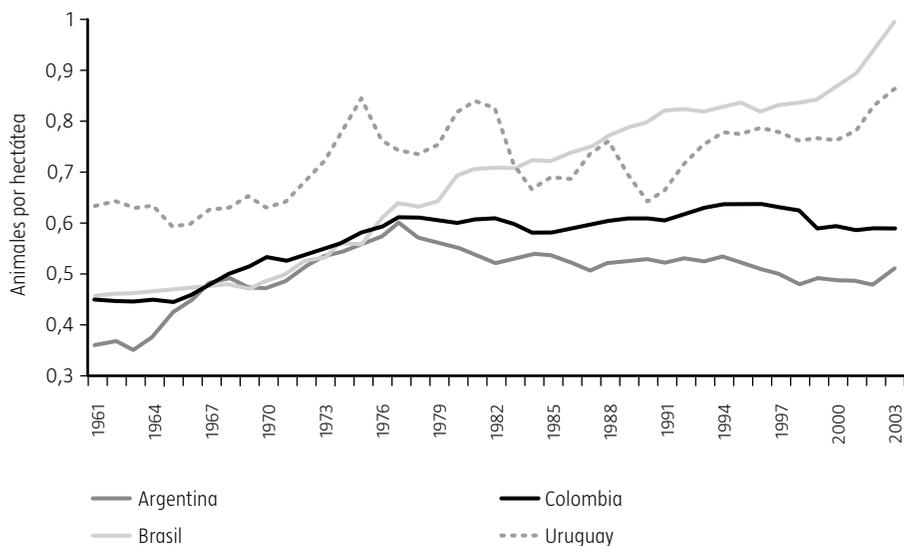
Fuente: FAO

Una situación similar a la de nuestro país, en cuanto a expectativas de crecimiento se refiere, es la de Brasil, que para conciliar su potencial exportador y la atención de su enorme mercado interno, debió, además de incrementar la productividad, aumentar su población bovina en términos absolutos, superando una relación de cabezas de ganado por habitante que apenas superaba el 0.7 a comienzos de la década de los sesenta, hasta llegar a traspasar el nivel de una cabeza por habitante en 2005. Nótese, sin embargo, que la tendencia de potencias ganaderas como Australia, Argentina, y Estados Unidos inclusive, constata que la reducción de la relación por habitante no obedece necesariamente a un debilitamiento del sector, sino, por el contrario, a la optima utilización de los recursos y el incremento de la productividad. Argentina superaba las dos cabezas por habitante en la década de los sesenta y actualmente se ubica en 1.3 por habitante, conservando no obstante su fortaleza ganadera.

### 1.6.1.4. La Capacidad de Carga

Al margen de la discusión sobre la cantidad de hectáreas dedicadas a la ganadería (30.4 millones o 38.3 millones, incluyendo malezas y rastrojos), la más baja de las dos cifras, enfrentada al tamaño del hato, arroja una carga efectiva de 0.75 animales por hectárea, y con la cifra más alta –y oficial– la carga es de 0.60 animales por hectárea (Gráfica 1.14), indicador que evidencia la condición extensiva de la ganadería colombiana. Independientemente también de la discusión ya planteada sobre el uso de la tierra –más “política” que económica– es evidente que una óptima utilización de la capacidad de carga incide necesariamente sobre la productividad, aunque no se puede dejar de lado el factor de disponibilidad de la tierra. Argentina, por ejemplo, a partir de la utilización extensiva de sus pampas, mantiene una carga por hectárea inferior a la colombiana, mientras que Brasil, a pesar de su gran disponibilidad de tierras, avanza en sistemas estabulados y semiestabulados, y ha alcanzado el nivel de un animal por hectárea, mientras que nuestra ganadería se ubica en 0.6 animales por hectárea.

**Gráfica 1.14 Evolución de la capacidad de carga**

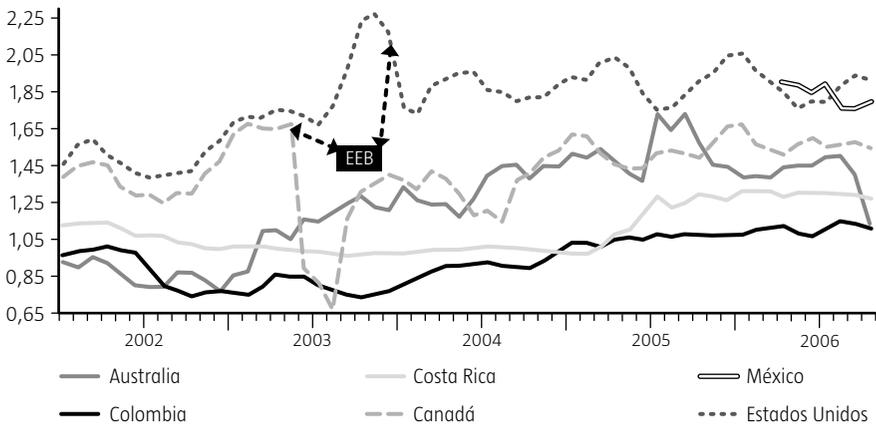


Fuente: FAO, DANE

**1.6.1.5. Precio Internacional del Novillo Gordo**

Como factor de referencia frente a los competidores y de posibilidades de acceso frente a los mercados potenciales, el precio del novillo gordo es un indicador universal en el mercado mundial de la carne. El análisis de la Gráfica 1.15 señala una ventaja competitiva frente a Norteamérica y Costa Rica como mercados potenciales y frente a Australia como competidor en dichos mercados, debida en parte al incremento en los precios de estos países como resultado de crisis sanitarias y el incremento en el precio de los granos, entre otros factores. Frente a Estados Unidos se presenta la diferencia más amplia, de US\$0.80 por Kg. (US\$1.1 para Colombia y US\$1.9 para Estados Unidos). Con Canadá la diferencia es de US\$0.45 (US\$1.1 de Colombia contra US\$1.55 de Canadá). Australia, como competidor en suelo americano, presentaba, hasta hace pocos meses, diferencias asimilares, sin embargo se está asistiendo a una caída sin precedentes en los precios reportados para este país.

**Gráfica 1.15 Precio de Novillo Gordo de Referencia – Norte y Centroamérica (US\$/Kg vivo en Planta)**



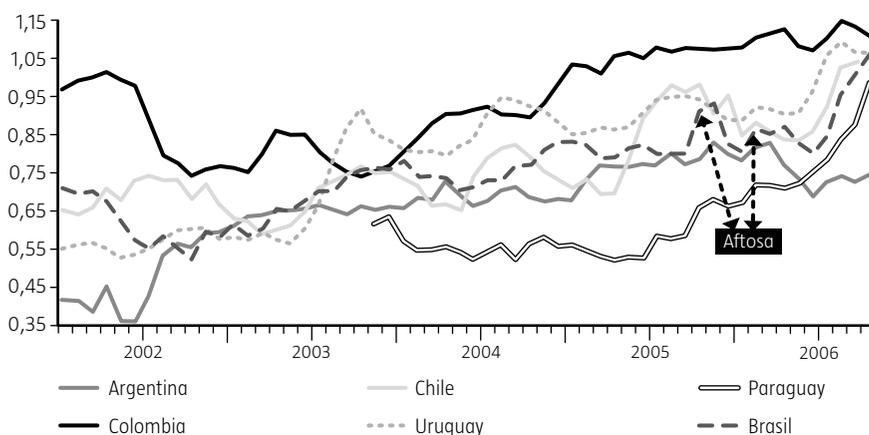
Fuente: SISTEMA DE INFORMACIÓN GANADERO SIGA - FEDEGAN

Por el contrario, frente a nuestros competidores en el subcontinente (Gráfica 1.16), Colombia presenta una posición desfavorable en cuanto al precio del Kilo de novillo gordo de referencia, aunque los rangos de diferencia son menores que los de las ventajas frente a los mercados potenciales de la gráfica anterior. En efecto, la mayor diferencia se

presenta con Argentina con US\$0.75, frente al US\$1.05 de Colombia. ). Hasta mediados de 2006, los restantes países presentaban brechas similares frente a Colombia, pero vienen presentando una tendencia al alza en sus precios, cerrando prácticamente la brecha con Colombia, lo cual no sólo les resta competitividad frente a nuestro mercado interno, sino que nos coloca en mejor posición frente a clientes potenciales como Chile, país con una condición de exportador creciente de carne a precios muy favorables, para lo cual debe suplir su demanda interna con compras en el vecindario.

Ahora bien, nuestra desventaja competitiva frente a los países del sur del continente, se ha producido más por el comportamiento de las monedas que por consideraciones de productividad. No obstante, cualquiera que sea la razón, es una amenaza frente a las perspectivas colombianas, no sólo por la posición desfavorable frente a compradores internacionales, sino por la competencia dentro de nuestro mercado local, una vez se vayan cumpliendo los periodos de desgravación pactados con Mercosur.

**Gráfica 1.16 Precio de Novillo Gordo de Referencia – Cono Sur (US\$/Kg vivo en Planta)**



Fuente: SISTEMA DE INFORMACIÓN GANADERO SIGA - FEDEGAN

## 1.6.2. Los Lácteos

A pesar de la condición favorable de Colombia como productor de leche, con un tercer lugar en Sudamérica, sexto en el continente americano y vigésimo segundo a nivel

mundial; y de considerarse la leche, al igual que la carne, dentro de los productos considerados con potencial dentro del TLC con los Estados Unidos, sin embargo, tales posibilidades se limitan un tanto a la colocación de derivados, dada la condición de “commodity” de la leche en polvo en un mercado mundial de muy grandes productores y exportadores, dentro de los cuales Colombia ocupa un lugar muy modesto en exportaciones, con apenas 143.000 toneladas (Cuadro 1.7), frente a gigantes como Nueva Zelanda con 10.7 millones de toneladas, Australia con 4.9 millones, y en nuestro vecindario más cercano, Argentina con 1.7 millones de toneladas.

**Cuadro 1.7 Indicadores Mundiales – Lácteos**

País	Producción 2005 (miles ton)	Expo 2004 (miles ton) eq. leche líquida	Balanza Comercial Mill US\$ 2004	Posición Balanza Comercial	Impo 2004 (miles ton)	Vacas en prod. (miles)	Prod/vaca	Consumo per. Cápita Kg/hab/año Leche 2003	Expo/Prod %
Mundo	529.883	83.847			79.762				
UE -25	142.904	52.555	5.100		39.692	23.398	6.108	240	37
Nueva Zelanda	14.625	10.796	3.487	199	71	3.970	3.684	83,4	74
Australia	10.150	4.926	1.515	195	431	2.041	4.973	248,7	49
Estados Unidos	80.150	4.143	-785	8	2.256	9.035	8.871	261,6	5
Argentina	8.100	1.764	506	191	57	2.100	3.857	164,3	22
Uruguay	1.500	569	173	184	5	N.D.	N.D.	177,4	38
Brasil	23.320	279	5	170	400	N.D.	N.D.	117,6	1
<b>Colombia</b>	<b>6.022</b>	<b>143</b>	<b>45</b>	<b>178</b>	<b>13</b>	<b>DP: 4563 LE: 603</b>	<b>DP: 800* LE: 2500*</b>	<b>142</b>	<b>2</b>

Fuente: FAO – FEDEGAN

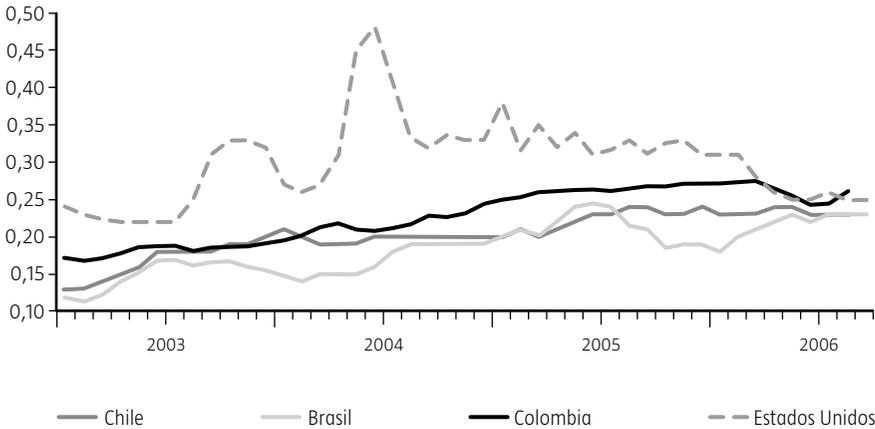
\*\*Nota: LE: leche especializada – DP: doble propósito

### 1.6.2.1. Precio Internacional de la leche fresca

Luego de la implementación de la libertad vigilada de precios en julio de 2005, la variación, en términos reales, en el precio de la leche fresca en Colombia ha seguido una tendencia ligeramente negativa. A pesar de ello, la brecha con los Estados Unidos, significativamente favorable en el pasado reciente, se cerró en meses pasados. Si bien se reportó una caída en el precio doméstico norteamericano, buena parte de tales

variaciones se explican por la apreciación del peso colombiano con relación al dólar y a algunas de las monedas del Cono Sur.

**Gráfica 1.17 Precio de la leche fresca (US\$/litro)**



Fuente: SISTEMA DE INFORMACIÓN GANADERO SIGA - FEDEGAN

Con respecto a nuestros competidores, la brecha se cerró significativamente con Brasil y Chile. Sin embargo, el precio de referencia colombiano supera significativamente el reportado en países como Argentina, Uruguay y Nueva Zelanda, en los cuales bordea los US\$ 0,17 / litro.

En lo que a calidad de la leche se refiere, la brecha resulta aún más significativa con los países ganaderos, especialmente en lo que tiene que ver con la calidad higiénica. Sin embargo, la calidad composicional que caracteriza a la producción doble propósito, constituye un valioso factor de competitividad en algunas de las zonas dedicadas a las dos utilidades.

## 1.7. La Matriz DOFA de la Ganadería Colombiana

Como se mencionó inicialmente, esta descripción de la situación actual de la ganadería colombiana no pretende agotar el tema, sino servir de punto de partida al Plan Estratégico hacia 2019. La Matriz DOFA –Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y

Amenazas– (Cuadro 1.8), presenta en forma esquemática y más completa si se quiere, la descripción de los factores que inciden para impulsar, y retrasar también, el proceso de modernización de la ganadería colombiana, para luego diseñar las estrategias y acciones orientadas a apalancar los primeros y neutralizar los segundos, con miras al logro de la visión y objetivos propuestos.

**Cuadro 1.8 Matriz DOFA de la ganadería colombiana**

Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
<b>Eslabón Primario</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Dispersión de la Producción.</li> <li>» Baja especialización regional en actividades cría, levante, ceba, doble propósito-énfasis leche o carne.</li> <li>» Reducidas Economías de Escala.</li> <li>» Uso inadecuado, ineficiente y poco amigable de los recursos naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Oferta ambiental.</li> <li>» Disponibilidad de estudios de caracterización regional de la ganadería.</li> <li>» Disponibilidad de paquetes tecnológicos apropiados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Formulación – implementación de Planes Estratégicos Regionales.</li> <li>» Desarrollo e implementación de modelos silvopastoriles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Diseño e implementación de instrumentos de políticas NO focalizados regionalmente.</li> <li>» Pobre infraestructura.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Insuficiente formación técnica y empresarial de los ganaderos.</li> <li>» Bajos índices de productividad.</li> <li>» Baja eficiencia reproductiva e incipiente desarrollo de programas de mejoramiento genético.</li> <li>» Elevados costos de producción.</li> <li>» Deterioro de la rentabilidad.</li> <li>» Deficiente manejo de praderas.</li> <li>» Insuficiente cultura de salud animal.</li> <li>» Insuficiente e ineficiente utilización de recursos financieros.</li> <li>» Informalidad.</li> <li>» Insuficiente cultura de responsabilidad social.</li> <li>» Insuficiente cultura de calidad.</li> <li>» Elevada estacionalidad en la oferta.</li> <li>» Escasa y desarticulada oferta tecnológica.</li> <li>» Insuficiente transferencia de tecnología.</li> <li>» Insuficiente innovación.</li> <li>» Desconocimiento de modelos productivos propios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Arraigada cultura ganadera.</li> <li>» Disponibilidad de modelos propios de comprobada eficacia y eficiencia.</li> <li>» Red de Tecnig@n.</li> <li>» Base genética competitiva.</li> <li>» Avances en campañas de sanitarias.</li> <li>» CONPES sanitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Alianzas Interinstitucionales.</li> <li>» Capitalización del sector agropecuario.</li> <li>» Democratización de la genética.</li> <li>» Implementación de buenas prácticas ganaderas.</li> <li>» Consolidación de la política de seguridad democrática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Resistencia al cambio.</li> <li>» Desarticulación institucional.</li> <li>» Liquidación de hembras: reducción de la oferta de base.</li> <li>» Pobre reingeniería de la institucionalidad sanitaria y pobre desarrollo del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias.</li> <li>» Conflicto interno.</li> </ul>

Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
<b>Eslabón Primario</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Insuficiente cultura de la información y pobre utilización de TICs.</li> <li>» Escasa oferta de información para la toma de decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Red virtual ganadera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Consolidación del Sistema de Información Ganadero SIGA.</li> <li>» Implementación de TICs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Cobertura de la educación básica y técnica.</li> </ul>
<b>Cadenas</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Eslabón primario desarticulado: reducida/nula integración horizontal y vertical.</li> <li>» Desarticulación entre los eslabones de las cadenas.</li> <li>» Asimetrías en el poder de negociación.</li> <li>» Incumplimiento de acuerdos de cadena.</li> <li>» Elevada intermediación.</li> <li>» Informalidad.</li> <li>» Inequitativa distribución de los márgenes de comercialización.</li> <li>» Baja cobertura de la red de frío.</li> <li>» Incipiente cultura de calidad.</li> <li>» Localización de la infraestructura de procesamiento en los centros de consumo.</li> <li>» Economías de Escala.</li> <li>» Ausencia de actores importantes (transportadores, comerciantes, distribuidores).</li> <li>» Ineficiente manejo de subproductos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Institucionalidad Ganadera.</li> <li>» Institucionalidad de Cadenas.</li> <li>» Red de frigoríficos FRIGOGAN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Consolidación de políticas de cadena.</li> <li>» Fortalecimiento de la institucionalidad ganadera.</li> <li>» Regionalización de la institucionalidad de cadenas.</li> <li>» Integración horizontal/vertical.</li> <li>» Implementación de la trazabilidad.</li> <li>» Reglamentación/Implementación de ley de competencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Capacidad institucional.</li> </ul>
<b>Mercados</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Bajos índices nacionales de consumo.</li> <li>» Pobre diferenciación de la calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Hábitos de consumo del colombiano.</li> <li>» Alimentos esenciales en la canasta familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Potencial de crecimiento del mercado interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Dinámica de productos sustitutos.</li> <li>» Dinámica del ingreso per cápita.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Brechas competitivas con países líderes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Mejoramiento del estatus sanitario.</li> <li>» Relativa gradualidad en la exposición del aparato productivo a la competencia internacional.</li> <li>» Demanda creciente por productos verdes y orgánicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Capitalización de oportunidades derivadas de los acuerdos comerciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Competencia creciente con países líderes en ganadería (MERCOSUR, ESTADOS UNIDOS).</li> <li>» Equilibrios macroeconómicos.</li> </ul>

Continúa en la página siguiente >

Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
<b>Entorno Normativo</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Incumplimiento de marco normativo.</li> <li>» Capacidad institucional del estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Existencia de marco normativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Reingeniería institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Falta de voluntad política.</li> </ul>

## 2. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS

La función de planeación es eminentemente prospectiva, es decir, que a partir de una concepción clara del propósito o razón de ser la organización (Misión), y de la construcción de un escenario futuro deseado (Visión), busca definir las políticas, los objetivos, los factores claves de éxito, las grandes líneas de acción estratégica, los fundamentos y, finalmente, las estrategias a desarrollar en cada uno de ellos, las acciones concretas a seguir y los instrumentos de seguimiento, que nos permitan trabajar en el hoy en forma efectiva (con eficiencia y eficacia), para alcanzar ese mañana visionado.

La claridad en todos estos “elementos estratégicos” no sólo fue indispensable para el diseño del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 –PEGA 2019– por parte de quienes participaron en esta tarea, sino que lo es para su comprensión por parte de los ganaderos colombianos, en primera instancia, y de la institucionalidad gremial, de los formuladores de política pública y de los tomadores de decisiones relacionadas con la actividad ganadera.

Tratándose, en este caso, del Plan Estratégico de la Ganadería, formulado en lo conceptual y liderado en la acción desde la posición gremial de la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN, la misión y la visión de la ganadería como actividad económica representan el norte del planteamiento estratégico –sin lugar a dudas–, pero cobran relevancia también la misión y la visión de FEDEGAN como gremio cúpula y como entidad administradora de los recursos parafiscales del sector. Se trata, entonces, de “alinear” el proceso de planeación estratégica del gremio a una estructura conceptual más amplia, como es el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, dentro del cual cabe y tiene responsabilidades la organización gremial, pero también otros actores de la institucionalidad pública y privada.

## 2.1. El “Plan de Trabajo” del PEGA 2019

Aunque suene redundante, la elaboración de un Plan debe también seguir un ordenamiento o Plan de trabajo, que podemos separar en dos grandes etapas: la definición del ¿Qué hacer? y luego la del ¿Cómo hacerlo? (Gráfica 2.1). La primera incluye, como punto de partida, la definición y la “internalización” de la Misión y la Visión de la organización, y de su “credo”, es decir, de aquellos principios o políticas que hacen parte fundamental de la cultura organizacional y que, necesariamente, orientan o “inspiran” los esfuerzos institucionales hacia el logro de la visión. Como conclusión de esta primera etapa y como inicio también de la segunda –el Cómo– se desarrolla la concepción del “Templo Estratégico”, que no es otra cosa que un grafismo sugestivo del cual echa mano la planeación para agrupar todos estos elementos, en donde no sólo encuentra cada uno su definición desde la perspectiva de su utilidad funcional dentro del modelo, sino que, además, ayuda a ilustrar las interrelaciones entre ellos.

**Gráfica 2.1 El Plan de Trabajo del PEGA 2019**



A partir de la concepción del Templo Estratégico y, muy particularmente, de sus “pilares” o líneas estratégicas, se desarrolló una estructura de matrices de desempeño con claras definiciones de objetivos, estrategias, acciones, indicadores de seguimiento e interrelaciones dentro del Plan, pues es claro que muchas acciones o estrategias

pueden afectar más de un objetivo, lo cual es muy común en temas tan “transversales” como el del conocimiento, por ejemplo. Esta estructura matricial se condensa en el “Mapa Estratégico”, que brinda una visión panorámica del Plan y es el punto de partida para desarrollar los mecanismos de seguimiento a través de la metodología BSC (Balance Scorecard o Cuadro de Mando) de Kaplan y Norton.

### **2.1.1. Misión y Visión**

Son los dos elementos iniciales y fundamentales de todo proceso de planeación. Su definición debe surgir de un ejercicio colectivo dentro de la organización y, de igual manera, debe ser socializada a todos los niveles, para que haga parte de la cultura organizacional. El primero de ellos –La Misión– obedece a una respuesta clásica dentro de la teoría administrativa: ¿Quiénes somos? ¿Cuál es nuestro negocio? ¿Cuál es nuestra razón de ser?, y aunque las respuestas parecen sencillas no siempre son tan evidentes.

Una vez definida la misión, la pregunta es: si cumplimos adecuadamente nuestra misión, ¿a dónde queremos llegar? ¿qué se espera de nosotros en cuanto a resultados? ¿qué proyecto de futuro nos trazamos como meta?. La Visión es, entonces, el sueño futuro de la organización, más no la utopía (sueños irrealizables), sino un escenario futuro posible, de acuerdo con las oportunidades y amenazas del entorno, y con las debilidades y fortalezas de la organización. La Visión debe ser, igualmente, evaluable en su realización.

#### **2.1.1.1. De la Ganadería Colombiana**

La ganadería es una actividad económica privada del sector agropecuario y su misión se inscribe dentro de ese ámbito de acción. Nótese que aquí pueden empezar las confusiones. Muchos ganaderos podrían pensar que su misión es “producir ganado”, concepción que, de hecho, predominó en la ganadería inhibiendo la concepción de cadena y la orientación hacia el mercado –los consumidores–. Se decía entonces, que la función del ganadero tenía como límite la cerca de su finca.

La Misión de la ganadería es producir alimentos, específicamente carne y leche, con todas las implicaciones que ello tiene desde el punto de vista de la calidad y la responsabilidad social. Es decir, no se trata solamente de producir alimentos, sino de hacerlo bien y hacerlo dentro del contexto rural en que se desenvuelve la actividad.

Así las cosas, la Misión trasciende el ámbito meramente productivo, sobre todo en el particular caso colombiano, porque el productor ganadero no se puede desentender del impacto de su labor en la conservación del equilibrio social, en la construcción de tejido social y en su aporte al bienestar y la paz.

» ***Misión Sectorial***

Producir competitivamente carne y leche mediante la incorporación de procesos productivos modernos, la integración eficaz a las cadenas productivas y una sólida organización gremial de sus productores, para contribuir así al desarrollo económico, el equilibrio social y la conservación de la paz en el campo colombiano.

La Visión, por su parte, refuerza los elementos de la Misión y los proyecta hacia un escenario deseable en un espacio de tiempo definido. Como ya se mencionó, es indispensable que sea evaluable y que incorpore con fuerza y claridad los elementos de “finalidad”, es decir, la Visión no es un fin en sí misma, sino que tiene un “para qué”, en donde el bienestar del ganadero es relevante, pues todo aquel que desarrolla cualquier tipo de actividad económica lo hace en procura del objetivo lícito de su propio bienestar, pero no es la única finalidad, pues si alguien cumple adecuadamente su misión y alcanza los logros que ha visionado, todo ello tiene un impacto positivo sobre la sociedad.

### **2.1.1.2. De FEDEGAN**

Desde su surgimiento en la Edad Media, como una forma de agrupamiento de las personas dedicadas a una misma actividad u oficio, los gremios se deben a sus afiliados, esa es su razón de ser y, por lo tanto, se debe reflejar en la Misión de toda entidad gremial, en dos grandes líneas de acción: la primera, relacionada con la representación y la defensa de los intereses y expectativas de los agremiados, y una segunda orientada a la satisfacción de las necesidades de los ganaderos en su actividad, a través de la prestación de servicios de toda índole y, en el caso particular de FEDEGAN, del recaudo y administración eficiente de los recursos de la parafiscalidad ganadera.

» ***Misión Gremial***

Representar y defender los intereses colectivos de los ganaderos ante la institucionalidad pública, privada y la sociedad, así como responder a las expectativas y necesidades de la actividad ganadera, y recaudar y administrar los recursos de la parafiscalidad.

La Visión, por su parte, rescata una vez más la connotación de finalidad del bienestar del ganadero, e introduce unos elementos cualitativos sobre cómo debe ser el FEDEGAN del año 2019 para cumplir en forma debida con su Misión, tanto de representación como de servicios. Dentro de este contexto, la inclusión y la participación de todos los ganaderos en la estructura gremial se define como propósito de futuro, de la misma manera que la ampliación de los servicios, tanto en diversidad como en cobertura a todas las regiones ganaderas del país.

» ***Visión gremial***

Para el año 2019, FEDEGAN será la organización que represente en forma eficaz los intereses de los ganaderos a partir de la agrupación de su institucionalidad gremial, con una estructura incluyente y participativa, y la extensión regional de sus servicios, para contribuir al bienestar del ganadero.

### **2.1.2. El Credo Institucional**

Todo esfuerzo humano hacia el logro de un objetivo se ciñe a unos principios o valores fundamentales que, formulados a manera de políticas, inspiran el diseño de las estrategias y las líneas de acción, y son transversales a todos los elementos del Plan Estratégico.

Ahora bien, estos valores fundamentales o políticas no existen en sí mismos sino en cabeza de una organización que los asume como principios inspiradores de su acción. En este caso corresponden a las políticas institucionales de FEDEGAN en su

condición de gremio cúpula de la ganadería colombiana y gestor del Plan Estratégico de la actividad. Son ellas:

- » El respeto al sistema democrático, al Estado Social de Derecho, y a la prevalencia de la ley y el orden con equidad, como valores fundamentales de la convivencia.
- » El apoyo irrestricto a las autoridades legítimas colombianas y a las Fuerzas Militares y de Policía, que salvaguardan la vida y los derechos de todos los ciudadanos.
- » El respeto a la propiedad privada, dentro de los preceptos constitucionales de su función social y de la supremacía del bien general.
- » La convicción del papel preponderante y estratégico del sector rural colombiano, como factor de desarrollo económico y social, y por ende, como elemento fundamental para la construcción de la paz y el bienestar.
- » La unión de los productores ganaderos alrededor de FEDEGAN como gremio cúpula de la ganadería colombiana, para el logro de su bienestar, y del crecimiento y modernización de la ganadería como actividad económica.
- » La concertación y trabajo mancomunado con las diferentes instancias de la institucionalidad pública y con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.
- » La promoción y fomento del desarrollo regional ganadero con respeto al entorno socio económico y cultural de las regiones.
- » La focalización de la producción ganadera de acuerdo con las ventajas y fortalezas de las diferentes regiones, como condición básica para el logro de la competitividad.
- » El respeto a la naturaleza como premisa y característica de la producción ganadera colombiana.
- » La importancia del conocimiento, la investigación y el desarrollo tecnológico, como factores imprescindibles para la modernización y el crecimiento de la ganadería colombiana.
- » El acceso universal a la información y las comunicaciones en el gremio ganadero, a partir de la difusión e implantación de modernas herramientas informáticas.
- » La calidad total y el mejoramiento continuo como valores necesarios para el crecimiento, en medio de una sociedad y un mercado cada vez más competitivos.
- » La preservación y defensa de la parafiscalidad como mecanismo de fomento, en la forma de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero aportada por todos los productores ganaderos para el desarrollo de su propia actividad, y administrada por ellos mismos a través de FEDEGAN en su condición de gremio cúpula de la acti-

vidad, en acuerdo siempre con la ética empresarial, la eficiencia, la transparencia y el ordenamiento legal colombiano.

### 2.1.3. El Templo Estratégico de la Ganadería

Como ya se mencionó, el Templo Estratégico es un recurso gráfico para mostrar, de una manera sencilla y asequible, los elementos estratégicos del PEGA 2019, de acuerdo con su función dentro del Plan.

#### 2.1.3.1. Los Fundamentos

Son aquellos factores que se consideran esenciales (cimientos) para el desarrollo de cualquier propuesta estratégica orientada a la modernización de la ganadería colombiana. Algunos de ellos es necesario construirlos o fortalecerlos, mientras que otros tienen la característica de insumos que deben ser usados o de condiciones que deben ser aprovechadas.

**Gráfica 2.2 Templo Estratégico de la Ganadería Colombiana – Fundamentos (cimientos)**



#### *La Institucionalidad Gremial*

No es gratuito el planteamiento de que gremio fortalecido es condición *sin equa non* para la modernización de la ganadería, entendida, por supuesto, como una actividad ordenada, moderna y articulada al desarrollo regional y nacional. Son tan grandes las actuales exigencias de cualquier actividad económica frente a los retos de la competitividad, y es tan escasa la capacidad de gestión de fomento, modernización y apalancamiento de la producción por parte del Estado, que prácticamente no es

posible la subsistencia de un sector sin una organización gremial eficiente y cohesionada, no solamente para ejercer en debida forma la representación y defensa de los intereses de sus asociados, sino para desarrollar programas de beneficio común y de gran envergadura, que no serían posibles a partir de la sola voluntad individual y dispersa de los asociados. Programas como el de Erradicación de la Fiebre Aftosa, los de capacitación masiva, o el más actual de asesoría y apoyo técnico y gerencial través de los Tecnic@n, son el mejor ejemplo de ello. Desde la perspectiva de FEDEGAN como gremio cúpula, una institucionalidad amplia, ordenada e incluyente es una base sin la cual sería imposible el desarrollo del PEGA 2019.

### ***La Institucionalidad Pública***

A diferencia de la anterior, que es responsabilidad de los ganaderos, la institucionalidad pública existe como una expresión de las obligaciones del Estado en beneficio de los gobernados. Es pues, un insumo o condición; insumo en cuanto se encuentra más o menos presente para apoyar al productor, y condición en cuanto, en virtud de su capacidad normativa, establece las reglas de juego para el desempeño de la actividad privada. Ahora bien, la posición del ganadero frente a la institucionalidad pública no es solamente pasiva, sino también de concertación, de veeduría y de factor de presión, a través de la institucionalidad gremial, para garantizar el cumplimiento de su papel dentro del Plan. Se trata de un papel definitivo en muchos frentes de trabajo, como en el sanitario, de inocuidad de alimentos, financiamiento, riego e infraestructura, entre otros; y el gremio, literalmente, no se puede dar el lujo de arriesgar sus esfuerzos y el logro de la visión, por cuenta de una institucionalidad sin voluntad o sin recursos para acompañar, como le corresponde, el proceso de modernización de la ganadería.

### ***La Agenda Interna***

Corresponde a un instrumento específico que surge a partir de las negociaciones del Acuerdo Comercial con Mercosur y, sobre todo, del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La Agenda Interna es un Plan de Trabajo alterno, también con componente público y privado, orientado a aprovechar las potencialidades de los tratados y a superar las barreras de competitividad que subsisten para lograr el acceso efectivo de nuestros productos a dichos mercados. Dentro de ese orden de ideas, hay una Agenda Interna Ganadera con elementos concretos que deben ser incorporados a PEGA 2019; ejemplo de ellos es, una vez más, la consolidación del programa sanitario,

la implementación de la trazabilidad y de un sistema de inocuidad que satisfaga los requerimientos internacionales. El sector público comparte responsabilidades con el privado en algunos temas de Agenda Interna, mientras que otros son de su exclusiva responsabilidad, como los relacionados con la garantía de seguridad, la presencia institucional en el campo y la generación de condiciones para el desarrollo a través de la inversión en infraestructura física y social.

### ***Innovación, Ciencia y Tecnología***

Uno de los fundamentos de la modernización ganadera y, por ende, del PEGA 2019, es la convicción de la importancia del conocimiento como condición de cualquier proyecto de desarrollo. Es así como la Ciencia y la Tecnología –como otrora lo estuviera la Sanidad con justificada prioridad– se ha elevado a lugar de privilegio dentro de la concepción estratégica de la ganadería, e inclusive, dentro de la estructura formal de FEDEGAN. De la misma manera, el fomento a la innovación por parte de los ganaderos en su entorno productivo, es un asunto de primera importancia como estrategia orientada a facilitar el proceso de transferencia del conocimiento para convertirlo en aplicaciones prácticas en la finca ganadera. La búsqueda de alianzas estratégicas para adelantar procesos masivos de capacitación, así como el fortalecimiento y ampliación de cobertura del Sistema de Centros de Servicios Tecnológicos, son estrategias que apuntan en esa dirección.

No menos importante, o, mejor, verdaderamente urgente, es buscar mecanismos y alianzas con el Gobierno para facilitar el acceso a la educación básica en las zonas ganaderas. No se trata solamente de un componente ineludible de la responsabilidad social de la ganadería y del ganadero, sino de una necesidad de base para el Plan Estratégico, pues el analfabetismo aún está presente en el campo colombiano o, de cualquier manera, son muy precarios los niveles de escolaridad de la población, lo cual dificulta el diseño y ejecución de procesos de capacitación tecnológica en ganadería.

### ***Las TIC's***

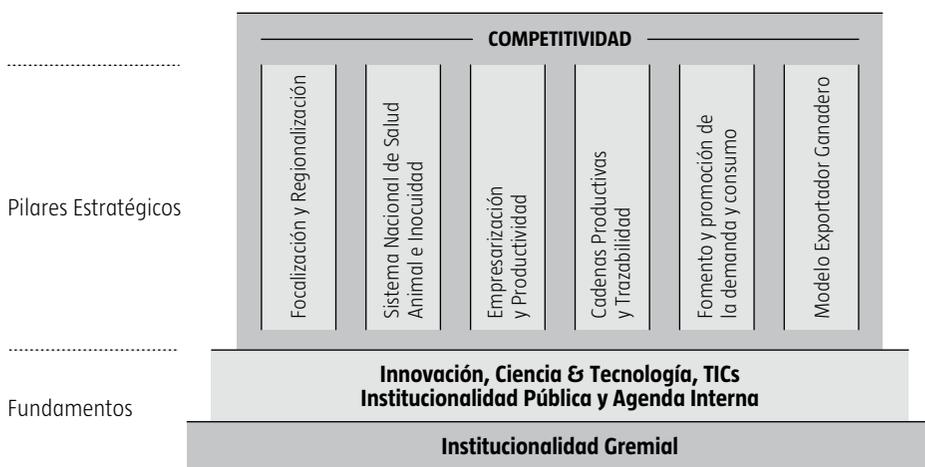
Las Tecnologías de Información y Comunicaciones –TIC's– son hoy herramientas imprescindibles para el desarrollo de un Plan Estratégico orientado a la modernización de una actividad como la ganadería. Uno de los principales estereotipos que recaen sobre ella es, precisamente, el de su condición de rezago tecnológico y el de su poca actitud hacia el cambio, lo cual es solo parcialmente cierto, como parciales son también sus

responsabilidades, pues el cambio tecnológico requiere de condiciones básicas que deben ser provistas por el Estado, a través de programas como Computadores para Educar extendido masivamente al campo y, sobre todo, de la ampliación urgente de la red de conectividad hacia las zonas rurales.

### 2.1.3.2. Los Pilares Estratégicos

Son las grandes líneas o columnas que soportan el proceso de modernización de la ganadería, y hacia las cuales se ha de volcar la acción de FEDEGAN como gremio cúpula, de toda la institucionalidad gremial y también de la institucionalidad pública relacionada directa o indirectamente con el sector rural (Gráfica 2.3).

**Gráfica 2.3. Templo Estratégico de la Ganadería Colombiana – Pilares Estratégicos (columnas)**



### *Focalización y Regionalización*

Uno de los grandes cuestionamientos que se le hace a la ganadería colombiana es el de su excesiva ocupación territorial, “usurpando” inclusive, amplios territorios con “vocación” hacia otro tipo de actividades agropecuarias. Al margen de la discusión

sobre si es o no excesiva la ocupación ganadera, o si hay o no conflicto entre la vocación y el uso de buena parte de las tierras dedicadas a la ganadería, discusiones que no dejan de tener un matiz político en relación con la tenencia de la tierra; desde el punto de vista netamente productivo es evidente que una actividad con alta dispersión tendrá mayores tropiezos en sus procesos de reconversión y modernización, asociados, entre otros aspectos, con las dificultades operativas y los mayores costos de programas masivos de capacitación, transferencia tecnológica, prevención y vacunación, etc.; pero también con la también dificultad para articularse en forma eficiente con los demás eslabones de las cadenas de valor, tanto hacia atrás, en el ámbito de la producción y suministros de insumos y servicios, como hacia delante, para conectarse como es debido con la industria y los canales de comercialización hasta el consumidor final.

Esta es una necesidad más prioritaria aún, en un país como el nuestro, con difíciles topografías y grandes distancias entre las muchas zonas productoras y los grandes centros de consumo, sin contar con las conocidas carencias de la red vial y la inseguridad que aún está presente, a pesar de los grandes avances de la política de Seguridad Democrática.

No será fácil solucionar la dispersión del minifundio de subsistencia, pero en las zonas definidas como “conglomerados ganaderos” sí será posible agruparlos y ofrecerles opciones asociativas que les permitan generar economías de escala y articularse con los mercados. Como será posible fomentar el agrupamiento de la mediana y gran ganadería, a través de política pública que lo estimule y, por oposición, desestime la antieconómica dispersión; y de política privada que favorezca también la prestación de servicios y la articulación de cadena en las zonas más propicias para la producción ganadera, a partir de un diagnóstico e inventario de conglomerados. Definitivamente, dónde producir es también un factor importante de competitividad. La infraestructura vial y de comunicaciones entre estos conglomerados de producción y los mercados, es una tarea inaplazable de la Agenda Interna pública.

### ***Sistema Nacional de Salud Animal e Inocuidad***

La Salud Animal es un concepto más amplio que trasciende el más limitado de la Sanidad Animal, que, alrededor de los Programas Nacionales de Erradicación de la Fiebre Aftosa y la Brucelosis Bovina, aún absorbe la mayor parte de los esfuerzos del gremio y de sus recursos parafiscales, así como también de la acción institucional del Estado hacia la ganadería.

Estos programas sanitarios continuarán hasta el logro de la meta final de erradicación y su mantenimiento en el tiempo, pero la modernización de la ganadería exige otra serie de programas, no sólo hacia otras enfermedades controladas y hacia las no controladas por la acción de las autoridades sanitarias, sino orientados a dar un paso estratégico hacia una “cultura” de salud animal, basada en la prevención y, particularmente, en el diseño y aplicación de “buenas prácticas ganaderas”. La salud animal sigue la misma lógica de la humana. Hacer las cosas bien en la finca, en las áreas de genética, de reproducción, de alimentación y nutrición, de manejo de pasturas, etc., sin perder de vista el uso adecuado de la naturaleza y el bienestar del animal, es la mejor medicina preventiva y, sobre todo, la mejor garantía de productividad y rentabilidad para el ganadero.

### ***Empresarización y Productividad***

Este pilar estratégico es, quizás, el que toca más directamente al ganadero en su quehacer diario, y el que deberá concentrar los esfuerzos y los recursos durante los próximos años, con miras al logro de la modernización ganadera.

La productividad, entendida como la utilización óptima de los recursos, está asociada entonces con la eficiencia. El logro de las metas no es suficiente como medida de desempeño (la eficacia), si se alcanza a cualquier costo, con desperdicio de recursos y sin consideraciones adicionales, como la calidad, el manejo ambiental y, más recientemente, con los temas asociados a la responsabilidad social del productor. La productividad ya dejó atrás su concepción primaria de la mayor cantidad de producto con el menor número de insumos y en el menor tiempo. Hoy incorpora todos los factores ya mencionados, sin perder de vista el definitivo de la rentabilidad esperada de toda actividad económica.

De ahí que abarque, además del aspecto importante de los costos ganaderos, aquellos más centrales y estratégicos que tienen que ver con la modernización de la producción en finca a partir de la utilización de la Ciencia y Tecnología para el desarrollo de nuevas y mejores soluciones; y de la innovación del ganadero para su aplicación en el negocio ganadero. La empresarización de las fincas ganaderas es otro frente importante de trabajo, no sólo por las conveniencias de la formalización de la actividad, sino por las ganancias en eficiencia y eficacia a partir de la adopción de prácticas empresariales.

El instrumento por excelencia que actuará sobre este pilar estratégico son los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecnig@n, y alrededor de ellos giran

herramientas adicionales orientadas a hacer rentables las empresas ganaderas, a partir de la utilización dirigida y racional del crédito, y de la implementación de nuevos esquemas para la comercialización de insumos. Todas serán opciones de mejoramiento a disposición del ganadero, pero, en el fondo, lo verdaderamente importante será lo que se haga para impulsar un “cambio de cultura” hacia la innovación y la modernización, que permita la utilización efectiva de las herramientas disponibles.

### ***Cadenas Productivas y Trazabilidad***

No será posible modernizar la ganadería sin un gremio fortalecido —ya lo dijimos—, pero tampoco lo será sin la debida integración de las cadenas. La vieja convicción de que el papel del ganadero termina en la cerca de su finca, pues lo que sucede de “cercas para afuera” no es de su resorte o interés, es la principal talanquera cultural para el tránsito hacia la modernización.

El enfoque de cadena no es otra cosa que la orientación hacia los mercados y, en su condición de eslabón primario, al ganadero le corresponde la obligación de entregar un insumo adecuado, es decir, en la cantidad y con la calidad y oportunidad esperadas por parte del eslabón receptor —la industria normalmente—, aunque el ganadero no puede sustraerse de los anteriores —la provisión de insumos— ni de los subsiguientes de la comercialización y el consumidor final, no sólo por su responsabilidad social y comercial frente a ellos, sino porque, tratándose de “cadenas de valor”, únicamente una adecuada integración y concertación alrededor de la institucionalidad de cadena, permitirá la equitativa distribución de los frutos de la agregación de valor a través de la formación del precio.

Adicionalmente, sólo a través de un adecuado enfoque de cadena que concilie los intereses de los diferentes eslabones, se podrán lograr sinergias y ventajas comparativas que potencien la competitividad de la ganadería. La necesidad de un sistema de identificación e información sobre el ganado a lo largo de toda la cadena, desde el parto y desde el ordeño hasta la mesa del consumidor, es quizás el mejor ejemplo de la necesidad de integración de cadena con la mira puesta en la competitividad y en los mercados.

### ***Fomento al Consumo y Promoción de la Demanda***

En consecuencia con los planteamientos anteriores del necesario enfoque de cadena y orientación a mercados, el fomento al consumo y la promoción de la demanda por

carne y leche, deben comprometer estrategias y acciones innovadoras. Se trata de frentes de acción similares pero diferentes en su orientación y estrategias. En cuanto al primero, la connotación misma de “fomento” incorpora la noción de subsidio o de nivelación de oportunidades y, en consecuencia, está orientado hacia los sectores más desprotegidos de la población, a través de programas asistenciales que, además de proveer gratuitamente el producto o de facilitar sustancialmente la posibilidad de acceso, permite fomentar el cambio de hábitos de consumo en sectores de la población en los cuales, de cualquier manera, el factor determinante seguirá siendo la capacidad adquisitiva, sobre todo en cuanto a la carne se refiere.

La promoción de la demanda, por el contrario, aunque también tiene su expresión final en el aumento del consumo, busca “fidelizar” a los consumidores frente a la competencia de productos sustitutos y captar un mayor nivel de preferencia por la carne y la leche. Sus estrategias están dirigidas a toda la población y son, básicamente, de índole publicitaria y comercial.

No obstante, ambos frentes de acción se sustentan en la premisa de que es desde la demanda que se impulsa la producción y el crecimiento de la ganadería. Esta es la mejor expresión de la claridad sobre la misión —¿cuál es nuestro negocio?— y de la convicción sobre la necesaria orientación al mercado. Nuestro negocio es la producción de alimentos —carne y leche— y el mercado no es otra que la suma de las apetencias individuales de millones de consumidores que prefieren los alimentos que producimos, o los rechazan. Es algo que no se puede perder de vista dentro del Plan Estratégico de la Ganadería 2019.

### *El Modelo Exportador Ganadero*

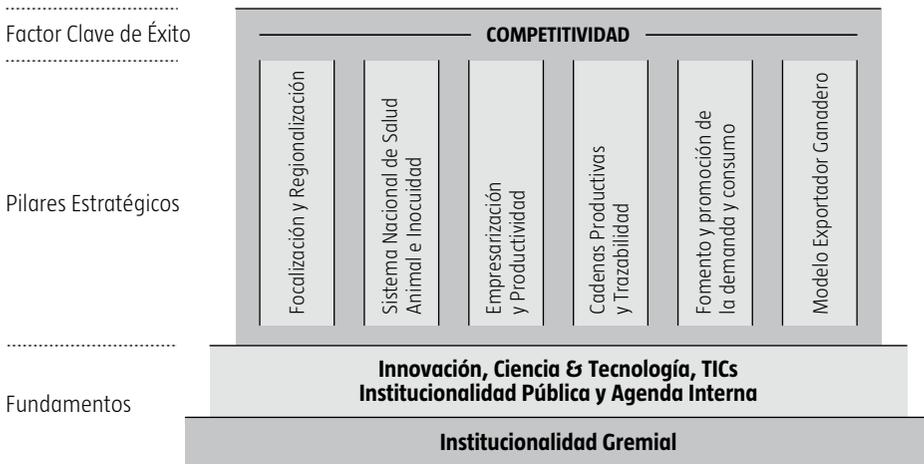
Dentro de la misma línea de pensamiento, si es necesario diseñar estrategias desde el eslabón primario —el productor— hacia el eslabón final de la cadena de valor —el consumidor—, para que un mayor número de ellos modifique sus hábitos y oriente sus preferencias hacia la leche y la carne bovinas en el mercado nacional, de la misma forma, y sin menoscabo de la primacía del mercado interno como impulsor del desarrollo ganadero, hay que avanzar en la concepción de estrategias para llegar a consumidores en todo el mundo, hacia los cuales ya no es tan fácil acceder directamente, para lo cual será importante acometer procesos para mejorar los factores de competitividad y superar las barreras al acceso real, como primer paso, y luego acometer, entre otras cosas, un proceso de mediano plazo para ir consolidando una marca país.

De la misma manera que un consumidor en cualquier supermercado del mundo busca naranjas californianas, manzanas chilenas, tequila mexicano o flores colombianas, puede buscar también cortes especializados de carne colombiana o derivados lácteos. Son procesos que, como la transferencia del conocimiento y como la reforestación, sólo tienen resultados mediatos y, por ello, no son del gusto de quienes prefieren el efectismo del logro. Pero comienzan a tener las cosas, y la ganadería colombiana requiere de un Modelo Exportador acorde con su proyección estratégica.

### 2.1.3.3. El Factor Clave de Éxito: La Competitividad

Dentro del Templo Estratégico de la Ganadería, la Competitividad tiene una función integradora; es como el “muro de cierre” que une a los pilares estratégicos entre sí, y a ellos con los cimientos y las posteriores estructuras superiores (gráfica 2.4). La Competitividad es el referente principal del Plan, hasta el punto de que se corre el riesgo de confundirla con el objetivo, la finalidad, sin que en realidad lo sea. Se habla de modernización para el logro de la competitividad, pero la competitividad no es un fin en sí misma.

**Gráfica 2.4 El Factor Clave de Éxito: Competitividad (muro de cierre)**



Pero al margen de su emplazamiento funcional dentro del Plan, la competitividad se define como la mayor o menor capacidad para competir, que puedan tener las personas, las organizaciones o las naciones, sobre la base de que la competencia siempre ha existido y es connatural al ser humano.

Pero el acelerado proceso de globalización ha convertido a La Competitividad en categoría fundamental para la subsistencia social y económica. Las personas deben ser competitivas en su microentorno; las organizaciones locales, regionales y nacionales deben ser también competitivas en sus ámbitos de influencia, y más aún las organizaciones multinacionales. Las actividades económicas deben ser competitivas para no ser desplazadas por otras formas quizás más eficientes de generar riqueza. Los países deben ser competitivos, y ésta se ha convertido en responsabilidad sin par de los gobernantes para garantizar el bienestar de sus gobernados.

La Competitividad, sin embargo, y principalmente la de una actividad económica rural como la ganadería, está en función de factores exógenos y endógenos. Sobre los primeros se pueden ejercer acciones indirectas, sin que el factor como tal dependa de nuestra acción (variables macroeconómicas, política nacional e internacional, etc.). Los segundos, por el contrario, son aquellos sobre los que podemos ejercer influencia directa y, por lo tanto, incluyen estrategias y acciones relacionadas con los fundamentos y con los pilares estratégicos. En suma, cualquier factor relacionado con la actividad ganadera, ya sea económico, político o social, nos hace más o menos competitivos. De ahí su condición de concepto integrador.

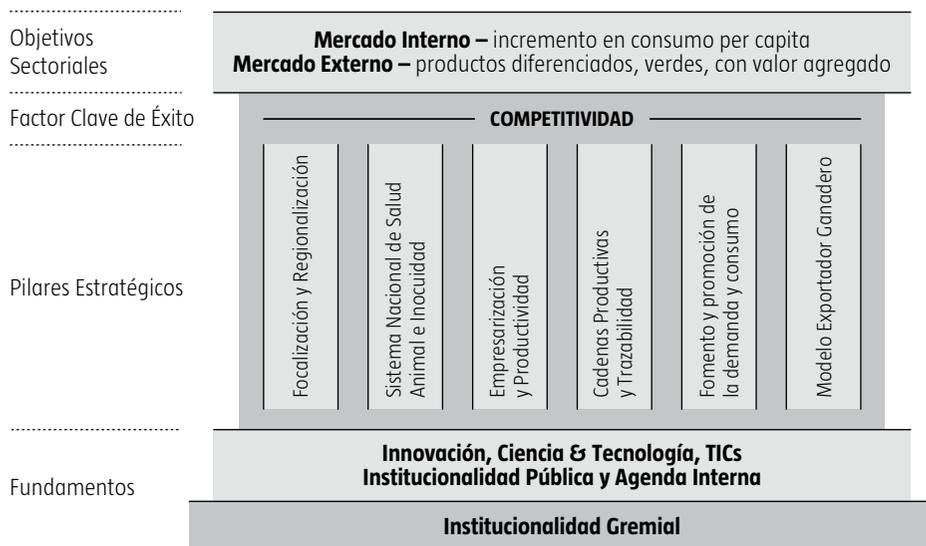
#### **2.1.3.4. Objetivos Sectoriales**

Pero si la Competitividad no es un fin en sí misma, la pregunta es ¿La Competitividad, para qué? Ser más o menos competitivos cobra sentido únicamente en relación con el acceso a los mercados como objetivo sectorial. El acceso a los mercados se convierte en “la viga de amarre” del Plan (Gráfica 2.5), la que recoge la fuerza de toda la estructura para darle solidez y para sustentar el techo.

Al margen de los efectos “colaterales”, positivos o negativos, que su acción tenga sobre la sociedad, lo cierto es que el ganadero produce para vender el fruto de su esfuerzo en los mercados, y su nivel de éxito, es decir, su capacidad competitiva, se medirá a través de su mayor o menor acceso a los mercados, medido en términos de la evolución del consumo de carne y leche por habitante, y del volumen

de colocación en los mercados externos, de productos diferenciados, limpios y de valor agregado.

**Gráfica 2.5 Los Objetivos Sectoriales (La viga de amarre)**



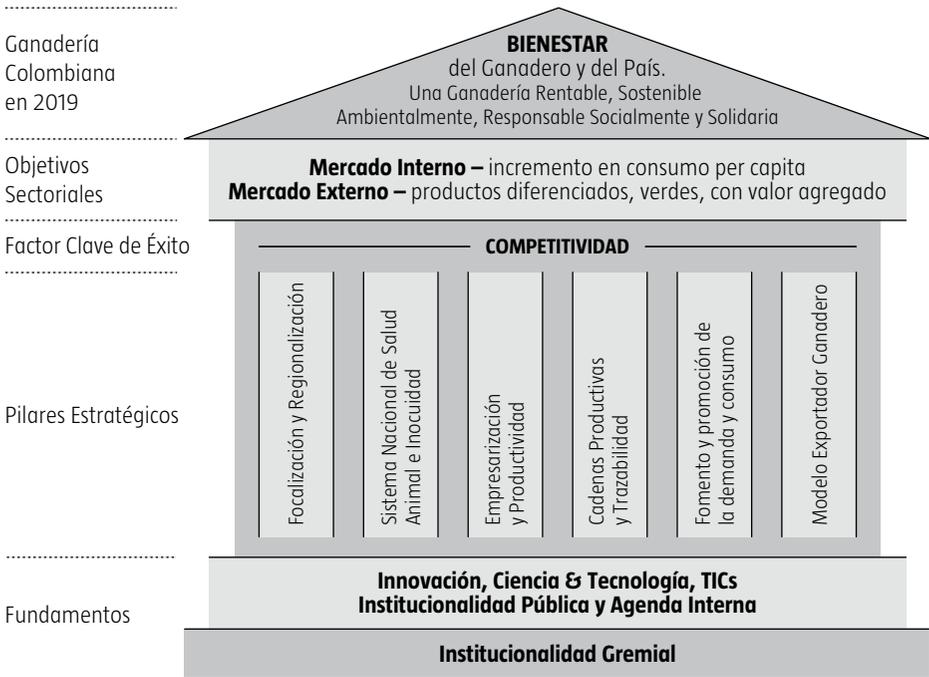
### 2.1.3.5. Misión y Visión: Ganadería Colombiana en 2019

Pero ni siquiera el acceso a los mercados tiene condición de finalidad. En otras palabras, también tiene un ¿para qué?, una razón de ser que se resume en los elementos de misión y visión, que hacen las veces de techo del templo estratégico (Gráfica 2.6).

Así las cosas, el logro de los objetivos sectoriales sirve al cumplimiento de la misión de la ganadería colombiana: construir una ganadería rentable, sostenible ambientalmente, responsable socialmente y solidaria. Y todo ello ¿para qué?. Para el bienestar del ganadero y, a través de su propio bienestar, para contribuir al bienestar del país. Esa es la finalidad última de todo el esfuerzo productivo. Las personas trabajan para su propio bienestar y la suma de tales esfuerzos individuales genera sinergias que afectan positivamente el bienestar de la sociedad, todo ello dentro de las reglas de

juego del colectivo y en el marco de la orientación, el debido control y el apoyo del Estado a las actividades privadas, que le corresponde como responsable de generar las condiciones para el desarrollo y de servir de garante del interés general.

**Gráfica 2.6 Misión y Visión de la Ganadería 2019 (el techo)**



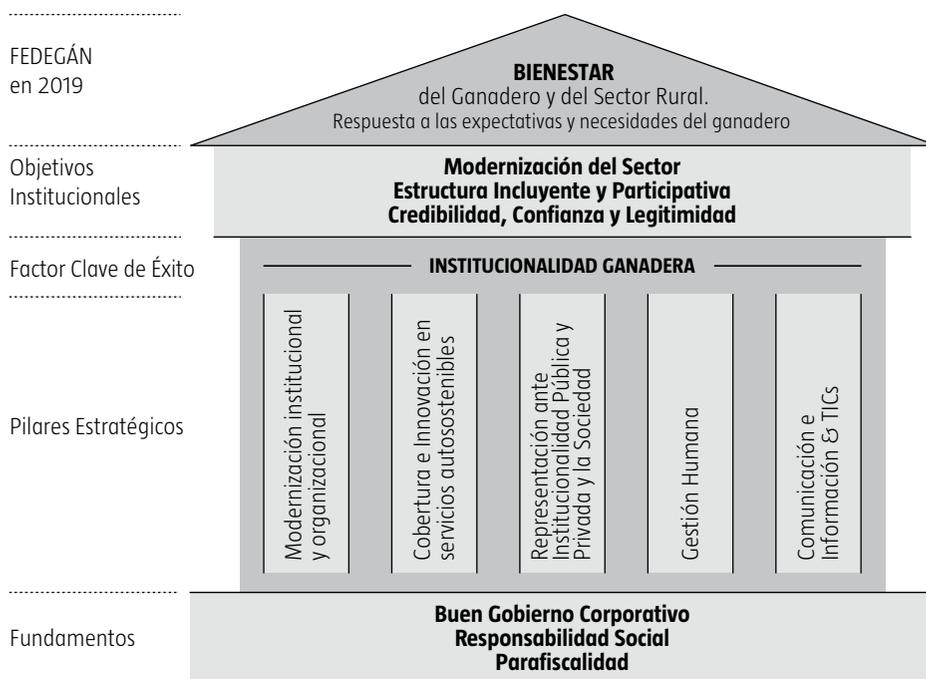
### 2.1.4. El Templo Estratégico de FEDEGAN

“Sin gremio no puede haber ganadería”. Esta es una premisa fundamental. O cuando menos, no podrá haber ganadería como una actividad económica importante y articulada al desarrollo económico y social del sector rural y del país. No podrá haberla sin una institucionalidad gremial fuerte que canalice los esfuerzos individuales de los productores y que sintonice sus intereses y expectativas de futuro con los de la sociedad en su conjunto.

Y dentro de esta concepción integradora de la actividad gremial, a FEDEGAN, como gremio cúpula, le corresponde desempeñar un papel de primera línea y de inmensa responsabilidad. Su orientación estratégica, por lo tanto, deberá estar dirigida a generar una institucionalidad gremial capaz de liderar y ejecutar las estrategias y acciones que hacen parte de la “Agenda Interna privada”, y de vigilar, gestionar y presionar, si es del caso, el cumplimiento de la “Agenda Interna pública”. Estos dos grandes objetivos, sin embargo, estarán en función de su capacidad de agrupar efectivamente a todos los ganaderos del país pajo el umbral de la institucionalidad gremial. La “inclusión”, en su máxima expresión, es el verdadero sustento de una representación gremial efectiva.

Tal orientación se resume en el Templo Estratégico de FEDEGAN (Gráfica 2.7), cuya presentación, entendida ya la ubicación e importancia funcional de cada uno de sus elementos, se limitará únicamente a la descripción de sus elementos.

**Gráfica 2.7 Templo Estratégico de FEDEGAN**



### **2.1.4.1. Los Fundamentos**

#### ***Parafiscalidad***

En su condición de gremio cúpula de la ganadería colombiana, y como parte del componente de Misión de la prestación de servicios orientados al fomento y crecimiento tecnológico de la producción en beneficio del ganadero, la Federación Colombiana de Ganaderos recibió la delegación del Estado para administrar, a través del Fondo Nacional del Ganado y del Fondo de Estabilización de Precios, los recursos parafiscales del gremio representados en la Cuota de Fomento Ganadero.

La precariedad de los recursos que el Presupuesto Nacional está en capacidad de destinar para el fomento de una actividad económica como la ganadería, condición que marcó la evolución del sector antes del nacimiento de la parafiscalidad, en contraste con la importancia y, sobre todo, la continuidad de los recursos de la Cuota de Fomento Ganadero, convierten a la creación de la parafiscalidad en un verdadero hito en la historia ganadera del país, y como uno de los fundamentos que soportan la proyección estratégica de la actividad y del gremio hacia 2019.

#### ***Responsabilidad Social***

El gremio ganadero debe, literalmente, “quitarse de encima” el pesado estereotipo de la informalidad y del marginamiento de sus responsabilidades hacia la sociedad, en temas tan importantes como el tributario, el laboral, el de su relación con la naturaleza, y aún el muy sensible de su posición en medio del conflicto que vive el país.

Si bien hay mucho de injusto estereotipo, con un matiz de móvil político inclusive, también hay mucho de cierto, aunque las causas se inscriban en la total falta de condiciones en el sector rural, para el desarrollo de una gestión empresarial con todos los elementos de lo que hoy se conoce como responsabilidad social. En este frente de trabajo serán definitivas las estrategias y acciones para avanzar en “la formalización” del sector ganadero, no sólo en razón del cumplimiento de sus responsabilidades sociales, sino también por su impacto directo sobre la competitividad.

La formalidad y el acatamiento debido de la normatividad en todos sus frentes es, definitivamente, una obligación pero es también un mejor negocio. De ahí que la Responsabilidad Social, irrigada desde FEDEGAN a lo largo de toda la institucionalidad gremial, se constituya en fundamento del Plan Estratégico.

### ***Buen Gobierno Corporativo***

Como institución gremial con niveles crecientes de complejidad, no sólo por las obligaciones inherentes a dicha condición gremial, sino por las derivadas de la administración parafiscal, FEDEGAN debe apoyar su gestión en un Código de Buen Gobierno Corporativo, que permita definir con claridad las líneas de mando y de responsabilidad, así como articular debidamente la comunicación y los esfuerzos de la organización hacia el cumplimiento de su Misión y, por ende, de su Visión hacia 2019. Debe ser, por supuesto, un conjunto de estrategias y acciones que, igualmente, se irrigen a toda la institucionalidad gremial regional.

#### **2.1.4.2. Los Pilares Estratégicos**

##### ***Modernización Institucional y organizacional***

La estructural gremial ganadera como un todo y cada una de las organizaciones afiliadas en particular, deberán adecuarse para soportar la carga de estrategias y acciones permanentes incorporadas al PEGA 2019. La ampliación de la base gremial en las organizaciones regionales a través de mecanismos más claros y expeditos de participación y representación, y la ampliación también de la base de organizaciones afiliadas a FEDEGAN, son aspectos fundamentales de esta línea de acción. De igual forma, la generación de una cultura de calidad orientada a la certificación en todos los niveles, y también una cultura de evaluación permanente de gestión, serán la garantía del avance del Plan Estratégico hacia el escenario futuro de Visión. Actuar, Medir e Informar son responsabilidades del gremio para con los ganaderos, con la institucionalidad pública y con el país, y ello sólo se puede lograr a partir de organizaciones modernas y ágiles en su gestión.

##### ***Cobertura e Innovación en Servicios Autosostenibles***

En algunos sectores de opinión, y a partir de algunos casos infortunados, se ha pretendido generalizar la tesis de que los gremios se deben exclusivamente a la función de representación de sus afiliados y, por ende, es inconveniente y riesgoso acometer proyectos y líneas de negocios que, al tiempo que estén orientados a la prestación de servicios relacionados con la actividad, permitan garantizar también la autosuficiencia financiera y, sobre todo, su sostenibilidad en el tiempo.

Es, a todas luces, una premisa falsa, pues al margen de la precariedad de los ingresos derivados de la afiliación, el ideal, el “deber ser” de una organización gremial, sin menoscabo de su papel fundamental de representación y de su vocación de servicio a sus afiliados, es la ampliación de su red de líneas de acción gremial y de negocios, buscando ofrecer una mayor variedad de opciones y generando sinergias y economías de escala que beneficien al productor afiliado y a la organización. En contra de posiciones radicales, inclusive al interior de la institucionalidad pública, sólo un gremio fuerte y autosuficiente estará en capacidad de liderar un proceso de crecimiento y desarrollo de la ganadería colombiana.

Para lograrlo, FEDEGAN fortalecerá y ampliará la cobertura de los servicios que actualmente presta a la comunidad ganadera, y creará nuevas líneas de negocios autosostenibles, que se extiendan hacia las organizaciones regionales, brindando servicios a costo de mercado o inferiores, y con beneficio compartido entre el ganadero y la organización gremial, en áreas como la comercialización física y electrónica (market place) de insumos y servicios, la capacitación especializada, la asesoría técnica y el monitoreo de fincas y la trazabilidad, entre otros.

De la misma manera, promoverá inversiones estratégicas por parte del gremio y de sus afiliados, dentro de un concepto de integración vertical hacia atrás (provisión de insumos) y hacia delante (transformación y comercialización de productos). Dentro de un sano equilibrio y consultando la racionalidad económica, esta es la máxima expresión de los conceptos de integración de cadena y orientación a mercados.

### ***Representación ante la Institucionalidad Pública y Privada y ante la Sociedad***

Este es un pilar estratégico que hace parte también de la Misión de FEDEGAN y es esencial para el desarrollo del Plan. Descansa, por supuesto, en la ampliación de la base gremial, es decir, en la universalización de la afiliación efectiva como sustento de la verdadera representación, pues, de la misma manera que la exagerada abstención deslegitima la democracia representativa, la escasa afiliación efectiva –no de sólo carné– le resta valor y fuerza a la capacidad de representación que corresponde a la gestión gremial. FEDEGAN deberá fortalecer la inclusión y la participación, pues la Federación es la cara de la ganadería ante la institucionalidad pública y privada, tanto nacional como internacional, y ante la opinión pública en general.

La imagen de la ganadería ante la sociedad es una de tales responsabilidades de la representación, y este es un frente de trabajo en el que se requieren acciones innovadoras y proactivas para “conectar” en mejor forma a la ganadería con la sociedad

y, sobre todo, con la sociedad urbana que la desconoce. No solamente es necesario colocar nuestros productos en los mercados; es igualmente importante “vender” bien a la ganadería colombiana, y entonces las estrategias comerciales y la representación misma serán tareas más sencillas.

Este pilar estratégico tiene también su expresión regional, a través de la dirigencia gremial de sus organizaciones, y quizás allí, más que en el nivel central, es donde se necesitan mayores esfuerzos de capacitación y empoderamiento de la dirigencia, frente a sus funciones de representación regional y de posicionamiento de la ganadería ante la sociedad.

### ***Gestión Humana***

El principal recurso de la ganadería son los ganaderos, y el principal recurso de la institucionalidad gremial, con FEDEGAN a la cabeza, son sus empleados. Son ellos, ganaderos y vinculados a la institucionalidad gremial, quienes van a mover el engranaje del Plan Estratégico; son ellos quienes van a alcanzar la Visión de la Ganadería 2019, porque todos los demás recursos—físicos, financieros, gerenciales y de tecnología—son inanimados y de nada sirven sin el ingenio y la capacidad humana para movilizarlos hacia un objetivo.

Creemos con fuerza en el valor del conocimiento como factor definitivo del desarrollo, pero “el conocimiento” es una categoría abstracta, que “se hace carne” cuando es absorbido a través de procesos de capacitación y aprendizaje. De ahí que una estrategia central de este pilar ha de ser una política de capacitación centrada en el mejoramiento continuo, en formación de competencias, y en el crecimiento y desarrollo de las personas vinculadas al gremio y a sus afiliados.

### ***Comunicación e Información y TIC's***

Como ya se mencionó, FEDEGAN y la institucionalidad gremial son la cara de la ganadería ante la sociedad, y es necesario mostrar esa cara moderna y progresista de la actividad ganadera. La mejor forma de hacerlo, sin embargo, más allá de artificiales campañas de imagen, es logrando resultados y comunicándolos.

Una organización gremial encerrada en sí misma no logrará fácilmente la orientación de la política pública hacia la actividad que representa, ni logrará canalizar el volumen de inversión pública y privada que requiere para su crecimiento esperado. Para abrirse hacia la sociedad se requiere utilizar intensivamente las herramientas

modernas de comunicación e información –TIC’s–, pero más allá de esta condición, muy importante pero meramente instrumental, es necesario diseñar una verdadera “estrategia de comunicaciones”, tanto al interior de la institucionalidad gremial como hacia la sociedad en su conjunto. En la era de la información y las comunicaciones, no es posible ejecutar un Plan Estratégico de largo alcance que no gire alrededor de la información oportuna, pertinente y valiosa, y en la comunicación permanente de las expectativas, los objetivos, las estrategias y los resultados del sector.

### **2.1.4.3. El Factor Clave de Éxito: La Institucionalidad Gremial**

Se trata, aunque sea redundante, de la reiteración de una premisa: sin un gremio fuerte no habrá una ganadería moderna; por ello, tanto más avanzará y será exitoso el proceso de modernización de la ganadería, cuanto más esfuerzos se hagan en el fortalecimiento de la institucionalidad gremial como factor clave de éxito para el logro de la Visión de FEDEGAN 2019.

### **2.1.4.4. Los Objetivos Institucionales**

Después de agotada la explicación de abajo hacia arriba de los elementos del Templo Estratégico de FEDEGAN, los objetivos institucionales son evidentes y se explican ellos mismos.

El éxito de la gestión gremial está basado en la Generación de Confianza, Credibilidad y Legitimidad, no sólo entre sus afiliados sino, precisamente, entre quienes no lo son, como único camino para ampliar sustancialmente la base gremial; y también entre la sociedad en general, para canalizar hacia la ganadería la aceptación social y con ella, la orientación de la política pública y de las inversiones necesarias.

Pero este proceso de generación de confianza, credibilidad y legitimidad no es gratuito. Las personas no se afilian a un gremio o a cualquier forma de organización humana por simple simpatía, sino porque perciben que, en esa relación de afiliación, pueden recibir y aportar igualmente. Se requiere entonces de una Estructura Incluyente y Participativa, en la cual el afiliado sienta que está recibiendo beneficios, más no de una forma unilateral, sino que también sienta que se le está permitiendo participar en la construcción de su propio futuro, por la vía de su participación activa en la institucionalidad gremial. La pasividad que, en ocasiones, acusamos en el desarrollo de

algunos proyectos o actividades, no siempre se debe a que la gente no quiera entrar y participar activamente; se debe muchas veces a que no hemos abierto la puerta para que lo hagan.

Y finalmente, sólo a partir de esa comunión de intereses y de esa unión de esfuerzos para la acción, que se propicia desde un entorno participativo e incluyente, se podrá lograr el objetivo institucional de la Modernización del Sector Ganadero, el cual, igualmente, y al margen de su gran importancia, no tiene condición de finalidad sino que sirve a los elementos de Misión y Visión que se ubican en el techo del Templo Estratégico.

#### **2.1.4.5. Misión y Visión: FEDEGAN en 2019**

En efecto, todos los elementos estratégicos de FEDEGAN apuntan al logro de su Visión de futuro y al cumplimiento de su Misión como entidad gremial, que no es otra que representar los intereses del ganadero y brindar respuestas a sus expectativas y necesidades en su quehacer productivo, ya través de esta “razón de ser” institucional, convertirse en una organización que vela eficazmente por el bienestar del ganadero colombiano y propende por el del sector rural en donde desarrolla su actividad.



SECCIÓN II

---

# Los Objetivos

## **ÍNDICE SECCIÓN II**

3. OBJETIVOS SECTORIALES: EL MERCADO	93
3.1. El Cambio a la Cultura del Mercado	93
3.2. Los Cambios de Cultura del Mercado	94
3.3. Las Señales del Mercado	95
3.4. Las Proyecciones	97
3.5. Metas y Medidas de la Ganadería 2019	109
4. OBJETIVOS INSTITUCIONALES: MODERNIZACIÓN, INCLUSIÓN Y CREDIBILIDAD	113
4.1. Credibilidad, Confianza y Legitimidad	113
4.2. Estructura Incluyente y Participativa	117
4.3. Modernización del Sector	118

## 3. OBJETIVOS SECTORIALES: EL MERCADO

El “Objetivo” es una palabra que, como muchas otras, la Administración ha tomado prestada del ámbito castrense, pues al parecer, la guerra ha sido referente universal en la historia de la humanidad. El objetivo es una plaza que se quiere tomar, o un sitio o persona hacia donde “apunta” un arma. En el lenguaje de la Planeación, el objetivo pierde su connotación asociada al “enemigo” y se convierte en el propósito hacia el cual se orientan –o apuntan también– todos los esfuerzos. Sigue siendo algo que se quiere conquistar a través de nuestras acciones y estrategias, porque es una situación deseable que nos reporta beneficios. Para el caso de la ganadería colombiana, como para el de todas las actividades económicas, el objetivo son: Los Mercados.

### 3.1. El Cambio a la Cultura del Mercado

No obstante, hay que hacer claridad, pues no nos referimos al “mercado”, entendido como el juego de la oferta y la demanda, que terminó siendo satanizado a partir de las teorías que le otorgaron libertad –el libre juego, se empezó a predicar– y que volcaron sobre él funciones que no le corresponden y que no hace bien, como la de “asignador” eficiente de los recursos en la economía, concepción que aún prevalece y ha derivado en el empobrecimiento de millones de habitantes del mundo, sobre todo en los países en desarrollo y en los más pobres del planeta.

Cuando nos referimos a “Los Mercados” como objetivo, lo hacemos solamente en relación con el componente de la Demanda, es decir, de la sumatoria de las apertencias individuales por carne y leche de millones de colombianos y, eventualmente, de un número creciente de consumidores en otras latitudes. Y en este punto conviene enfatizar en el necesario cambio de cultura del ganadero, no sólo frente a su misión

como productor de alimentos—carne y leche—sino frente a su propio objetivo, cuando no se tiene una concepción de cadena que trascienda el microcosmos de la finca.

Si bien el objetivo inmediato del ganadero es la subasta o la feria —que también son mercados, pero intermedios—, o el acopiador de leche y el industrial; el objetivo último, su “finalidad”, deben ser los millones de consumidores anónimos que prefieren comer la carne o tomar la leche que él produce, en lugar de otras carnes u otras bebidas. Desde el momento del parto del animal, el ganadero debe tener esa perspectiva, porque todo lo que haga o deje de hacer, tendrá repercusiones en la cantidad, calidad y precio de la carne o la leche y, por lo tanto, en las preferencias de los consumidores. El contacto directo con ellos es un asunto de otros eslabones de la cadena, pero el proceso de agregación de valor para capturar demanda, tiene su origen y es posible a partir de un producto básico de excelente calidad, precio adecuado para el industrial y rentabilidad también adecuada para el productor.

### **3.2. Los Cambios de Cultura del Mercado**

También habrá que educar al Mercado para modificar sus hábitos y patrones de consumo. La publicidad no hace otras cosa a diario, apelando a todo tipo de estrategias para atrapar las preferencias del consumidor. La ganadería no se puede marginar de este tipo de procesos, pues si hace veinte o veinticinco años estaba prácticamente sola en el mercado, hoy la competencia de los productos sustitutos es apabullante, tanto en leche como en carne. En cuanto a esta última en particular, es necesario y urgente adelantar campañas para “enseñar” a comer carne y para inducir su consumo en mejores condiciones de calidad, sobre todo en el segmento de los consumidores nacionales de los estratos medio y bajo de la población, donde se concentra el mayor consumo sin ningún tipo de diferenciación por calidad ni valor agregado, ni siquiera el mínimo de la maduración previa o del manejo en condiciones adecuadas de conservación. El 70% de los consumidores colombianos aún prefieren la carne fresca a la madurada, y no conocen siquiera el concepto de maduración.

En el segmento de la leche es mucha mayor la diferenciación de producto y la agregación de valor, pero los procesos de educación del mercado deben orientarse a universalizar el consumo de leche pasteurizada, modificando el patrón de consumo de leche fresca —“cruda”— en muchas regiones del país e inclusive en los grandes centros de consumo. Este es un propósito en el que la cadena como un todo, más que los productores aisladamente, puede hacer mucho a través de campañas de comunicación

masiva y de segmentación de producto, para llevar leche pasteurizada de adecuadas condiciones de calidad y bajo precio a los sectores más desprotegidos de la población. Se trata de campañas de educación y cambio de cultura que benefician a toda la cadena y, por lo tanto, deberían igualmente comprometer a todos sus eslabones.

### **3.3. Las Señales del Mercado**

Todos dependemos del Mercado, de una forma u otra, como proveedores de algo, así sea de nuestro trabajo a través del “mercado laboral”, o como demandantes de miles de productos y servicios que consumimos a diario. Por ello nadie, ni el negociante avezado, ni una empresa multinacional, ni un país o un renglón de la producción como el ganadero, puede desatender los constante movimientos y señales del mercado, que pueden representar grandes oportunidades si reaccionamos oportuna y adecuadamente ante ellas, o bien peligrosas amenazas si las desatendemos con indolencia.

#### ***La disminución de la pobreza***

La pobreza causada por la inequidad es quizás, el mal de males de la humanidad, y por ello las llamadas “Metas del Milenio” se han impuesto la meta ambiciosa de sacar de esa condición a 1.100 millones de personas para el año 2015. Al margen de si se cumple o no tan encomiable meta, la realidad apunta en esa dirección, a partir del crecimiento económico de nuevos países emergentes, con China e India a la cabeza. En los últimos 20 años China le sustrajo a la pobreza casi 400 millones de personas, y se espera que haga lo propio en los próximos diez años, como se espera también que India desmarginalice a cerca de 150 millones de personas, lo cual representa un crecimiento mayúsculo del mercado, y del mercado de alimentos principalmente, pues el hambre es la primera necesidad que se satisface cuando se viene de la pobreza y empiezan a aumentar los ingresos.

#### ***El aumento de la población***

Pero adicionalmente, a pesar de la disminución de los índices de crecimiento de la población mundial, sobre todo en los países desarrollados, la ONU estima que, de aquí a mediados del siglo, la población mundial crecerá a un ritmo de 34 millones de personas por año—casi una Colombia entera cada doce meses—, alcanzando los 9.100

millones de habitantes para entonces, a partir de los 6.500 estimados para 2005. Es decir, 2.600 millones de habitantes más en el mundo demandando alimentos.

### ***El agotamiento del petróleo***

Aun los más optimistas estiman que en cien años a lo sumo, se agotará la totalidad de las reservas petroleras—los pesimistas tasan este plazo en apenas cuarenta años—, y al margen de lo apocalíptico que pueda resultar semejante escenario, dada la exagerada dependencia mundial de este combustible fósil, los primeros efectos se empiezan a sentir, sobre todo en los países que no lo poseen y , además, son pobres, pues los altos precios afectan la capacidad de consumo de otros bienes para millones de personas. Para el sector agropecuario es sensible el impacto, no sólo sobre los costos, por la gran cantidad de derivados utilizados en la producción, sino por su incidencia en los precios en general, debido principalmente a la relación directa entre los precios del combustible y el transporte, lo cual impacta la demanda por alimentos y la de carne muy especialmente, pues la leche es menos sensible a la disminución del ingreso, por su menor precio y por la persistencia de su imagen como alimento básico.

### ***Los agrocombustibles y el “revolcón” en el uso de la tierra***

El irreversible agotamiento del petróleo, como su aparición hace apenas 1859 años, va a generar una nueva revolución en las estructuras de la producción mundial, devolviéndole al campo el lugar de privilegio que ocupó durante la era preindustrial. Hoy el mundo se prepara para la del “pospetróleo” y, dentro del paquete de opciones energéticas se encuentran, con gran peso, los agrocombustibles, específicamente los alcoholes carburantes (etanol) y el biodiesel. Los primeros se producen a partir de la caña de azúcar, la remolacha azucarera, la yuca y el maíz principalmente, y se utilizan mezclados en diferentes proporciones para oxigenar la gasolina corriente. El segundo, que proviene de aceites vegetales o animales y se produce por su reacción química con un alcohol, puede mezclarse parcialmente, o reemplazar al diesel de petróleo, por la similitud en sus características.

El país ya entró de lleno a la era de los agro o biocombustibles, generando, en principio, una reestructuración profunda en la tradicional producción de caña con destino a la producción de azúcar en el occidente del país, y con el montaje de plantas en regiones que, hasta hace muy poco, tenían vocación ganadera o cerealista, pero nunca se habían pensado cubiertas de caña, de remolacha o de yuca para la

producción de alcohol carburante. Para la ganadería, la revolución del etanol se puede convertir igualmente en amenaza o en oportunidad. En amenaza, porque deberá competir con estos cultivos por la utilización de la tierra dentro de un criterio de racionalidad económica exclusivamente, lo cual exigirá un uso más eficiente de la tierra disponible y mayores niveles de productividad.

Y en oportunidad por dos razones. La primera tiene que ver con el acelerado incremento de la producción de alcohol carburante en Estados Unidos, donde se produce a partir del maíz y no de la caña como en nuestro país, lo cual ha disparado los precios del trigo —el nuevo oro— con un impacto grande en los costos de la ganadería, pues el trigo es también el principal componente de la alimentación del ganado en ceba intensiva, lo cual potencia nuestras posibilidades de acceso a ese mercado en condiciones favorables de competencia, pues la base alimenticia de nuestros bovinos continúan siendo las pasturas naturales.

La segunda razón tiene que ver con la reorientación mundial del uso de la tierra, que se va a generar a partir de las necesidades crecientes de biocombustible para el transporte. En las regiones que están al norte y al sur de los dos trópicos, en donde la eficiencia productiva del sector agropecuario es mandamiento, porque la naturaleza “hiberna” durante buena parte del año, se producirá una tendencia a la reconversión de tierras ganaderas en agrícolas, por la sencilla razón de que el bovino, por la complejidad de su sistema digestivo, no es un eficiente convertidor de biomasa en carne y leche, y por lo tanto, en ingresos, en tanto que los cultivos convertibles en biocombustibles competirán en mejor forma por el uso de la tierra. Pero la carne y la leche continúan siendo alimentos básicos para la dieta de una población mundial creciente, sólo que su producción tenderá a desplazarse hacia las zonas tropicales, en donde la producción de biomasa no se detiene durante todo el año y, por lo tanto, donde resulta mucho más viable la producción de carne y leche.

A manera de conclusión, definitivamente, no se puede pensar en el futuro, no se puede construir una Visión para la ganadería colombiana sin incluir la consideraciones de tan claras señales de hacia dónde se mueven las condiciones de la producción y el consumo en el planeta.

### **3.4. Las Proyecciones**

En un entorno cada vez más globalizado, marcado por una exposición creciente de nuestro aparato productivo a la competencia extranjera, la ganadería colombiana será cada vez más permeable a las señales internacionales que hemos enunciado,

las cuales se pueden convertir en proyecciones concretas que, a su vez, soporten las metas de mediano y largo plazo para la modernización ganadera.

Ya mencionamos el tema poblacional, pero conviene reiterar que, de acuerdo con la FAO y la OCDE<sup>1</sup>, la población en el mundo crecerá a una tasa de 1.1% en el período 2006 a 2015, y los países de África y América Latina y el Caribe registrarán crecimientos por encima de la media mundial, lo cual es una señal para añadir en relación con las proyecciones de nuestro mercado interno.

Durante el mismo periodo de tiempo, el ingreso mundial crecerá un 2.9% anualmente, jalonado también por la dinámica socioeconómica de los países emergentes. La prolongada fase de depreciación del dólar frente a monedas como el Yen y el euro habría tocado ya a su fin; pero en el ámbito económico, y particularmente en el del sector agropecuario, las barreras al comercio y las políticas de corte proteccionista seguirán distorsionando el comercio de bienes agropecuarios, a pesar de las manifestaciones de buenos propósitos de la OMC. El papel de las barreras no arancelarias, fundamentadas en requerimientos de tipo administrativo, sanitario, laboral y ambiental, entre otros, será cada vez más importante e impondrá retos aún más complejos a los sectores productivos de los países en desarrollo, en la medida en que su cumplimiento trasciende el ámbito meramente productivo.

La producción y el consumo seguirán migrando hacia los nuevos países emergentes, con un impulso proporcional a su tamaño, es decir, mucho mayor al de anteriores generaciones de fenómenos económicos como los tigres asiáticos de finales del siglo pasado. Hoy hablamos de países gigantescos territorialmente y con poblaciones que, convertidas en consumidores por cuenta del desarrollo, tienen capacidad para profundas transformaciones en los mercados y en la economía mundial. El desempeño de Brasil en esta parte del mundo, y el despertar de China e India a la modernidad y al carrusel febril de la economía occidental, tendrá una influencia aún no imaginada sobre los mercados internacionales y sobre la economía planetaria.

### **3.4.1. La Carne de Res**

A nivel mundial, el ritmo de crecimiento de las exportaciones de carne de bovino deberá ajustarse al alza, una vez pase el efecto de las crisis sanitarias en Norteamérica y Suramérica, y de la implementación de restricciones para las exportaciones en Argen-

---

1 OECD-FAO. *Agricultural Outlook: 2006 – 2015*.

tina. No obstante, la oferta y el consumo se verán incentivados por los históricamente altos precios registrados en el pasado reciente y por las actuales buenas condiciones macroeconómicas. La producción deberá crecer a una tasa cercana al 3%, jalonada especialmente por los países emergentes y por Estados Unidos. Los precios caerían en el corto plazo, para estabilizarse después en niveles cercanos a los registrados a principios de la década que se inició con el milenio.

Recientemente, los pronósticos sobre la producción en Estados Unidos fueron ajustados a la baja por la Secretaría de Agricultura –USDA–, debido al bajo rendimiento observado en los “feedlots”. El precio del maíz en este país, afectado por un intenso verano en 2006 y por la orientación de parte de su oferta hacia la producción de biocombustibles, se ha incrementado considerablemente (15%), con obvias implicaciones en los costos de la producción ganadera. En buena parte, el futuro de los sistemas de confinamiento, responsables de algo menos del 60% de la oferta para sacrificio en los Estados Unidos, dependerá de la búsqueda de sustitutos, de la reapertura de los mercados y de la evolución de las crisis sanitarias y de sus impactos en los patrones de consumo.

En el corto plazo, las exportaciones de los mayores productores deberían incrementarse ostensiblemente, comportamiento explicado en gran medida por la reapertura de mercados cerrados en el pasado a causa de las crisis sanitarias recientes. Las exportaciones europeas, sin embargo, están destinadas a jugar un papel cada vez menos importante en el concierto internacional. Los cambios en la Política Agrícola Común consolidarán a Europa como importador neto de cárnicos bovinos, pese a la entrada de nuevos miembros.

La producción de carne y el consumo en países como Brasil, Estados Unidos y China seguirá aumentando. El crecimiento en la producción de China se sustenta en la consolidación de la demanda interna y del ingreso disponible, y en los cambios en los hábitos de consumo que se derivan de ellos.

En Brasil se pronostica un incremento en la producción del 3% en 2007, sustentado en una fuerte demanda interna y en la reapertura de los mercados, luego del brote de aftosa del 2006. Para el mismo año se espera un significativo crecimiento del hato (4%), gracias a la inversión en genética y a los incentivos del gobierno para la implementación de buenas prácticas productivas.

### **3.4.2. Los Productos lácteos**

De acuerdo con la USDA, en el 2006 la producción mundial aumentará un 3%, resultado de un crecimiento de 0.6% para la leche en polvo, 2% en queso y 5% en mantequilla,

pero las exportaciones de leche en polvo deberían caer un 5%. De acuerdo con la FAO, el incremento mundial en la producción debería revertir la tendencia alcista de los precios en los últimos 3 años. En 2005 la producción mundial de leche fue de 528 millones de toneladas, cifra que representa un crecimiento de 1.7% con respecto a 2004. El primer productor fue Estados Unidos, país que participa con el 15% de la producción mundial de lácteos. El organismo pronostica que la producción mundial de leche aumentará 1.9% en los próximos 10 años hasta alcanzar 747 millones de toneladas en 2014, apalancada principalmente por los países en desarrollo, Oceanía y los Estados Unidos. Los productos que registrarán un mayor crecimiento serán el queso, la mantequilla y la leche en polvo entera, mientras que la leche en polvo descremada caería en una proporción cercana al 4%.

Se espera que en el año 2008 se registre una nueva tendencia alcista de los precios en términos nominales, aunque no se prevé que alcancen los niveles de 2004. Para 2014 se espera que los precios del queso caigan un 16% con respecto a los niveles actuales, mientras que los de la mantequilla estarán sólo marginalmente por debajo del nivel de 2004. Los precios de la leche en polvo, por su parte, experimentarían una pequeña disminución frente a 2004: del 3% para la entera y del 1% para la descremada.

### **3.4.3. El Mercado Interno: La Prioridad**

El Mercado no ha sido la gran preocupación del sector ganadero colombiano, y esta ha de ser una de sus urgentes y profundas transformaciones. Son muchas las razones para que así haya sido. La primera fue la extendida y ancestral cultura de consumo de carne y leche, sin que hubieran competidores a la vista que pudieran erosionar tales patrones de consumo. Había un mercado seguro hasta la aparición y rápido crecimiento de sustitutos para los dos productos.

Pero también la violencia, la significativa caída del ingreso registrada en Colombia a finales de la década del noventa, los altos niveles de intermediación que caracterizan a las cadenas láctea y cárnica, y la informalidad, entre otras cosas, han afectado ostensiblemente los índices de consumo del mercado interno, mercado al cual se ha orientado siempre más del 95% de la oferta doméstica de productos de origen bovino.

Y debe seguir siendo así. En efecto, a pesar de tantas dificultades, no deja de ser cierto que dicho mercado seguirá siendo el principal destino de nuestra producción. Es más, si se corrige el descuido que originó la excesiva seguridad y se revierten las fuerzas

que han afectado su dinámica reciente, podrá la ganadería colombiana recuperar y aprovechar su abandonado potencial. Es importante anotar que el incremento de la demanda doméstica en un (1) kg de carne de res (eq. canal) o en un (1) litro de leche por habitante, requiere sacrificar, en un año, 180.000 animales y ordeñar 41.5 millones de litros de leche adicionales. Y finalmente, no sobra advertir que si no se capitaliza dicho potencial, otros jugadores, nacionales y extranjeros, si que lo harán.

Con base en las mismas proyecciones utilizadas por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– en el documento programático “Visión Colombia II Centenario: 2019”, puede estimarse el crecimiento de la demanda interna de productos de origen bovino a partir de la elasticidad ingreso, variable que establece una relación entre el ingreso y el consumo de un producto. En el Cuadro 3.1 se desarrolla una estimación conservadora de la evolución de los índices de consumo interno<sup>2</sup>, considerando que un incremento del 10% en el ingreso supone un crecimiento del 5% en la demanda de productos lácteos y cárnicos<sup>3</sup>.

**Cuadro 3.1 Evolución de los índices de Consumo Interno de Carne y Leche 2004 - 2019**

Año	2.004	2.005	2.006	2.010	2.015	2.019
PIB per cápita (US\$/hab)	2.156	2.207	2.261	2.553	3.160	3.810
Consumo aparente carne de res (kg/hab/año)	18	18	18	20	22	24
Consumo aparente leche (l/hab/año)			142	153	169	182

*Fuente:* Visión Colombia II centenario. Departamento Nacional de Planeación. 2005.

*Nota:* PIB per cápita corregido, con base en los resultados del CENSO 2005 del DANE.

No sobra acotar que no se trata de estimaciones irreales o “sacadas de la manga”. De hecho, están sustentadas en las proyecciones oficiales de crecimiento y en las esperadas políticas de redistribución del ingreso y disminución de la pobreza, las cuales impactan inicialmente la demanda por alimentos. En cuanto a la carne se refiere, habría que recordar que, a principios de la década del 90, se estimaba el consumo aparente en 23

2 La elasticidad ingreso de la mayoría de los colombianos es alta en el caso de los productos de origen bovino, porque precisamente su bajo nivel de ingresos restringe significativamente sus índices de consumo.

3 En carne de res, Galvis (La demanda de carnes en Colombia: Un análisis econométrico. Documentos de trabajo sobre economía regional No. 13, Banco de la República. 2000), encontró que la elasticidad ingreso se ubica entre 0,7 y 0,8. Martínez (Incorporación de la carne de bovino y sus derivados en el sistema andino de franjas de precios), en el 2003, estimó dicho parámetro en 0,3. En una muestra de países similares a Colombia, con base en cifras de la USDA, se habla de una elasticidad ingreso de 0,8 para productos lácteos y de 0,7 para las tres carnes (res, pollo, cerdo).

kg/hab/año en Colombia, con lo cual llegar a 24 Kg/hab/año en trece años a partir de 2006, no sería otra cosa que recuperar lo perdido. Para el caso de la leche, es ubicarse dentro de las recomendaciones de consumo de la FAO. Dicha estimación no contempla la orientación de una parte de la oferta doméstica hacia la exportación.

Una primera conclusión apunta a establecer que, sin tocar siquiera el terreno de las exportaciones, complemento de las estrategias asociadas a la consolidación del mercado interno como fase primera del crecimiento y la modernización ganadera, la sola demanda del mercado interno es suficiente para dinamizar la producción ganadera. En otras palabras, la preocupación no es; definitivamente: si crecemos ¿quién nos va a comprar la carne y la leche?. Tenemos mercado dentro de nuestras fronteras. Sin embargo, en un entorno cada vez más competido, no puede la ganadería colombiana cruzarse de brazos. ¿Cómo entonces podríamos satisfacer el crecimiento de la demanda local y externa?

#### **3.4.4. Los Mercados Externos: complemento necesario**

Dando por descontado que el Mercado Interno es ya un dinamizador suficiente para el crecimiento de la ganadería, y que es el objetivo primordial de la producción ganadera, no es menos cierto que, en un entorno de globalización creciente, el acceso a los Mercados Externos no sólo es conveniente por los mejores precios ofrecidos, sobre todo en aquellos de los países más desarrollados, sino que, además, es necesario como acicate a la competitividad y a la modernización del sector.

Colombia es víctima de esa experiencia y debe corregir el camino. El “enclaustramiento” en un mercado interno asegurado y sin mayores exigencias, es la fórmula para el estancamiento tecnológico y productivo. De ahí que la política, la “filosofía” que inspira al PEGA 2019, es la prioridad –no la concentración– en el mercado interno, no sólo por aspectos de responsabilidad social sino también como “entrenamiento” para superar las talanqueras en productividad y calidad que aún hoy tenemos. En otras palabras, no descuidaremos el mercado interno y lo usaremos como rampa de lanzamiento hacia los mercados externos.

#### **3.4.5. Los Escenarios de Oferta**

Mediante la utilización de modelos matemáticos diseñados para la estimación de la oferta, se ilustran posibles escenarios para las cadenas láctea y cárnica, basados en

la situación actual y el desempeño esperado de la ganadería. Los modelos han sido alimentados con parámetros productivos y reproductivos propios de la actividad ganadera (natalidad, mortalidad, tasa de extracción por género, rendimiento canal, peso al sacrificio, ganancia de peso, producción de leche por vaca, entre otros) y algunas variables de mercado (consumo aparente, tasa de apertura exportadora).

Los modelos han permitido la construcción de tres escenarios:

- » **Pesimista:** No hacemos nada para crecer y modernizarnos.
- » **Realista moderado:** Metas muy posibles con crecimiento vegetativo y esfuerzos también moderados.
- » **Optimista:** Metas posibles con crecimientos por encima de la inercia vegetativa, para lo cual se requiere de esfuerzos por encima de lo normal, es decir, de una verdadera actitud y voluntad de cambio y de modernización intensiva.

Es el último escenario el que inspira el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, es el que consolida el compromiso de los ganaderos, y el que cuantifica el desafío de nuestra ganadería para los años venideros.

#### 3.4.5.1. La Carne de Res

- » **Escenario Pesimista:** (Cuadro 3.2 de la siguiente página) Responde a la pregunta de ¿qué puede pasarle a la ganadería si no se promueve su competitividad en un escenario de crecimiento de los índices de consumo?, y las respuestas se plantean para un horizonte del año 2016.

En este escenario, si no se hiciera nada para mejorar los índices de productividad y para evitar, cuando menos, la reducción relativa del hato, éste prácticamente se liquidaría en poco más de diez años y Colombia debería apelar a las importaciones para satisfacer la demanda interna, en un momento, además, en que habría muchos oferentes dispuestos a quedarse con nuestro mercado, con condiciones favorables de acceso por cuenta de la culminación de los periodos de desgravación pactados, entre otros, con los países del MERCOSUR. Este escenario, como su nombre lo indica, es pesimista y no hay que mirarlo desde la perspectiva del modelo, de la extinción del hato por indolencia de los productores, pues, en la práctica, son muchos los avances y esfuerzos de modernización del gremio. La perspectiva es otra, si se quiere:

si no hacemos los esfuerzos “suficientes” el hato deberá ser liquidado por falta de competitividad, no sólo frente a los sustitutos nacionales y extranjeros, sino frente a la carne y leche importadas, pues si los consumidores las perciben de similar o mejor calidad y de menor precio, no van a comprar los productos nacionales por patriotismo o simpatía con el gremio ganadero nacional. Esos no son valores propios del Mercado.

**Cuadro 3.2 Ganadería Colombiana Carne (Escenario pesimista 2005-2019)**

Parámetro	2005	2009	2012	2016
Tamaño del hato (millones de cabezas)	23.2	21.4	17.1	7.0
Sacrificio (millones de cabezas)	3.8	5.6	5.7	6.0
Sacrificio (miles de toneladas, ECC)	806.0	1.194.0	1.255.0	1.286.0
Tasa de extracción total	16.0	26.0	33.0	85.0
Tasa extracción hembras	42.0	41.0	41.0	42.0
Tasa de extracción machos	58.0	59.0	59.0	58.0
Consumo población total (kg/persona)	18.0	24.0	24.0	26.0
Consumo población ocupada (kg/persona)	44.0	59.0	59.0	60.0
Toneladas adicionales requeridas para satisfacer consumo (miles)				480.0
Sacrificio adicional requerido para satisfacer consumo (millones de cabezas)				2.2

Fuente: FEDEGAN

- » **Escenario Realista:** (Cuadro 3.3). Este es el escenario más probable, es decir aquel que resultaría de la preservación de unas condiciones normales, en la medida en que sus resultados responden a la simulación de un crecimiento vegetativo del hato y al impacto de la implementación de cambios moderados en los parámetros productivos y reproductivos. Es, en otras palabras, lo que lograríamos sin mayores esfuerzos.

En este caso, la ganadería colombiana estaría en capacidad de satisfacer una demanda interna creciente, y exportando volúmenes marginales, como hace actualmente (promedio 30.000 ton eq. canal / año), como. El hato pasaría de 23.2 millones de cabezas en 2005, a 29,2 millones en 2010; 30.3 millones en 2015 y

31.2 millones de cabezas en 2019. No se trata de un crecimiento despreciable, pero, muy seguramente, con los niveles de productividad alcanzados –sin mayor esfuerzo– subsistirá la amenaza externa de una competencia que se tornará desigual y que no será fácil de neutralizar mediante medidas de protección, que ya no serán posibles en virtud de los compromisos de los acuerdos internacionales de comercio.

**Cuadro 3.3 Ganadería Colombiana Carne (Escenario realista 2005-2019)**

Parámetro	2005	2010	2015	2019
Inventario bovino (miles)	23.235	29.206	30.261	31.162
Tasa de extracción (%)	0.16	0.19	0.18	0.19
Natalidad (%)	0.53	0.58	0.60	0.61
Intervalo entre partos (días)	695	627	608	598
Mortalidad crías (%)	6.13	5.35	4.67	4.30
Mortalidad adultos (%)	2	2	1	1
<b>Productividad</b>				
Ganancia peso gr /día <sup>1</sup>	350	365	385	400
Peso al destete (kg)	142	145	151	155
Peso sacrificio hembras (kg)	380	383	388	399
Peso sacrificio machos (kg)	450	453	461	476
Peso sacrificio total (kg)	415	419	421	439
Edad al sacrificio (meses)	39	39	38	38
Edad al primer parto (meses)	39	39	38	36
Rendimiento en canal	0.51	0.52	0.52	0.53

1: La ganancia de peso esta correlacionada directamente con la disminución del tiempo de ceba.

Fuente: FEDEGAN

- » **Escenario Optimista:** (Cuadro 3.4 de la siguiente página). En este caso, los resultados del modelo responden a un reto de competitividad. ¿En qué proporciones se deben afectar los parámetros productivos y reproductivos colombianos, para satisfacer unas demandas interna y externa sólidas y crecientes?. Hasta hoy somos simplemente un “país ganadero”. El escenario propuesto para la ganadería responde a la expectativa de entrar a la lista de los “grandes” latinoamericanos, con la convicción de que tenemos las condiciones para lograrlo.

En este escenario se hace evidente que sólo mediante una revolución tecnológica la ganadería colombiana estaría en la capacidad de satisfacer un fuerte crecimiento de la demanda interna, satisfaciendo índices de consumo deseables (30 Kg per cápita). Podría entonces hablarse de exportaciones de volúmenes significativos de carnes con alto valor agregado (50.000 ton) y de volúmenes importantes (400.000 ton) para mercados no especializados, con una generación de divisas superior a los US 1.000 millones. Una meta posible con estrategias claras, con acompañamiento de la política pública y con compromiso ganadero.

**Cuadro 3.4 Ganadería Colombiana Carne (Escenario optimista 2005-2019)**

Parámetro	2005	2010	2015	2019
Inventario bovino (miles)	23.235	31.060	38.826	48.198
Tasa de extracción	0.16	0.19	0.18	0.20
Natalidad (%)	0.53	0.58	0.65	0.70
Intervalo entre partos (días)	695	627	562	518
mortalidad crías (tasas)	6.1	5.3	4.7	4.3
Mortalidad adultos (tasas)	2	1	1	1
<b>Productividad</b>				
Ganancia gr /día 1	350	380	425	485
Peso al destete (kg)	142	150	160	165
Peso sacrificio hembras (kg)	380	382	399	410
Peso sacrificio de machos (kg)	450	457	476	485
Peso sacrificio total (kg)	415	417	419	420
Edad al sacrificio (meses)	39	38	37	35
Edad al primer parto (meses)	39	38	37	35
Rendimiento en canal	0.51	0.52	0.53	0.53

*1: La ganancia de peso esta correlacionada directamente con la disminución del tiempo de ceba.*

*Fuente: FEDEGAN*

### 3.4.5.2. Los Productos Lácteos

- » **Escenario Pesimista:** (Cuadro 3.5) Una vez más, responde a la pregunta de ¿qué puede pasarle a la ganadería de leche si no se promueve su competitividad en un escenario de crecimiento de la población?

**Cuadro 3.5 Ganadería Colombiana Leche (Escenario pesimista 2005-2019)**

Parámetro	2006	2010	2016	2019
Población (mill hab)	41.7	43.5	45.9	47.9
Producción (mill litros)	6.144	6.144	6.144	6.144
Consumo aparente (litros/hab/año)	143	143	143	143
Doble Propósito: vacas en ordeño (miles cab)	4.641	4.641	4.641	4.641
Doble Propósito: Productividad (litros/cab/año)	931	931	931	931
Leche Especializada: vacas en ordeño (miles cab)	606	606	606	606
Leche Especializada: Productividad (litros/cab/año)	3.008	3.008	3.008	3.008
Exportaciones netas (X-M) eq. leche líquida (mill litros)	191	-71	-485	-702
Relación (X netas/ producc.)	3.1%	-1.2%	-7.9%	-11.4%
Producción: tasa anual de crecimiento	0,0%			

Fuente: FEDEGAN

En este caso, Colombia deberá apelar a importaciones crecientes, inclusive para la satisfacción de un crecimiento vegetativo de la demanda interna. El país se tornaría importador neto de productos lácteos; y nuevamente, aunque se trata de un escenario pesimista y algo irreal, lo importante no es pensar en qué le pasaría a la producción lechera si no hacemos absolutamente nada –lo que no va a suceder–, sino qué le pasaría si no hacemos “lo suficiente”, y nuestra producción no puede soportar la competencia externa en nuestro mercado. No se puede olvidar que nuestro país ya tiene historia en este sentido, y que la leche, más que la carne, ha debido acudir a mecanismos permanentes de protección en frontera para frenar fenómenos recurrentes de importaciones masivas.

» **Escenario Realista:** (Cuadro 3.6 de la siguiente página). Esta proyección del modelo responde al escenario de las condiciones “normales”, es decir, ¿qué debe hacerse para satisfacer un crecimiento moderado de los índices de consumo en una población en crecimiento?

Para sostener un crecimiento de la demanda interna ligeramente superior al vegetativo, es condición indispensable garantizar un crecimiento del hato y de la pro-

ductividad tal que el incremento de la oferta sea, como mínimo de un 2%, lo cual es perfectamente posible, si se tiene en cuenta la tendencia de crecimiento constante de la producción lechera en Colombia durante los últimos años. Uno de los mayores dinamizadores –si no el mayor– será el apoyo de la política pública para disminuir el consumo de leche fresca y la consecuente informalidad. En este escenario subsiste, además, la amenaza de mediano plazo del acceso sin limitaciones de volúmenes importantes de importaciones en condiciones muy competitivas.

**Cuadro 3.6 Ganadería Colombiana Leche (Escenario realista 2005-2019)**

Parámetro	2006	2010	2016	2019
Población (mill hab)	41.7	43.5	45.9	47.9
Producción (mill litros)	6.144	6.652	7.496	7.957
Consumo aparente (litros/hab/año)	143	146	150	152
Doble Propósito: vacas en ordeño (miles cab)	4.641	4.830	5.127	5.282
Doble Propósito: productividad (litros/cab/año)	931	969	1.028	1.059
Leche Especializada: vacas en ordeño (miles cab)	606	618	637	647
Leche Especializada: productividad (litros/cab/año)	3.008	3.193	3.491	3.651
Exportaciones netas (X-M) eq. leche líquida (mill litros)	143	313	529	653
Relación (X netas) / (producc.)	2.3%	4.7%	7.1%	8.2%
Producción: tasa anual de crecimiento	2,0%			

Fuente: FEDEGAN

- » **Escenario Optimista:** (Cuadro 3.7). Responde a las proporciones en que se deben afectar los parámetros productivos y reproductivos colombianos para alcanzar los niveles de competitividad adecuados con el fin de satisfacer unas demandas interna y externas sólidas y crecientes.

La producción de leche en Colombia debería crecer a una tasa del 3% año para sostener una demanda interna creciente y para permitir que Colombia se consolide como exportador neto de productos lácteos, con un componente de derivados con alto valor agregado hacia mercados de los países desarrollados, y de leche en polvo hacia los mercados vecinos.

**Cuadro 3.7 Ganadería Colombiana Leche (Escenario optimista 2005-2019)**

Parámetros	2006	2010	2016	2019
Población (mill hab)	41.7	43.5	45.9	47.9
Producción (mill litros)	6.144	6.920	8.272	9.045
Consumo aparente (litros/hab/año)	143	149	158	163
Doble Propósito: vacas en ordeño (miles cab)	4.641	4.830	5.127	5.282
Doble Propósito: productividad (litros/cab/año)	931	1.008	1.135	1.204
Leche Especializada: vacas en ordeño (miles cab)	606	631	669	690
Leche Especializada: productividad (litros/cab/año)	3.008	3.256	3.667	3.892
Exportaciones netas (X-M) eq. leche líquida (mill litros)	191	453	951	1.254
Relación (X netas) / (producc.)	3.1%	6.5%	11.5%	13.9%
Producción: tasa anual de crecimiento	3,0%			

Fuente: FEDEGAN

## 3.5. Metas y Medidas de la Ganadería 2019

El corolario de este capítulo no puede ser otro que el de convertir los objetivos sectoriales —el hacia dónde vamos—, es decir, a los Mercados, en metas concretas que se conviertan en el referente para la acción dentro del Plan Estratégico.

### 3.5.1. Las Metas

En el año 2019 la Ganadería Colombiana:

- » Tendrá un hato de 48.000.000 de cabezas.
- » Con una tasa de extracción del 20% alcanzará un sacrificio anual de 9.600.000 cabezas.
- » Producirá 9.045 millones de litros anuales de leche fresca.

Con tales niveles de producción, el país alcanzará:

- » Un consumo de carne por habitante de 30 Kg año.
- » Un consumo de leche por habitante de 163 lt año.

Y estará en capacidad de exportar:

- » 50.000 toneladas anuales de carne con alto valor agregado.
- » 400.000 toneladas anuales de carne estandarizada a mercados vecinos.
- » Productos lácteos en equivalente leche líquida de 1.254 millones de litros anuales.

### **3.5.2. Las Medidas: una meta ambiental**

La propuesta de modernización que incorpora el Plan Estratégico de la Ganadería 2019, no se queda solamente en las metas de producción, de productividad y en las de acceso a los mercados nacional e internacional, sino que, por el contrario, no puede dejar de lado las condiciones de competitividad relacionadas con nuevos factores relacionados con la responsabilidad social del sector como un todo y de los productores individualmente considerados. Al margen de los temas relacionados con la formalización y empresarización de las empresas ganaderas, que sirven a los fines de la responsabilidad social pero también al de la competitividad a partir de la mayor eficiencia empresarial; la sostenibilidad ambiental es otro de esos frentes que busca conciliar a la ganadería con la sociedad, de una parte, y de otra incrementar la productividad a partir de un uso selectivo y más eficiente de la tierra.

Sin entrar en la discusión de la cantidad de tierra dedicada a la agricultura y del por qué de tal asignación, se estima que, actualmente, hay 10 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería sin que sean aptas para ello por condiciones diferentes como su ubicación próxima a las fuentes y espejos de agua, su pendiente y sus condiciones agrológicas. Por ello, el sector se ha propuesto “devolverle” a la naturaleza esos 10 millones de hectáreas, y este es el lugar para precisar los términos de tal devolución. No se trata de “incorporarlas” o de devolverse a alguien. La devolución tiene que ver con excluirlas de la producción ganadera para dedicarlas a un fin para el que tengan mayor aptitud, principalmente la reforestación. Inclusive, devolverlas “a la naturaleza” puede representar continuar dedicándolas a la ganadería pero en condiciones más amigables con la naturaleza: los sistemas silvopastoriles es una de tales opciones.

Hoy se dedican a la ganadería entre 30 y 38 millones de hectáreas. El rango se debe a que la última cifra incorpora 8 millones de hectáreas de malezas y rastrojos, que deberían ser las primeras en ser readecuadas o reforestadas. En esas 38 millones de hectáreas pastan 23 millones de cabezas de ganado, en un país con algo más de 40 millones de habitantes, según el último censo de población.

Para 2019 la población colombiana será del orden de los 48 millones de habitantes, la ganadería le habrá devuelto a la naturaleza 10 millones de hectáreas y, en las 28 millones de hectáreas restantes, albergará 48 millones de cabezas.

Esas son las medidas de la ganadería colombiana 2019: 48 – 28 – 48

- » 48 millones de cabezas,
- » en 28 millones de hectáreas,
- » para 48 millones de habitantes.

Ese es el reto de la ganadería colombiana.



## **4. OBJETIVOS INSTITUCIONALES: Modernización, Inclusión y Credibilidad**

Se puede considerar que los Elementos Estratégicos de FEDEGAN y de la institucionalidad gremial como un todo, tienen una condición “subalterna” frente a los de la ganadería colombiana, y así es efectivamente. También se pueden considerar como demasiado “internos” para hacer parte del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 y, precisamente, por tal razón no fueron incluidos dentro del proceso de concertación y enriquecimiento del Plan con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el Departamento Nacional de Planeación.

Sin embargo, no concebimos la necesaria y urgente modernización de la ganadería, sino desde una institucionalidad gremial extendida y cohesionada alrededor de una entidad con capacidad, primero, para concebir el proceso: su finalidad, sus metas, sus estrategias, sus acciones y el debido seguimiento; y segundo, para liderarlo desde la perspectiva de las responsabilidades del sector en el mismo, como también desde las que corresponden a agentes externos de la institucionalidad pública y privada. Esta y no otra es la articulación funcional de FEDEGAN dentro del Plan Estratégico, y para cumplirla requiere también de condiciones y acciones que apalanquen esa capacidad de convocatoria y de liderazgo en la acción. Hacia allá apuntan los objetivos institucionales de FEDEGAN.

### **4.1. Credibilidad, Confianza y Legitimidad**

Parecen unos objetivos un tanto intangibles y, por lo tanto, difíciles de concretar y de convertir en metas cuantificables; pero se trata de objetivos de gran trascendencia para el proceso de modernización que inspira al Plan Estratégico, toda vez que la imagen distorsionada de la actividad ganadera y los estereotipos y estigmas que

recaen sobre ella y sobre el productor ganadero, han tenido efecto negativo en la orientación de la política pública y del interés privado hacia la ganadería.

No se trata entonces, solamente, de generar credibilidad y confianza en los ganaderos para captar su afiliación gremial efectiva y, de esta manera, consolidar la legitimidad de FEDEGAN y de toda la institucionalidad gremial, legitimidad que es, a su vez, la base de una eficaz representación ante la institucionalidad y ante la sociedad en general. Se trata, por el contrario de general credibilidad y confianza ante la sociedad y ante la comunidad internacional inclusive; se trata de derribar los estereotipos que califican al sector ganadero de atrasado, informal, depredador e incumplidor de sus deberes laborales y fiscales, y como si fuera poco, hasta alineado con movimientos al margen de la ley y con actividades ilícitas.

Un paréntesis necesario para hacer algunas precisiones sobre estos últimos, que corresponden a percepciones o muy “urbanas” o muy “sesgadas” de la realidad rural, por consideraciones más políticas que reales. Para el país urbano es difícil comprender la dramática situación, no sólo de los ganaderos sino de todos los productores rurales y habitantes del campo, obligados a vivir y a producir en medio del fuego cruzado y de la dominación territorial de los diferentes actores del conflicto. Las actividades ilícitas han permeado a la ganadería a partir de la adquisición de tierras –es cierto–, como también lo es que han permeado a toda la economía colombiana, aunque no sea tan evidente como lo es en el caso de la ganadería, por la “materialidad” de la tierra y de los ganados. Pero ello no quiere decir que todos los ganaderos sean paramilitares o narcotraficantes, pues entonces lo mismo se podría predicar de muchas actividades urbanas, modernas y muy respetables.

Este paréntesis incorpora apreciaciones muy importantes y necesarias, aunque los temas del conflicto y del narcotráfico no son objeto del Plan Estratégico de la Ganadería, más allá de que la seguridad y el imperio de la ley y la justicia, son premisas de cualquier proyecto de desarrollo.

#### **4.1.1. Al Interior del Gremio**

Por ello, el alcance de los objetivos de Credibilidad y Confianza se limita a aquellos aspectos relacionados con la producción y con la responsabilidad social empresarial del sector principalmente. Y el primer paso hacia ellos es, por supuesto, generar credibilidad y confianza al interior del gremio, lo cual sólo se logra con resultados, y los resultados se llaman “servicios” que lleguen efectivamente a un número cada

vez mayor de ganaderos. Ese es el orden: prestar servicios que motiven la afiliación, en lugar de motivar la afiliación a través de campañas masivas de carnetización, sin respaldo alguno en el sentido de pertenencia por servicios recibidos y por la activa participación.

A partir de la prestación extensiva de servicios al productor, cuyas metas hacen parte de todos los capítulos subsiguientes, sí es posible adelantar campañas que promuevan la afiliación gremial de los ganaderos a sus organizaciones locales y de éstas a FEDEGAN. Es a través de este proceso hacia la afiliación gremial efectiva y universal, que se llena de legitimidad al gremio y a su función de representación de los intereses de los afiliados.

Por ello la meta, en el nivel del productor ganadero, debe plantearse en términos de afiliación efectiva, entendida como aquel productor afiliado que recibe cuando menos un servicio de su gremio o participa de alguno de sus programas regulares. Igualmente debe tenerse en cuenta la segmentación por tamaño, entre grandes, medianos y pequeños productores. A nivel de organizaciones gremiales, la meta debe plantearse en términos de afiliación a FEDEGAN, la cual exige como condición —o debe hacerlo—, la participación activa en los procesos democráticos y en la prestación de servicios.

Tomando como referente la caracterización de la producción analizada en el Capítulo 1, actualmente (2005) existen en Colombia:

- » 406.790 pequeños productores (hasta 50 animales).
- » 83.677 medianos productores (entre 51 y 500 animales).
- » 5.680 grandes productores (más de 500 animales).

Es evidente que, por economías de escala, es más sencillo establecer una red de prestación de servicios para los medianos y grandes productores, y lograr su afiliación gremial efectiva, como es muy cierto que a donde es más necesario llegar con servicios que permitan instrumentar la modernización ganadera, es al segmento de pequeños productores. De hecho, se cuenta con un buen punto de partida, pues, en la práctica, se puede afirmar que la casi totalidad de los ganaderos reciben hoy el servicio de los Programas Nacionales de Erradicación de la Fiebre Aftosa y de la Brucelosis Bovina, lo cual representa una primera y muy valiosa relación directa y permanente con el productor, a partir de la cual se puede inducir el proceso de gremialización.

Una meta realizable para 2019, en el nivel del productor ganadero, sería alcanzar la afiliación efectiva del:

40% de los pequeños productores:	162.716
80% de los medianos productores:	66.942
La totalidad de los grandes productores:	5.680
<b>Total de afiliación individual</b>	<b>235.338</b>

Para el año 2019, alrededor del 58% de los productores ganaderos del país estará efectivamente afiliado a un gremio regional.

En el nivel de las organizaciones gremiales la meta no puede ser diferente a que: La totalidad de las organizaciones gremiales ganaderas regionales del país estén afiliadas a la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN. Ese es el “deber ser” de la Federación en su condición de gremio cúpula que representa a todos los ganaderos del país, y en su condición de entidad administradora de los recursos parafiscales del gremio, aportados por todos los ganaderos del país y para beneficio de todos ellos.

La meta final, por supuesto, debería ser el 100% de la afiliación individual, pero es necesario tener en cuenta que, dentro del segmento de pequeños productores, se encuentra una gran porción de ganadería de subsistencia, a la cual se le deberá prestar un rango de servicios acorde con sus necesidades, sin que medie la expectativa o el requisito de la afiliación gremial. La estructura propuesta, por el contrario, garantiza un nivel más que aceptable de legitimidad y de respaldo para la representación gremial efectiva, tanto de los organizaciones regionales en su ámbito, como de FEDEGAN como gremio cúpula ante la institucionalidad pública y privada, nacional e internacional, y ante la sociedad en general.

#### **4.1.2. Ante la Sociedad**

Los procesos de generación de credibilidad, confianza y legitimidad ante la sociedad son un resultado de la afiliación individual efectiva y de la cohesión de la institucionalidad gremial.

En efecto, en la medida en que los ganaderos accedan a los diferentes servicios que buscan modernizar la actividad para alcanzar los niveles de competitividad necesarios para su subsistencia nacional y su proyección internacional, ellos mismos van a dejar de ser, cada vez más, “finqueros” para convertirse en “empresarios”, no sólo por las condiciones tecnológicas de sus proyectos, sino por su condición de “empresas” dentro del marco normativo colombiano.

La formalización de la ganadería colombiana es, sin duda alguna, el proceso que mejor responde a la necesidad de generar credibilidad y confianza en la sociedad y, por esta vía, legitimidad para reclamar los derechos del sector. La empresarización y formalización son programas que hacen parte del paquete de líneas de acción y de negocios de los Centros de Servicios Tecnológicos, Tecnig@n, y por ello, una primera expresión de la meta sería que:

Para el año 2019, todas las explotaciones ganaderas vinculadas a los Centro de Servicios Tecnológicos Ganaderos serán empresas legalmente constituidas, en cualquiera de sus formas—desde anónimas hasta unipersonales— dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Pero se podría ir más allá, pues el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad gremial deber ser consecuente con el fin último de la modernización, por lo tanto, en principio, los gremio no deberían afiliar ganaderos que no tuvieran mínimas condiciones de empresarización, lo cual nos llevaría también a un nivel de empresarización del 58%, equivalente a cerca de 235.000 empresas rurales debidamente constituidas. Consolidación gremial y fortalecimiento empresarial, definitivamente, una buena fórmula para el desarrollo.

## 4.2. Estructura Incluyente y Participativa

Hay una condición previa para lograr tan significativos niveles de afiliación efectiva, y se relaciona con generar la capacidad para absorberla, para hacerla “caber” dentro de una estructura que debe ser incluyente y participativa.

La primera característica —la de incluyente— tiene que ver con una política que facilite el acceso a la institucionalidad gremial, que elimine la gratuidad de la afiliación pero que los costos se vean ampliamente recompensados en la diversidad y calidad de los servicios y en una representación que se perciba como eficaz.

La condición de incluyente, como todo lo relacionado con la institucionalidad gremial, tiene dos niveles: un primer nivel que tiene que ver con la facilidad de afiliación individual a las organizaciones regionales, con requisitos mínimos, pero que garanticen la condición de ganadero y unas, también mínimas, condiciones, sobre todo en el tema de la empresarización, pues es indudable que la afiliación gremial deber ser un mecanismo que propenda por los objetivos de modernización del sector. Se trata de condiciones que no buscan “excluir”, sino, por el contrario, “incluir efectivamente”. Si alguien desea acreditarse como ganadero —no como fin-

quero—, debe serlo en el sentido que debemos empezar a hacer prevalecer: debe ser “empresario ganadero” en toda la extensión de la palabra. Lo contrario es prohijar la informalidad arropada con el derecho sin condiciones a la afiliación gremial.

Un segundo nivel tiene que ver con la condición de “incluyente” para el proceso y los mecanismos de afiliación a FEDEGAN de las organizaciones gremiales regionales. Igualmente deben existir unas condiciones, pero siempre sin cortapisas innecesarias que puedan general algún tipo de exclusión.

La condición de “participativa” es casi inherente a la facilidad de “inclusión” dentro de un esquema de mínimas condiciones y más de valores y concepciones compartidas sobre la producción ganadera y sus proyecciones y expectativas. La inercia de los servicios y de los programas que desarrolle la institucionalidad gremial será lo que moverá una participación activa de los afiliados.

La forma, condiciones y características de la institucionalidad gremial colombiana, incluida FEDEGAN, serán objeto del bloque temático correspondiente. No obstante, como meta de logro el parámetro es la implementación de la infraestructura, pero en su condición de —valga la redundancia— “condición sine qua non”, la meta temporal es de una inmediatez que no da espera. Siempre hemos afirmado que la modernización ganadera no será posible sin un gremio fuerte y consolidado, por lo que esta tarea se convierte en inicial e inmediata dentro del Plan.

### 4.3. Modernización del Sector

Una vez generadas las condiciones de inclusión y participación, el camino está abierto para la modernización de la institucionalidad gremial y, por esa vía, para la modernización del sector. Sus metas quizás no se pueden consolidar en un “indicativo de modernización”, pero serán la sumatoria de las metas en cada una de las estrategias que apuntan hacia los pilares estratégicos. Las de modernización de la institucionalidad tienen que ver con una estructura orgánica adecuada, con la prestación de más servicios y de mayor valor agregado, y con la utilización efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación. La del sector tiene que ver con los logros de productividad, rentabilidad y competitividad que hacen parte de los siguientes capítulos.

Como un articulador entre la institucionalidad gremial de nivel regional y central, así como entre éstas y la estructura orgánica de la parafiscalidad —El Fondo Nacional del Ganado y el Fondo de Estabilización de Precios—, y también entre empleados, directivos e instituciones y funcionarios del Estado, es también necesaria y urgente el diseño e

implementación de un Código de Buen Gobierno Corporativo, como una forma de establecer reglas de juego claras y mecanismos expeditos de solución de diferencias, todo ello con la mira de lograr los objetivos de la modernización.



SECCIÓN III

---

# Pilares Estratégicos

## ÍNDICE SECCIÓN III

5. FOCALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, ESTRATEGIA TRANSVERSAL	123
5.1. Los Conglomerados Ganaderos	126
5.2. Desarrollo de Conglomerados Ganaderos	129
5.3. El Papel de FEDEGAN: El Modelo de Gestión de Desarrollo Ganadero Regional	130
5.4. El Papel de la Institucionalidad Gremial Regional	133
5.5. El Papel de la Institucionalidad Pública	133
5.6. Consolidación de los Conglomerados	133
5.7. Las Metas	134
6. SISTEMA NACIONAL DE SALUD E INOCUIDAD	135
6.1. Definición de Conceptos	135
6.2. Situación Actual	136
6.3. Estrategias de Salud Animal	139
6.4. Reingeniería de la Institucionalidad Sanitaria	146
7. PRODUCTIVIDAD Y EMPRESARIZACIÓN	153
7.1. Sobre la Productividad	154
7.2. Empresas Ganaderas Rentables	175
8. CADENAS PRODUCTIVAS Y TRAZABILIDAD	185
8.1. La Comercialización de Animales: Las Subastas	186
8.2. El Transporte	188
8.3. La Transformación	193
8.4. En la Comercialización	210
8.5. Mitigación de Amenazas Derivadas de la Liberación Del Comercio	214
8.6. Trazabilidad	214
9. FOMENTO AL CONSUMO Y PROMOCIÓN DE LA DEMANDA	221
9.1. El Consumo de Carne	222
9.2. El Consumo de Leche	225
9.3. El Fomento al Consumo	226
9.4. Promoción de la Demanda	228
9.5. Las Metas	229
10. EL MODELO EXPORTADOR GANADERO	231
10.1. Comercio Internacional de Productos Lácteos	232
10.2. Comercio Internacional de Animales Vivos, Carne de Res y Vísceras	234
10.3. Aranceles	237
10.4. Resultado de Negociaciones Recientes – Productos Lácteos	239
10.5. Resultado de Negociaciones Recientes – Carne de Res y Subproductos	240
10.6. Un Modelo Exportador para la Ganadería Colombiana	242
10.7. Las Metas	247

## 5. FOCALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, Estrategia transversal

Antes —casi— que responder a la pregunta de ¿qué producir? es necesario definir la que tiene que ver con ¿dónde producir?, o bien, ¿qué producir en la ubicación y el espacio físico del que disponemos?. Infortunadamente no es una pregunta que ocupe la atención de los cientos de miles de productores minifundistas del país, pero su respuesta tiene que ver, en principio, con las condiciones agrológicas (capa vegetal, composición química, etc.) y físicas (extensión, pendiente, etc.), además de otros aspectos, entre los que se cuentan el clima y la disponibilidad de insumos estratégicos como el agua.

Pero además de estas consideraciones y condiciones básicas, que suelen agrupar naturalmente a los productores de un renglón determinado, como es el caso, por ejemplo, del azúcar en el occidente colombiano o el café en el Eje Cafetero, la producción debe consultar también condiciones de infraestructura básica relacionadas con red de carreteras, comunicaciones, distancia de los mercados, proximidad de los eslabones posteriores y anteriores de la cadena de valor, etc.

Todo este conjunto de condiciones, tanto naturales como de dotación adecuada para el desarrollo, son las que conforman un “conglomerado” o “cluster” orientado hacia un producto específico. Lo normal, como ya se indicó, es que los productores se agrupen de forma natural en las tierras más propicias para su producción, después de lo cual se van completando los factores de dotación y de condiciones particulares del conglomerado, caso en el cual las estrategias deben orientarse a apuntalar tales condiciones. Pero cuando no es así, y existe demasiada dispersión en la producción, es necesario diseñar políticas, estrategias y acciones, primero, para construir las condiciones de los conglomerados en las regiones más propicias para la producción, y segundo, a partir de la orientación de la política pública y de la iniciativa privada, para incentivar la producción en conglomerados y, por oposición, desincentivar la dispersión productiva.

### *La Dispersión del Minifundio*

No obstante, hay condiciones estructurales que van en contravía de la concentración eficiente de la producción ganadera. La primera de ellas tiene que ver con la proliferación de minifundio en muchas regiones del país.

La base productiva del sector ganadero colombiano está conformada por poco menos de 500.000 predios rurales<sup>1</sup> en los cuales se reporta la presencia de, al menos, un bovino. Es por ello que la ganadería resulta ser, de lejos, la actividad con mayor presencia rural. Al desmenuzar la estructura predial se encuentra que, del total de predios, 239.413 –el 48%– tienen menos de diez animales, como parte del microcosmos productivo del minifundio, junto con los cultivos de pancoger. No obstante, en muchos de ellos la ganadería constituye la actividad principal, sobre todo a partir de la producción de leche, pues la vaca lechera es una verdadera “alcancía” a la cual se le pueden sacar diariamente algunos pesos para la subsistencia, convirtiéndose en parte integral de los sistemas multipropósito que identifican a la economía campesina. Sin embargo, el reducido tamaño de estos predios y su dispersión geográfica explican buena parte de la ausencia de economías de escala que caracteriza a los sistemas de producción ganadera en Colombia.

### *La dispersión histórica*

La ganadería tiene una gran capacidad para generar condiciones de asentamiento. Ese fue, de hecho, su gran aporte “tecnológico” a la humanidad, cuando la domesticación de animales mayores para proveerse alimento permanente, permitió abandonar la transhumancia y los riesgos de la caza.

No fue diferente en nuestro caso, y el mapa ganadero colombiano se fue construyendo a partir de los caminos de la conquista y, posteriormente, de la progresiva colonización territorial, lo cual está en la base de la actual dispersión. Posteriormente se introducen elementos de especialización, como la lechería en el altiplano y la producción de animales para carne en las amplias planicies interiores de la Costa Caribe, en los valles interandinos, en los llanos del oriente y en las zonas que la violencia y la pobreza –no la ganadería– le fueron arrebatando a la selva en la Orinoquia principalmente.

No se trata, sin embargo de una concentración, conciente, programática y articulada, sino, por el contrario, caracterizada por la ausencia de señales claras para promover la especialización ganadera regional, lo cual explica la proliferación de ex-

---

1 496.147 predios en el 2005 (FEDEGAN – Coordinación de Sanidad Animal).

plotaciones integrales poco productivas e ineficientes, en las cuales “se hace de todo sin hacer nada bien”. En otras palabras, poco se ha hecho para privilegiar, por regiones, la producción de leche, de animales gordos y/o de ganado flaco, o para orientar con claridad los sistemas de doble propósito hacia uno de sus dos fines, de acuerdo con sus ventajas comparativas en cada región.

Pese a ello, en algunas regiones del país hay evidencias de concentración del eslabón primario por actividad ganadera (cría, ceba, doble propósito, leche especializada). Lastimosamente, los motores de dicha concentración no siempre han funcionado en forma sincronizada ni planificada, no siempre han privilegiado una orientación de tipo mercado, no han contado con el acompañamiento de la infraestructura procesadora y no han seguido criterios ambientales para justificar su localización. Por el contrario, dichos fenómenos aparece tradicionalmente asociados a la distancia de los grandes centros de consumo, lo cual, sumado a la existencia de cadenas desintegradas y fuertemente intermediadas, explica la primacía de la producción de leche y de animales gordos en los cinturones de las grandes ciudades o alrededor de las principales vías de comunicación del país, y la concentración de la cría en la periferia de la frontera ganadera.

### ***Hacia la concentración sostenible y la especialización productiva***

La noción más simple de productividad y el concepto de economías de escala, así como la eficacia de la acción gremial y de la política pública, y en suma, las exigencias actuales de competitividad, apuntan a la necesidad de promover la concentración y la especialización de la producción ganadera (léase producción en finca, acopio y procesamiento en planta) en regiones aptas para ello, incluyendo criterios de sostenibilidad económica y ambiental, mediante la focalización de señales institucionales de origen público y privado, tales como la orientación de recursos, de instrumentos de política, de políticas gremiales, y de infraestructura institucional y académica, etc.

Esta macroestrategia, orientada a la consolidación de conglomerados ganaderos, supone una nueva concepción del desarrollo ganadero fundamentada, antes que nada, en la apropiación regional del desarrollo. El desarrollo no es algo que deviene exclusivamente del nivel central, sino que desde allí recibe insumos y condiciones, pero debe generarse desde lo local. La articulación de todos actores regionales alrededor de una visión común y de la satisfacción de la demanda de mercados objetivo específicos por conglomerado, se torna en el fundamento de la creación de ventajas competitivas sostenibles. Se tiende así a consolidar relaciones verticales del tipo proveedor – produc-

tor, cuando se trata de insumos; o hacia delante, del tipo proveedor–transformador preferiblemente, o con mínimos necesarios de intermediación (proveedor–acopiador o distribuidor), o bien, las de tipo horizontal, por asociación dentro del mismo eslabón de la cadena, y finalmente, relaciones más estables con la institucionalidad pública y privada. Sólo así las particularidades regionales pueden tornarse en factores de diferenciación de los productos y de generación de valor agregado.

## **5.1. Los Conglomerados Ganaderos**

Con contadas excepciones, el concepto de conglomerado o cluster se ha desarrollado a partir de estudios de caso no realizados en el sector agropecuario. Por lo consiguiente, se debe partir de la unificación de criterios para la identificación y caracterización de lo que sería un conglomerado ganadero a partir de los factores determinantes de la concentración de la producción: El primero es, usualmente, la disponibilidad y calidad de la tierra, la cual, excluyendo factores exógenos, tiende a reflejar las primeras diferencias regionales en términos de ventajas comparativas. A este primer factor “localizante”, asociado además con la ubicación en relación con los mercados o centros de consumo, se le suman los exógenos pero no menos importantes, como la dotación de infraestructura física y social, la presencia y estructura de los eslabones de la cadena, de canales de comercialización, de competidores, de institucionalidad pública, privada y académica, entre otros.

### **5.1.1. La definición**

Un conglomerado ganadero resulta de la concentración geográfica de unidades productoras de bienes y servicios que, en calidad de proveedores o compradores (de insumos o empresas integradas a la cadena en la agroindustria, la comercialización, los servicios, etc.), giran en torno a la ganadería como actividad central de una región específica con condiciones naturales para ello. La conformación de un conglomerado presupone, adicionalmente, los elementos que hacen posible la concentración empresarial, tales como la infraestructura de vías, las comunicaciones y la existencia de una institucionalidad que garantice a los integrantes las condiciones básicas de seguridad, justicia y, en general, de ordenamiento y control por parte del Estado, que garanticen la posibilidad de construir una visión común e integrada sobre el desarrollo regional, y de orientar los esfuerzos hacia la realización de los objetivos y metas de la visión.

## 5.1.2. Las Ventajas

La estructuración de conglomerados comporta ventajas ineludibles de productividad, de competitividad y hasta de construcción de tejido social en el marco de un proyecto regional de desarrollo. Gracias a las sinergias que se generan, su funcionamiento favorece tanto a la región productora como a cada uno de sus integrantes.

### 5.1.2.1. Ventajas para el desarrollo regional

Con una visión compartida de desarrollo regional como premisa, los conglomerados presentan las siguientes ventajas:

- » Facilitan el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo regional y la orientación eficiente de recursos escasos.
- » Hace posible la transmisión eficiente de las señales del mercado y, como consecuencia, la interacción eficaz de los diferentes eslabones de la cadena.
- » Disminuyen los costos de transacción y permite articular la oferta regional de bienes y servicios con la demanda ganadera principalmente, y con la generada por todos los eslabones actuantes dentro del conglomerado, lo cual dinamiza el desarrollo regional e incrementa la competitividad regional.
- » Estimulan la competencia y la adopción de experiencias exitosas (referenciamiento productivo) al interior del conglomerado, con impactos muy positivos sobre la productividad regional.
- » Fortalecen la identidad regional, en la medida en que ésta se constituye en factor generador de valor agregado para productos diferenciados por apelativos regionales de origen, percibidos como el resultado de la dinámica social, cultural, económica y ambiental de orden regional.
- » Facilitan e incrementan la canalización de recursos de inversión en el conglomerado en particular y en el desarrollo regional en general, hacia la producción de bienes y servicios conexos o adicionales (turismo, transporte, alimentos y bebidas, etc.), todo lo cual favorece la generación de empleo y el crecimiento.
- » Aportan elementos de base para los Planes de Ordenamiento Territorial en regiones con vocación ganadera, en la medida en que su estructuración supone un inventario de los recursos naturales disponibles y el establecimiento de criterios para su administración.

### 5.1.2.2. Ventajas para las empresas

Los conglomerados ofrecen una gran variedad de ventajas a las empresas que se localizan dentro de ellos, entre otras:

- » Disponibilidad de insumos: Dada la concentración de proveedores de insumos y de compradores de los mismos, se tiene acceso a economías de escala y reducción en costos de transporte, oportunidad y bodegaje, entre otros.
- » Congregación de mano de obra: La concentración de trabajadores capacitados permite maximizar la eficiencia en su utilización, reducir los costos de búsqueda y selección de personal, así como garantizar la estabilidad laboral, lo cual representa un factor positivo, tanto para los trabajadores como para las empresas.
- » Concentración de conocimiento: La proximidad de empresas y trabajadores propende por una rápida y efectiva difusión de conocimiento, tanto técnico como especializado, gracias a una mayor posibilidad de interacción entre individuos.
- » Acumulación de Capital Social: Los conglomerados constituyen algo similar a una “familia” de empresas, donde se generan y fortalecen los vínculos de confianza –Capital Social–, lo cual redundará en una interacción de negocios más fluida, así como en menores costos de transacción.
- » Referenciamiento Productivo (Benchmarking): Debido a la cercanía, las empresas pueden compararse fácilmente con sus competidores e implementar con mayor celeridad mejores prácticas.
- » Innovación: Los conglomerados atraen toda suerte de individuos de formación distinta, lo cual, según han concluido numerosos estudios, crea mayores posibilidades de innovación que aquellos sectores de industria donde hay una alta homogeneidad de la fuerza laboral. Así mismo, hay fuertes relaciones con los mercados objetivo, lo que permite percibir con mayor rapidez sus tendencias y necesidades.
- » Complementariedad: Los miembros de los “cluster” –conglomerados– son interdependientes, por lo cual tienen una elevada presión para coordinar actividades y elevar la eficiencia con que las realizan.
- » Actividad empresarial: Dada la buena reputación de la que, por lo general, gozan los conglomerados, es posible tener acceso a mejores condiciones de crédito por parte de las entidades de financiación. Así mismo, todos los recursos para la actividad empresarial ya existen y, debido a la alta especialización de labores, se requieren menos activos, aunque muy específicos.

## 5.2. Desarrollo de Conglomerados Ganaderos

Aceptada no sólo su conveniencia sino su necesidad como estrategia transversal para el logro de la modernización, en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, es necesario definir las etapas para su desarrollo.

### 5.2.1. La Identificación

Como ya se anotó previamente, los conglomerados ganaderos en Colombia existen de hecho. No es probable que sea necesario estructurar “desde cero” un conglomerado en nuestro país. De lo que se trata es de la identificación plena de los conglomerados ganaderos prototipo en el país, en aspectos como:

- » Ubicación y extensión desde el punto de vista geográfico, apelando a las modernas herramientas de geoposicionamiento.
- » Características agrológicas y climáticas.
- » Número de predios y clasificación de productores.
- » Tamaño del hato.
- » Especialidad productiva prevalente.
- » Indicadores regionales de productividad.
- » Empresas vinculadas al conglomerado.
- » Inventario de infraestructura física.
- » Inventario de infraestructura social.
- » Institucionalidad presente, tanto pública como privada.

### 5.2.2. Las Mesas de Trabajo

Una vez identificados y debidamente caracterizados los conglomerados existentes, o mejor, los que deben existir, se requiere iniciar la implementación de procesos participativos para “intervenir” en la región, en la forma de “Mesas de Trabajo” cuya finalidad es la creación de escenarios de concertación a nivel local, en los cuales es indispensable la presencia de los actores que conforman las cadenas regionales. Este no es un proceso fácil, en la medida en que involucra un cambio de cultura por parte de los participantes, que se inicia por el “reconocimiento mutuo” y el de las

interdependencias entre los diferentes actores, para, desde esta perspectiva, estar en capacidad de construir un propósito común.

### **5.2.3. Los Acuerdos Regionales de Competitividad**

Los Planes de Desarrollo Ganadero Regional, son el objetivo inicial que deberá trazarse en cada uno de los conglomerados identificados. A partir de este ejercicio de planeación será posible no sólo construir una visión compartida regional sino definir con claridad, como en todo Plan, las estrategias, las actividades, los recursos, los responsables, los tiempos y los métodos de seguimiento; para así adelantar las acciones que corresponden a cada integrante, y generar las dinámicas de representación del conglomerado para “agenciar” o exigir la realización de aquellas que corresponden a agentes externos.

La Meta más cercana del Plan en este aspecto, es la de culminar los procesos de identificación, caracterización y procesos participativos (Mesas de Trabajo) de los conglomerados considerados como prototipo en Colombia, hasta la formulación y presentación formal de los Planes Regionales de Desarrollo Ganadero, antes de terminar el año 2008.

## **5.3. El Papel de FEDEGAN: El Modelo de Gestión de Desarrollo Ganadero Regional**

En principio, es necesario anotar que la viabilidad y sostenibilidad de las Mesas de Trabajo como espacios de concertación y construcción comunitaria, no puede depender, sino en un plazo muy corto, del nivel central. De no ser así, la región no se apropiará nunca de su propio desarrollo. En otras palabras, la participación de actores como FEDEGAN, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Consejos Nacionales de Cadena, se debe orientar hacia el empoderamiento de los actores en la región mediante actividades tales como:

- a) Promoción de iniciativas.
- b) Capacitación, consolidación del capital social, humano e institucional local.
- c) Divulgación de la información disponible a nivel central.
- d) Propuesta preliminar de modelos de ganadería apropiados.

- e) Seguimiento, evaluación y comparación (benchmarking institucional) de los avances en diferentes regiones.

El papel de FEDEGAN, específicamente, se articula a través del “Modelo de Gestión de Desarrollo Ganadero Regional” y en su instrumento, los “Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos”, Tecnig@n.

### **5.3.1. Marco conceptual del Modelo de Gestión**

El Modelo de Gestión de Desarrollo Regional –MGDR– tiene por objeto crear las condiciones para lograr el desarrollo sostenible y competitivo de una zona o región ganadera, mediante la correcta articulación entre la demanda de servicios y la oferta institucional (pública y privada) de los mismos.

El Modelo está dirigido a lograr la sostenibilidad de los procesos de desarrollo ganadero regional, mediante la generación de recursos económicos con la prestación de servicios; aprovechar importantes recursos institucionales públicos y privados en las regiones, que hoy presentan bajos niveles de impacto y optimización; hacer un uso más estratégico de los recursos parafiscales, los cuales son cada vez relativamente más escasos ante las nuevas necesidades del sector ganadero; y fundamentalmente, elevar la competitividad de las empresas ganaderas y la rentabilidad del sector.

El fin último del Modelo es el bienestar de los ganaderos, sin importar si se trata de pequeños, medianos o grandes productores, con lo cual se contribuye a la construcción de una sociedad más justa, cimentada sobre el respeto de nuestros valores, el afianzamiento de nuestra identidad y la convivencia armónica con el medio ambiente.

Dado que se busca conseguir el desarrollo sostenible de las regiones y las empresas, el modelo integra tres grandes componentes, el social, el ambiental y el económico, sobre la base de que estas regiones o zonas posean factores o elementos comunes tales como: ubicación geográfica, sistemas de producción similares, y recursos naturales, económicos y humanos comunes, que permitan la elevación de los índices de productividad y rentabilidad de las empresas ganaderas.

El Modelo, en tanto que tiene por objeto conseguir el desarrollo sostenible de las regiones ganaderas, no puede ser una estrategia centrada en la producción, aunque ésta constituya su eje central, sino que, por el contrario, asume la concepción de desarrollo humano o desarrollo integral, es decir, que el mejoramiento de la productividad,

la rentabilidad y la competitividad del productor ganadero debe consultar los factores culturales, sociales y ambientales de la región, para lo cual está concebido con tres componentes fundamentales: el Económico, el Ambiental y el Social.

El componente económico está orientado, fundamentalmente, a consolidar los conglomerados ganaderos, a partir de acciones orientadas a mejorar los índices de productividad de la región y a impactar la estructura de costos ganaderos a través de la articulación de la oferta y la demanda, no sólo de insumos y servicios requeridos por la producción ganadera, sino también de productos ganaderos (carne y leche principalmente).

El componente ambiental inducirá la aplicación de tecnologías que permitan hacer un uso racional y sostenible de los mismos, incluida la promoción intensiva de los sistemas silvopastoriles, teniendo como referente la Guía Ambiental para el subsector, avalada por el Ministerio del Medio Ambiente.

El componente social, por su parte, estará orientado a buscar que las personas ubicadas en zonas ganaderas gocen de condiciones de vida dignas, y propenderá por que tengan oportunidades de desarrollo personal a partir del acceso a la educación, la salud y servicios públicos de calidad en las zonas rurales. La Responsabilidad Social Empresarial del ganadero en todos sus aspectos (laborales, tributarios, de apoyo a los más desfavorecidos, etc.) será elemento central de este componente.

### **5.3.2. Los Centros de Servicios: el instrumento**

Para operar el Modelo de Gestión de Desarrollo Ganadero Regional, FEDEGAN cuenta con los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecnig@n. En su condición de instrumentos, los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos tienen como función básica la articulación de la demanda ganadera con la oferta de bienes y servicios, a través de:

- » Líneas de negocios, cuando se trate de servicios que generen rentabilidad, y
- » Líneas de acción, en aspectos que requieran la implementación de programas o proyectos prioritarios para el desarrollo regional.

Sus características, servicios, sus objetivos y metas, en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería, se considerarán en forma detallada en el bloque correspondiente a la Productividad (Capítulo 7).

## **5.4. El Papel de la Institucionalidad Gremial Regional**

A la institucionalidad gremial regional le corresponde un papel de primero orden para el desarrollo de los conglomerados ganaderos, en la medida en que es la representación regional del gremio y, por lo tanto, el ejecutor de muchos de los programas de FEDEGAN en las regiones y, por antonomasia, el actor principal en los espacios de concertación para definir una visión, unos objetivos, unas metas y unas estrategias para articular y dinamizar el desarrollo regional de una zona alrededor de la producción ganadera. De ahí la importancia de los programas de fortalecimiento gremial regional que se considerarán en el Capítulo 11.

## **5.5. El Papel de la Institucionalidad Pública**

La Institucionalidad pública, a través de la orientación de la política pública y de los recursos del Estado, deberá promover la producción ganadera en los conglomerados y, en consecuencia, desincentivarla en las zonas y condiciones que no se consideran aptas o con potencialidad para la actividad ganadera. Las señales que se den en este sentido serán definitivas para el éxito o el fracaso de la estrategia.

## **5.6. Consolidación de los Conglomerados**

Finalmente, el desarrollo de la ganadería colombiana sobre la base de conglomerados deberá culminar con la especialización sostenible de las actividades y agroindustrias ganaderas en las zonas aptas para ello, con la propagación de sistemas silvopastoriles en algunas zonas hoy en día sólo dedicadas a la ganadería, con la recuperación de regiones frágiles para otros sistemas de producción o, inclusive, con su reconversión como zonas de reserva, protección y recuperación de suelos, flora y fauna.

La implementación y seguimiento a partir de indicadores idóneos, será fundamental en aspectos como la concentración y estructura regional del hato ganadero, la propagación de sistemas silvopastoriles, y la ubicación y desarrollo regional de la infraestructura de procesamiento, como también de la cobertura de las redes de distribución y comercialización de productos de origen bovino.

## 5.7. Las Metas

No es fácil fijarse metas en un frente en donde es tan variada y amplia la participación de actores exógenos.

La primera, como ya se mencionó, es la culminación de los procesos de identificación, caracterización y participación, hasta la formulación de los Planes Regionales de Desarrollo Regional en los conglomerados identificados, a finales del año 2008.

Hacia 2019, y apelando nuevamente a la caracterización productiva de la ganadería colombiana, sería deseable que por lo menos la mitad del hato ganadero fuera manejado dentro de conglomerados debidamente articulados, lo cual no equivale a la creación de los mismos sino a la consolidación de los existentes, generando las fortalezas y ventajas competitivas existentes y superando sus debilidades a través de la canalización intensiva de la política privada gremial (Tecnig@n) y de la política pública, a través de la dotación de infraestructura física y social, con la educación como prioridad, además de condiciones de seguridad, financiamiento, etc.

La mitad del hato nacional en condiciones óptimas de manejo en conglomerados, equivale a la meta posible de involucrar dentro del proceso a la ganadería que se puede considerar como mediana y grande: 16.2% de predios que albergan entre 251 y 500 cabezas; 12.8% entre 501 y 1.000 cabezas; y 11.9% con más de mil cabezas. Es una meta que, además, reconoce la distorsión del excesivo y disperso minifundio, sin menoscabo de la promoción de instrumentos de asociatividad que permitan agrupar a los pequeños propietarios ubicados en la cobertura geográfica de los conglomerados.

## 6. SISTEMA NACIONAL DE SALUD E INOCUIDAD

» 135

Este capítulo del Plan Estratégico no podría iniciar sin antes definir con claridad algunos conceptos que suelen confundirse, aún entre quienes manejan estos temas en la cotidianidad de la producción y desde la institucionalidad pública.

### 6.1. Definición de Conceptos

**La Salud Animal** es el concepto más amplio, que abarca no solamente las áreas de prevención, tratamiento, control y erradicación de enfermedades en los animales, sino también aquellas relacionadas con la provisión de un ambiente saludable y de un manejo armónico y “amable” al animal durante su desarrollo.

**El Bienestar Animal** hace parte del concepto más general de Salud Animal, y se relaciona, precisamente, con el suministro de un ambiente adecuado y saludable, y con la implementación de “Buenas Prácticas Ganaderas” –BPG– para el manejo del animal a lo largo de su ciclo vital. Desde el punto de vista ambiental, si se quiere, se trata del buen trato que se debe dar a todos los seres vivos que hacen parte de la naturaleza, y desde un punto de vista más relacionado con la producción, el bienestar animal, a través de BPG, es la mejor manera de prevenir enfermedades y, adicionalmente, incide directamente en la calidad de la carne y la leche.

**La Sanidad Animal**, el otro componente de la Salud Animal, tiene que ver expresamente con la prevención directa, el tratamiento, control y erradicación de enfermedades animales, ya sean de obligatoria notificación y control por parte de las autoridades sanitarias, o bien, de enfermedades “no controladas”, pero que afectan significativamente la productividad.

**Enfermedades Controladas**, son aquellas como la Fiebre Aftosa, Rabia, Encefalopatía Espongiforme Bovina –EEB o “Vaca Loca” –, Brucelosis y Tuberculosis bovina, que por circunstancias diversas como su fácil difusión, la transmisibilidad al humano o, simplemente, por su condición de barreras para arancelarias en los mercados internacionales de carne y leche, son de obligatoria notificación a las autoridades sanitarias y su erradicación es objeto de Programas Nacionales por parte de las mismas.

**Enfermedades no Controladas**, son aquellas no sujetas a programas oficiales ni a notificación obligatoria, pero capaces de producir pérdidas económicas importantes a los ganaderos y de afectar el desarrollo del hato. Dentro de este grupo de enfermedades se incluyen aquellas producidas por agentes microbianos como virus y bacterias, parasitarios, las que afectan el sistema reproductivo y las enfermedades producidas por carencias nutricionales. Su prevención, tratamiento y control son responsabilidad directa del ganadero.

**Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias –MSF–**, es un sistema de medidas o normas que adoptan los países para proteger la salud y vida de las plantas, los animales y los seres humanos. Sus líneas de acción se relacionan, por lo tanto, con la Salud Vegetal, la Salud Animal y la Inocuidad de Alimentos. Las entidades que integran el Sistema son: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA; Ministerio de la Protección Social con el Invima y el Instituto Nacional de Salud; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la Superintendencia de Industria y Comercio; las Entidades Territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

**Inocuidad de Alimentos**, es un sistema o conjunto de normas de inspección, vigilancia y registro, orientado a garantizar, desde su origen, que los alimentos naturales o procesados son inofensivos (inocuos) y, por lo tanto, no afectan en forma alguna la salud humana.

## 6.2. Situación Actual

El diagnóstico que, desde el año 1994, se realizó a raíz de la iniciación de operaciones del Fondo Nacional del Ganado, definió a la Sanidad Animal como una de las principales barreras a la competitividad de la ganadería nacional con miras a la incursión a los mercados internacionales, dando énfasis a la erradicación de la fiebre aftosa por su caracterización de principal barrera para arancelaria en los mercados internacionales de carne y leche.

A partir de entonces, con recursos parafiscales y en concertación con la autoridad sanitaria nacional, se levantó una infraestructura sanitaria a nivel nacional que, hoy por hoy, es un activo invaluable de la ganadería colombiana y constituye una de las principales herramientas del Plan Estratégico de la Ganadería, no sólo para concluir los actuales procesos relacionados con la fiebre aftosa, la brucelosis bovina y la rabia, sino para acometer nuevos frentes de acción con miras a garantizar la salud del hato nacional como componente básico de la productividad y, por ende, de la competitividad ganadera.

No obstante, a pesar de los grandes avances en cultura sanitaria a partir del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, aún prevalece, a nivel de predios ganaderos, un manejo tradicional de los problemas sanitarios y un bajo desarrollo tecnológico, que son causas asociadas a la morbilidad-mortalidad, con expresión en mayor mortalidad de terneros, disminución de las tasas de conversión y baja reproducción, factores todos que afectan la rentabilidad de la empresa ganadera y la competitividad del sector.

Otros aspectos que afectan el buen desarrollo e implementación de programas sanitarios y que dificultan la toma de decisiones, son:

- » La limitada aceptación de la asistencia técnica.
- » La falta de implementación de tecnología en la producción.
- » La ausencia de un sistema de vigilancia para enfermedades diferentes a las incluidas en programas oficiales
- » La baja participación del ICA, de los entes gubernamentales y de los integrantes de las cadenas cárnica y láctea.

### **6.2.1. La Fiebre Aftosa**

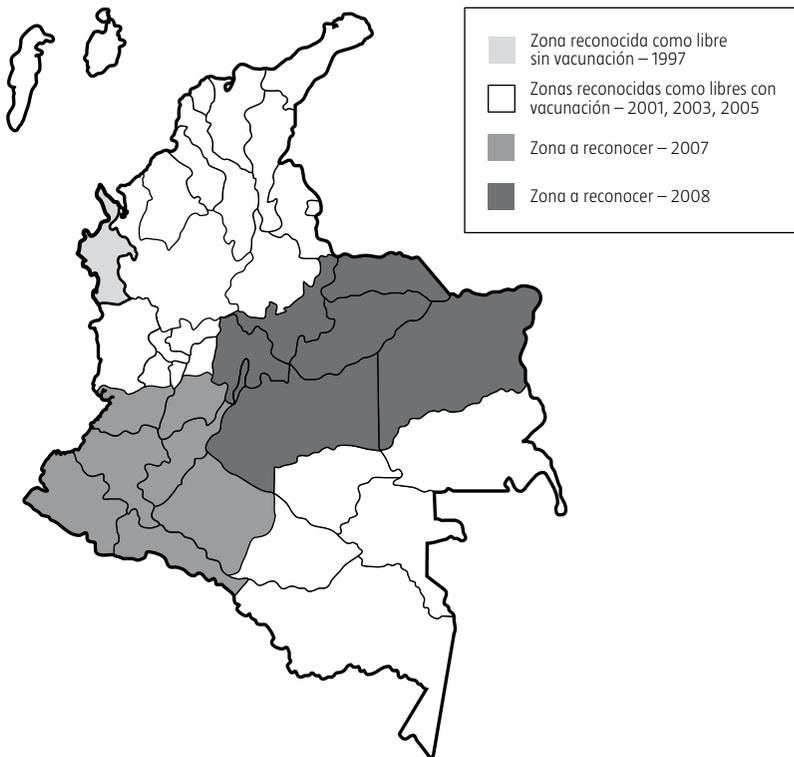
En el actual status sanitario de Colombia y reconocido por la Organización Internacional de Epizootias –OIE– como autoridad sanitaria internacional, está dividido en regiones (ver mapa de la Gráfica 6.1). En 1997, la Región Noroccidental del Chocó fue reconocida por la OIE como Zona libre de Aftosa sin Vacunación. Comprende los municipios de Acaandí, Unguía, Jurado, Bahía Solano, Carmen del Darién (margen izquierda del río Atrato), Riosucio (margen izquierda del río Atrato) y Bojayá.

En 2001 fueron certificados como libres de aftosa con vacunación los departamentos de la costa Atlántica, exceptuando el sur de Bolívar y el sur del Cesar; Antioquia, exceptuando el Magdalena Medio; y siete municipios del Norte de Caldas. En 2003

se reconocen los municipios del sur de Bolívar, Sur del Cesar, Necoclí en Antioquia, occidente de Norte de Santander y parte centro y norte de Santander, como libres de aftosa con vacunación.

Finalmente, para 2005 fueron certificadas dos zonas. La primera abarca la parte sur de Santander; los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda; la parte centro sur del Chocó, norte del Tolima y del Valle; y el Magdalena Medio de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca. La segunda zona reconocida comprende el suroriente del territorio nacional, abarcando los departamentos de Amazonas, Guaviare, Vaupés, Guainía y la parte Oriental del Caquetá. De esta manera, queda reconocido como libre de la enfermedad el 55% del territorio colombiano y el 62% del hato nacional.

**Gráfica 6.1 Mapa de Situación de la Fiebre Aftosa – Colombia 2006**



### **6.2.2. La Brucelosis Bovina**

La Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN, con recursos parafiscales, ha logrado inmunizar, en 9 ciclos de vacunación entre los años 2002 y primer ciclo de 2006, cerca de 10 millones de terneras, lo cual significa que alrededor del 80% de las mismas llegarán protegidas a su edad reproductiva, con riesgo mínimo de infectarse, en condiciones de parir normalmente, completar su ciclo reproductivo y evitar pérdidas por disminución de vientres, retenciones de placenta, disminución de producción de leche y de afectación a la población humana. Sumado a esto, la vacunación masiva reducirá aceleradamente la incidencia de la enfermedad, como también el número de animales portadores que deben ser eliminados en los procesos de erradicación y de certificación de hatos libres.

### **6.2.3. La Tuberculosis Bovina**

Esta enfermedad fue comprobada en hatos lecheros del departamento de Boyacá en la década de los 80, y después en áreas focalizadas de Cundinamarca, Córdoba, Magdalena, Nariño, Atlántico, Caquetá, Norte de Santander y Valle del Cauca. En el resto del país no ha sido comprobada.

El control de esta patología de declaración obligatoria bajo programa oficial, ha mostrado avances en la eliminación de focos, pero el país no ha logrado su erradicación a pesar de estar localizada, debido a la falta de decisión de las entidades del Estado (Ministerios de Agricultura y de Salud) y de la insuficiencia de recursos por parte del gremio, dada la prioridad otorgada a la erradicación de la fiebre aftosa y la brucelosis bovina.

## **6.3. Estrategias de Salud Animal**

La Salud Animal bien podría haber hecho parte del Capítulo siguiente, dedicado a los temas relacionados directamente con la producción ganadera (Capítulo 7), pues la Salud Animal es uno de ellos. No obstante, la Sanidad Animal específicamente ha soportado durante los últimos años el mayor peso de los esfuerzos y recursos del gremio ganadero, y por lo tanto, sus estrategias y sus metas merecen especial atención, no sólo en relación con los frentes tradicionales –fiebre aftosa principalmente– sino

con nuevas líneas de acción orientadas a mejorar la productividad de la ganadería colombiana y su competitividad a nivel internacional.

### **6.3.1. Reconocimiento de hatos y zonas libres de las enfermedades sujetas a programas oficiales de control**

El proyecto principal de sanidad animal en el PEGA 2019, está orientado a la erradicación de un grupo de enfermedades sujetas a programas de control oficial y de notificación obligatoria a la OIE, las cuales, además, se caracterizan por afectar los mercados internacionales al constituirse en barreras paraarancelarias a los mismos. Estas enfermedades son: fiebre aftosa, brucelosis, tuberculosis y encefalopatía esponjiforme bovina, EEB.

#### **6.3.1.1. Metas de Erradicación**

De acuerdo con los avances alcanzados, las metas propuestas por el sector ganadero para la erradicación de estas enfermedades son las siguientes:

- » Fiebre aftosa: reconocimiento como libre con vacunación para las zonas restantes en 2008. Reconocimiento como libre sin vacunación entre el 2009 y el 2012.
- » Brucelosis bovina: continuación de la vacunación masiva de terneras entre 3 y 8 meses hasta 2008, y a través de procesos serios de certificación de hatos y zonas libres adicionales, alcanzar la certificación de libre de la enfermedad para todo el país antes de 2012.
- » Tuberculosis bovina: avance en procesos de certificación de alrededor de 22 departamentos sin registro de la enfermedad entre el 2007 y el 2008, y planificación de la erradicación en las zonas endémicas para ser concluida en 2009.
- » EEB: cumplimiento del proceso exigido al país por OIE en 2008.

#### **6.3.1.2. La Vacunación**

En el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa se propondrán estrategias que permitan ir reduciendo las coberturas cíclicas de toda la población

bovina, a procesos que recomienden inicialmente dos vacunaciones a poblaciones menores de dos años y una vacunación anual a mayores de dos años, e iniciar desmontes graduales y zonificados de la vacunación, basados en análisis de riesgos. Esta estrategia, sin menoscabo de las acciones de mantenimiento de la condición sanitaria, permitirá la liberación progresiva de recursos hacia otros frentes de trabajo.

En cuanto al Programa Nacional de Control y Erradicación de la Brucelosis Bovina, se dará continuidad a la vacunación masiva y gratuita de terneras, observando el comportamiento de la enfermedad para comenzar a eliminar esta actividad en áreas que así lo ameriten.

### **6.3.1.3. Control a la movilización de animales, productos y subproductos**

Se buscará la participación coordinada de los entes responsables de las concentraciones de animales y del transporte de los mismos, enmarcada dentro del establecimiento de normas prácticas que permitan reducir el riesgo de difusión de enfermedades a través de movilizaciones.

El Estado debe garantizar presupuestos que permitan implementar barreras administrativas a nivel de frontera, coordinadas y con la participación de todas las autoridades relacionadas con estos aspectos.

FEDEGAN participará activamente en los procesos de actualización de la normatividad pertinente y ejercerá veeduría permanente de su cumplimiento a través de la institucionalidad gremial regional.

### **6.3.1.4. La Vigilancia epidemiológica**

Las labores de vigilancia epidemiológica se direccionarán a la vigilancia activa, fundamentada en estudios de análisis de riesgo y en investigaciones con pruebas diagnósticas, que permitan procesos diferenciales que demuestren el comportamiento de las enfermedades y posibiliten la definición de procedimientos de acuerdo a los ecosistemas de las mismas. Para ello, FEDEGAN establecerá los espacios de concertación y participación de todos los integrantes de las cadenas productivas, y realizará veeduría al cumplimiento de las funciones de las autoridades sanitarias a todos los niveles.

### **6.3.1.5. El Control y erradicación de focos:**

Con referencia a la fiebre aftosa, las acciones tenderán a la erradicación de focos con destrucción de los animales afectados, teniendo en cuenta que, por las coberturas de vacunación sostenidas, por el hecho de no tener casos de la enfermedad ni demostraciones de circulación viral, es de esperarse que una eventual reinfección no afectará a un número importante de animales y, en dado caso, su sacrificio no será muy oneroso para el país, sino, por el contrario, una inversión en el mantenimiento de una condición que ha demandado una década de esfuerzos e ingentes recursos del gremio ganadero.

### **6.3.1.6. Certificación de zonas y hatos libres de enfermedades**

En cuanto hace referencia a las zonas que aún restan por certificar como libres de fiebre aftosa con vacunación, FEDEGAN prestará su concurso para garantizar la realización oportuna y segura de los muestreos serológicos, así como para el cumplimiento también oportuno de los restantes requerimientos de la OIE, con miras a lograr la certificación en la fecha prevista.

En relación con la brucelosis bovina, se creará un fondo para proveer recursos en forma permanente, con destino a la indemnización, por lo menos en parte, por el valor de los animales que resulten positivos en los procesos de certificación de hatos libres. Este procedimiento, a pesar de su costo, es también una inversión para acortar los tiempos de erradicación de la enfermedad.

Con respecto a tuberculosis, se ajustarán los programas de erradicación de la enfermedad en las zonas endémicas y en los predios identificados, para lograr este propósito en los próximos dos años (2007-2008); teniendo en cuenta que existe el fondo de indemnización para aquellos ganaderos que deban sacrificar animales.

### **6.3.2. Los Acuerdos Fronterizos**

El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo del gremio ganadero y apelando a los gobiernos de los países fronterizos y a los diferentes estamentos internacionales relacionados con la Sanidad Animal, deberá lograr, con carácter de urgencia manifiesta, la suscripción de acuerdos para la imple-

mentación de programas de protección de fronteras, tendientes a eliminar el riesgo de reinfecciones y de ingreso de enfermedades endémicas y exóticas para el país. Esta es una tarea prioritaria de la Agenda Interna pública.

Al margen de la acción de las autoridades en las zonas de frontera, se adelantarán acciones para motivar la responsabilidad social de los ganaderos para no realizar directamente o propiciar la movilización informal de ganados entre las fronteras, pues unos ingresos adicionales pueden convertirse en riesgos potenciales de reinfección, o en casos extremos, en aparición de enfermedades ya erradicadas o nuevas para el país.

### **6.3.3. El CONPES Sanitario**

El gremio ganadero, como promotor que fue de la expedición de los CONPES Sanitarios, frente a la necesidad de articular esfuerzos y recursos para desarrollar los compromisos de Agenda Interna para lograr el acceso real a los mercados, en el que fue uno de los temas más sensibles dentro de la negociación de los acuerdos internacionales de comercio; incorpora al Plan Estratégico de la Ganadería 2019, las estrategias, acciones y metas contenidas en el Documento CONPES, tanto aquellas que le corresponden como las que son responsabilidad de otros agentes comprometidos. Los compromisos adquiridos y el hecho de contar con presupuestos asignados, implican un alto nivel de coordinación entre los sectores público y privado, así como un seguimiento estricto para el logro de los objetivos trazados.

### **6.3.4. Socialización, capacitación y educación a los componentes de las cadenas productivas**

El conjunto de propuestas en el área de Sanidad Animal para lograr el acceso real a los mercados internacionales, que hace parte del “Modelo Exportador Ganadero” que será objeto del Capítulo 10, se fundamentará en procesos de capacitación permanente en salud animal, inocuidad de alimentos, trazabilidad, bienestar animal y protección del medio ambiente, los cuales se realizarán a través de los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecnig@n (Capítulo 7), como parte de un gran empeño hacia un cambio de cultura orientado a que el ganadero se apropié los temas relacionados con la competitividad y comprenda su relación directa con sus personales intereses: la rentabilidad y permanencia de su empresa ganadera.

### **6.3.5. La transferencia de tecnología**

Frente a esta línea de acción, que se desarrollará en el Capítulo 7, en cuanto a los temas relacionados con la salud animal, el gremio ganadero ajustará sus políticas de transferencia de tecnología, tanto en el sector productor como a lo largo de la cadena, a la protección debida de los consumidores nacionales y a las exigencias de los mercados internacionales, para lo cual se dará prelación a la incorporación de tecnologías de producción limpia, bienestar animal y protección del medio ambiente.

### **6.3.6. Buenas Prácticas Ganaderas e Inocuidad**

El aseguramiento de los mercados internacionales dependerá, en gran medida, de la capacidad del país para implementar programas confiables de inocuidad de alimentos dentro de los tiempos previstos para el acceso real, que consisten en demostrar que los productos garantizan el cumplimiento de las exigencias para la protección de los consumidores, a través de procedimientos y pruebas de laboratorio para garantizar ausencia de materiales que puedan afectar la salud de los consumidores. Para esto, los ganaderos se deberán comprometer a contratar asistencia técnica, llevar registros de medicamentos y pesticidas utilizados, respetar tiempos de retiros que se refieren al espacio entre la aplicación de tratamientos a animales y pasturas y el momento del sacrificio.

### **6.3.7. Análisis de riesgos**

FEDEGAN adelantará acciones de capacitación y divulgación para que los ganadero y los integrantes de las cadenas productivas en general, se familiaricen con los conceptos propios de los análisis de riesgo, como una herramienta de apoyo para priorizar problemas, identificar cuellos de botella y la forma de administrarlos tanto a nivel de fincas como de zonas específicas. El análisis de riesgos no es un asunto de competencia exclusiva de las autoridades sanitarias, sino un instrumento valioso para no seguir “caminando oscuras” en aspectos sanitarios, ni continuar utilizando recursos sin direccionamientos precisos derivados de la recuperación de información con participación activa de todos los agentes, y de su posterior análisis para establecer eventuales riesgos sanitarios y, así, proceder a su prevención con eficacia.

### **6.3.8. Fincas de exportación y trazabilidad**

Las fincas de exportación es un frente de trabajo que ocupa una posición central dentro del Modelo Exportador Ganadero (Capítulo 10), y se desarrolla conjuntamente con el ICA en cuanto a requisitos sanitarios y BPG en las fincas que estén en capacidad de ser origen para exportaciones a mercados de alta exigencia. La Trazabilidad, por su parte, tiene carácter de transversal a lo largo de toda la cadena (Capítulo 8) y es definitiva, no sólo como garantía para el consumidor nacional –que aún no asimila estos valores cualitativos–, sino como requisito de acceso real a los mercados internacionales más calificados. En consecuencia, se trata de dos frentes que, igualmente, requieren de un cambio de cultura del ganadero, en cuanto que requieren de una inversión con frutos no apreciables en el corto plazo, pero inapreciables cuando el país esté listo para lograr el acceso real de nuestros productos.

### **6.3.9. Enfermedades no controladas**

Es necesario tener en cuenta que el crecimiento del hato nacional depende, en buena parte, de la reducción en la presencia de estas enfermedades, sobre las cuales hay mucho desconocimiento a pesar de su incidencia en la rentabilidad y de ser, en su mayoría, manejables con buenas prácticas ganaderas. Desde el punto de vista económico, éstas pueden significarle a los productores grandes pérdidas, razón por la cual, se desarrollarán, por primera vez, campañas para orientar a los ganaderos mediante proyectos básicos de capacitación y divulgación de medidas preventivas, sin pensar en estructurar programas de carácter oficial. Una vez más, tanto la importante infraestructura sanitaria existente como los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos serán instrumento central de esta estrategia.

### **6.3.10. Evaluación de programas e implementación de correctivos**

Si bien es cierto que las enfermedades bajo control obligatorio cuentan con programas formales de erradicación y control, habrá un seguimiento permanente por parte del gremio, al desarrollo de las diferentes etapas, de las actividades en particular y de las ejecuciones presupuestales de las campañas periódicas de vacunación, a las

cuales se les hará una evaluación de cumplimiento y eficiencia en la utilización de los importantes recursos destinados a ellas.

Igualmente se iniciará el levantamiento de información y registro sobre enfermedades no controladas, con el fin de adelantar los programas de capacitación mencionados y evaluar igualmente sus logros en términos de la disminución en la presentación de enfermedades.

## 6.4. Reingeniería de la Institucionalidad Sanitaria

El mejoramiento de los estándares sanitarios y de calidad e inocuidad no son solamente una conveniencia sino una necesidad urgente de la ganadería, como parte de su responsabilidad social para con los consumidores y para consolidar su posición en ese mercado, como fase inicial para la proyección hacia los mercados internacionales, en donde se constituyen en condición de acceso real.

El mejoramiento de dichos estándares pasa por la reestructuración del Sistema nacional de MSF, pues el actual cuenta con grandes falencias que dificultan la competitividad de los productos colombianos, como la carne y la leche de bovino, en los mercados internacionales. Esta limitante se hizo más evidente cuando Colombia comenzó a negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Hasta el momento, el Sistema MSF ha operado en forma ineficiente y más desde un enfoque proteccionista hacia el mercado interno, dejando de lado la capacidad para acceder a nuevos mercados.

El gran problema de este sistema, como lo establece el Gobierno en el Documento CONPES 3375, es la forma desarticulada como opera, sin una coordinación clara entre las políticas MSF y con una gran debilidad de las autoridades nacionales para garantizar el estatus sanitario único. Esta problemática se resumen en:

- » Falta de coordinación intersectorial entre los diferentes ministerios e instituciones que conforman el sistema.
- » Problemas en la definición y operación de algunas funciones y competencias de las entidades, y carencia de competencia de las mismas.
- » Debilidad de las autoridades sanitarias en el campo de la inocuidad de alimentos.

Para el caso de la carne y la leche se observa que el estatus sanitario en términos de inocuidad, según las directrices del “Codex Alimentarius” internacional para estos

productos, no cuenta con una línea base de los factores de riesgo, que determine peligros biológicos o la presencia de peligros químicos y contaminantes, como residuos de medicamentos veterinarios, plaguicidas, hormonas, toxinas, aditivos y metales pesados.

La baja capacidad científica y técnica del Sistema MSF, como resultado de los limitados recursos económicos con que cuenta, ha causado una gran debilidad del estatus sanitario. Con la única excepción de la campaña contra la fiebre aftosa, y ello debido a la activa participación del sector privado, hay una baja cobertura de los programas de control y prevención de las enfermedades de salud animal.

De igual forma, no hay programas de inocuidad animal como Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y Buenas Prácticas HigiéNICAS (BPH), que sean capaces de identificar, controlar y prevenir peligros biológicos, químicos y ambientales.

Existen fallas en los mecanismos y criterios de Inspección, Vigilancia y Control (Sistema IVC), reflejadas en la debilidad en el registro de predios ganaderos y en la inspección sanitaria de plantas de sacrificio, centros de acopio de leche, establecimientos de comercialización de carne y leche; como también en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

Adicionalmente, la infraestructura y las técnicas utilizadas para realizar pruebas de circulación viral son obsoletas. Los laboratorios existentes no cuentan con la capacidad necesaria para realizar análisis periódicos, y no disponen de las tecnologías necesarias para realizar análisis de residuos, que permitan la detección de medicamentos veterinarios, plaguicidas, biológicos, aditivos, contaminantes y patógenos presentes en los productos de origen animal.

De manera similar, en materia de inocuidad de alimentos, el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, SIVIGILA, no cuenta con un mecanismo sistemático que, en caso de presentarse un brote, le permita determinar las magnitudes, la duración, el lugar de aparición, el alimento implicado, los factores contribuyentes y las medidas de intervención a ser aplicadas; todo ello porque no se dispone de un sistema de información que agilice la toma de decisiones ante brotes y productos implicados.

Las actividades de investigación relacionadas con el sistema MSF son dispersas, cubren un espectro ilimitado de temas y, en general, la infraestructura y los investigadores se han reducido significativamente en los últimos diez años.

De acuerdo con el documento Conpes, las entidades que conforman el Sistema Sanitario y Fitosanitario no se encuentran integradas, lo cual ocasiona que no exista una buena coordinación entre las funciones que llevan a cabo, y que se evidencie una

gran debilidad y falta de institucionalidad. Hasta ahora, el enfoque se ha centrado más en la protección del mercado interno y no en el mejoramiento de la competitividad de los productos nacionales, que permita la inserción de estos en el mercado internacional.

En general, se identifica que las debilidades de las instituciones que comprenden el sistema sanitario y fitosanitario en Colombia son:

- » Falta de coordinación entre los ministerios que integran el sistema.
- » Problemas en la definición de algunas funciones y competencias entre las entidades de orden nacional.
- » Distribución inadecuada de algunas competencias entre las autoridades de orden nacional y los entes territoriales.
- » Debilidades operativas en la mayoría de las entidades del sistema.
- » Obsolescencia o carencia de normatividad MSF.

Adicionalmente, entre los aspectos más críticos están aquellos relacionados con el tema de vigilancia y control, situación que se agudiza en las plantas de sacrificio: de los 1.311 mataderos existentes, sólo el 1% cumple con los requisitos sanitarios y ambientales necesarios para su funcionamiento, el 2% lograría los estándares con facilidad y, por el contrario, la gran mayoría—el 97% restante— requeriría de grandes inversiones para alcanzar los estándares. Frente a tal situación, lo realmente grave no es el diagnóstico mismo, suficientemente conocido por demás, sino la total indolencia de las autoridades de todos los órdenes, a pesar de las profundas repercusiones para la salud pública y la preservación de la naturaleza, sin contar con el impacto sobre la competitividad del país.

De acuerdo con un estudio realizado por Ignacio Amador, la mayoría de frigoríficos en Colombia—el 67.7%— presentan un considerable grado de atraso tecnológico, con prevalencia de métodos rudimentarios para el sacrificio de ganado y deficiencias en la infraestructura de las plantas, lo cual, además de las carencias ya mencionadas, menos aún permite el desarrollo de programas de productividad y calidad, como el control de tiempos de sacrificio, maduración con control de temperatura y la disposición de los espacios necesarios para la clasificación de los animales según sus condiciones.

Como se establece en los documentos CONPES 3375 y 3376, para una reformulación del Sistema Nacional Sanitario es necesario el fortalecimiento del INVIMA como autoridad nacional para el desarrollo y gestión de las MSF en alimentos, en los campos

de la salud pública y la calidad. Lo anterior supone otorgarle funciones para que pueda expedir reglamentos técnicos y medidas sanitarias en el campo de los alimentos, sin que esto vaya en contra de las funciones del Ministerio de Protección Social. De igual forma, esta entidad debe tener la facultad de realizar actividades de inspección, vigilancia y control sobre las operaciones que realizan los eslabones de las cadenas de producción y procesamiento de alimentos.

El documento establece la necesidad de fortalecer la capacidad del ICA como autoridad sanitaria nacional en el campo de la producción primaria agropecuaria. Esto incluye actividades desde la provisión de insumos para la producción y el manejo de la producción en finca, hasta el transporte de los animales a las plantas de sacrificio y centros de acopio. Adicionalmente, es necesario mejorar sus acciones en análisis y gestión de riesgo de la producción primaria, y crear capacidad para la aplicación de enfoques preventivos y de inocuidad en la producción primaria de carne y leche.

Los programas, estrategias, acciones y metas incorporados en el Documento CONPES 3376, se entienden incorporados al Plan Estratégico de la Ganadería 2019, y hacen parte de los compromisos del gremio, como quiera que fue FEDEGAN el principal impulsor de su expedición, ante la necesidad de contar con una carta de navegación y unos recursos asegurados para desarrollar la Agenda Interna Sanitaria. Algunas las acciones y plazos del documento se compendian en el Cuadro 6.1, a continuación se relacionan los más relevantes, incluyendo a las entidades responsables de cada uno de ellos:

- » La adecuación y fortalecimiento del Sistema MSF nacional (2007).
- » El mejoramiento de estatus sanitario de las cadenas de la carne bovina y de la leche.
- » Programas de prevención, control erradicación de las enfermedades de control oficial en sanidad animal (2009).
- » Programas de inocuidad, a cargo del ICA, el INVIMA y el Instituto Nacional de Salud (2008).
- » Programas preventivos y complementarios como el aseguramiento de la inocuidad (2007), trazabilidad (2006) y desarrollo de proveedores (2010).
- » Fortalecimiento de la capacidad científica y técnica.
- » Programas de Inspección Vigilancia y Control (2010).
- » Sistemas de vigilancia epidemiológica, capacidad de diagnóstico, investigación y evaluación de riesgo.

- » Planeación y gestión de la admisibilidad MSF de las cadenas de la carne bovina y de la leche.

Si bien la expedición de los documentos CONPES fue un avance significativo en el mejoramiento del Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario, es necesario crear los mecanismos de vigilancia y control mediante los cuales se pueda supervisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los CONPES.

**Cuadro 6.1 Documento CONPES 3376 – Estrategias y Metas**

Programa Y Subprograma	Meta	Plazos	Responsable
<b>Estructuración y Fortalecimiento Institucional</b>			
Coordinación intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Crear el Comité Técnico de Sanidad e Inocuidad Animal CTSIA, integrado por el MADR, MPS, MAVDT, MCIT, ICA, INVIMA y el DNP que ejercerá la secretaría técnica del mismo.</li> </ul>	2007	DNP.
Fortalecimiento de las autoridades nacionales MSF	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Fortalecer el INVIMA como autoridad nacional para el desarrollo y gestión MSF en alimentos.</li> <li>» Conformar en el MADVT un Grupo de trabajo Ambiental en MSF.</li> <li>» Revisión y ajuste de la planta del ICA.</li> </ul>	2007	INVIMA, MADVT, ICA.
Mejoramiento de la capacidad operativa y de la cobertura mediante el sistema de autorizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Desarrollar modelos de autorización en las instituciones del sistema.</li> <li>» Promover convenios con otras entidades del orden nacional y territorial para realizar actividades MSF.</li> <li>» Desarrollar incentivos para que el sector privado cumpla más adecuadamente las funciones que le corresponden en el sistema MSF.</li> <li>» Fortalecer la infraestructura mínima requerida por el país en laboratorios de referencia, centros de cuarentena, pasos fronterizos, puestos de movilización.</li> <li>» Mejorar los sistemas de información y la red de comunicaciones.</li> <li>» Asegurar la masa crítica mínima de personal para operar y gestionar las actividades MSF.</li> <li>» Desarrollar en los Ministerios estrategias de educación y comunicación a todos los actores de la cadena.</li> </ul>	2007	INVIMA, ICA, MADR, MADVT.
Actualización y adecuación de la base normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Diseñar una agenda de actualización y adecuación de la normativa de MSF para estas cadenas.</li> </ul>	2006	CTSIA.
Racionalización de plantas de sacrificio animal y centros de acopio lechero	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Diseño y puesto en marcha de un Plan de acción para el cumplimiento de la legislación sanitaria y ambiental vigente.</li> <li>» Estudio e implementación de incentivos para creación de plantas de sacrificio animal y centros de acopio lechero.</li> </ul>	2006	MAVDT, IDEAM, INVIMA, ICAMPS.

Programa y Subprograma	Meta	Plazos	Responsable
<b>Programas de Prevención, Control y Erradicación de las Enfermedades de Control Oficial en Sanidad</b>			
Plan Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa	» País libre de fiebre aftosa con vacunación.	2009	ICA, FEDEGAN.
Campaña de control de la Brucelosis Bovina	» País libre de Brucelosis Bovina.	2020	ICA, FEDEGAN.
Campaña de erradicación de la Tuberculosis Bovina	» País libre de Tuberculosis Bovina.	2015	ICA, FEDEGAN.
Programa de Prevención de la Encefalopatía Espongiforme Bovina	» Certificación como país libre de EEB.	2008	ICA, FEDEGAN.
<b>Programas Oficiales De Control En Inocuidad</b>			
Programa Nacional de control de microorganismos patógenos en carnes, leches y sus derivados	» Establecer la incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos (ETAS) que tengan como agente causal la carne, la leche y sus derivados. » Diseñar y definir procedimientos, técnicas, y protocolos para el diagnóstico y plan de muestreo para la vigilancia de microorganismos patógenos.	2007 – 2008	INVIMA, INS.
Programa nacional de control de residuos y contaminantes químicos en leche, carne y sus derivados	» Establecer programas de control de residuos y contaminantes químicos en el ICA y el INVIMA. » Consolidar la red de laboratorios ambientales y establecer las estrategias para consolidar y procesar la información que permita proveer información a la base de datos del programa de inscripción de predios. » Desarrollar el esquema para registro de aditivos alimentarios, sustancia de limpieza y desinfección e incluir estrategias preventivas como las Buenas Prácticas de Manufactura y del Sistema HACCP.	2006 – 2007	ICA – INVIMA.
Programa y Subprograma	Meta	Plazos	Responsable
<b>Programas Preventivos y Complementarios</b>			
Sistemas preventivos de aseguramiento de inocuidad	» Desarrollar programas nacionales para la promoción, implementación y certificación de BPA, BPH, HACCP, BPL.	2007	ICA, INVIMA, sector privado (FEDEGAN, ACINCA, CNL, CNC, predios, eslabones de la cadena).
Trazabilidad	» Reglamentar la ley 914 del 2004 » Establecer la Comisión de Trazabilidad.	2006	ICA, INVIMA, sector privado (FEDEGAN, ACINCA, CNL, CNC, predios, eslabones de la cadena).
Programas de Desarrollo de Proveedores	» Implementación y certificación de Programas de Desarrollo de Proveedores. » Inclusión en la normatividad para centros de acopio y plantas higienizadoras de leche la compra a proveedores de hatos registrados.	2010	Plantas de sacrificio, centros de acopio y plantas de higienización de leche, articulados con ICA, INVIMA, MPS.
		2006	

*Continúa en la página siguiente >*

<b>Inspección, Vigilancia y Control</b>			
Vigilancia y control de la calidad de los recursos naturales y del impacto ambiental en los eslabones de las cadenas láctea y de la carne bovina	» Establecimiento de planes de acción ambiental para la IVC de vertimientos y contaminantes ambientales generados en las plantas de sacrificio, derivados, centros de acopio lechero y plantas de procesamiento de leche y sus derivados.	2008	MAVDT, IDEAM.
Programa de inscripción, inspección y certificación de predios ganaderos	» Diseño e implementación del Programa nacional de inspección de plantas de sacrificio.	2007	INVIMA.
Programa de inspección y certificación sanitaria de plantas de higienización de leche, plantas de derivados lácteos y cárnicos	» Establecer estrategias para obtención de registros sanitarios. » Diseño y adopción de manuales de procedimientos para IVC.	2007	INVIMA.
Programa de inspección y control de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos	» Programa de inspección y control de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.	2008	ICA, INVIMA.
<b>Programa y Subprograma</b>	<b>Meta</b>	<b>Plazos</b>	<b>Responsable</b>
<b>Vigilancia Epidemiológica</b>			
	» Ampliar la red de sensores externos.	2007	INVIMA, INS.
	» Desarrollo y validación del software.	2007	ICA.
	» Rediseño y adopción del 100% del Sistema de Vigilancia en Salud Pública.	2008	MADVDT, CARs.
<b>Capacidad de Diagnóstico</b>			
Red de laboratorios de inocuidad	» Fortalecer los laboratorios nacionales de referencia para evaluación de patógenos, residuos y contaminantes.	2007	INVIMA, INS.
Red de laboratorios de sanidad pecuaria	» Diseño del plan de fortalecimiento y consolidación de laboratorios de referencia de enfermedades vesiculares. » Desarrollo del plan de muestreo para la EEB.	2007	ICA.
Red de laboratorios Ambientales	» Consolidación y fortalecimiento de la red nacional de laboratorios ambientales acreditados (públicos y privados)	2007	MADVDT, CARs.
<b>Investigación y Evaluación De Riesgo</b>			
Investigación	» Diseñar y desarrollar una agenda de investigación.	2006	ICA, INVIMA, INS, CORPOICA.
Evaluación de Riesgos	» Plan para identificar, priorizar y desarrollar estudios de evaluación de riesgos en sanidad pecuaria e inocuidad para la carne, leche y sus derivados.	2007	ICA, INVIMA.
Reconocimiento internacional del Sistema MSF de la leche y carne	» Reconocimiento del sistema de inspección Nacional de Carne y Leche ante las autoridades sanitarias de los Estados Unidos (FSIS).	2010	INVIMA.
Planeación de Procesos de admisibilidad sanitaria	» Desarrollar planes estratégicos de procesos de admisibilidad sanitaria.	2006	SECTOR PRIVADOS, MCIT.

## 7. PRODUCTIVIDAD Y EMPRESARIZACIÓN

Con base en un enfoque de eficiencia, una primera definición de Productividad se limitaría a “producir más con menos recursos”, lo cual tiene una clara relación con los costos y la rentabilidad. Esta concepción no privilegia la productividad por la productividad, sino que le otorga sentido sólo si los cambios y las nuevas tecnologías inciden en la conservación o mejoramiento de la rentabilidad del negocio. Esa es, cuando menos, una lógica empresarial muy sensata.

Pero cuando, desde mediados del siglo pasado principalmente, y a partir de los postulados de la administración japonesa se introdujo con fuerza el concepto de calidad total, ya producir al máximo con menos recursos no era suficiente, sino que, además, empezó a cobrar importancia la satisfacción del consumidor, lo cual puso una primera cortapisa al concepto de productividad sin limitaciones en busca de la rentabilidad.

Más avanzado el siglo pasado se introduce un nuevo concepto: el de la Sostenibilidad. Entonces ya no basta atender las necesidades del consumidor y producir más con menos recursos, sino que su utilización en el proceso de producción debe respetar la conservación de la naturaleza como patrimonio universal, lo cual impone un nuevo reto a la productividad.

Y finalmente, al ritmo de la globalización se impuso el enfoque hacia los mercados como nueva condición vital, pues de nada sirve producir mucho, muy barato y con calidad y respeto a la naturaleza, si lo que se produce y como se produce, no es lo que demandan los mercados, es decir, los consumidores en todo el mundo.

Todas estas, además de las más recientes, relacionadas con la responsabilidad social empresarial, son condiciones que limitan el concepto original de productividad, ligada exclusivamente a la eficiencia en el uso de los recursos y a la rentabilidad.

No obstante, todas las condiciones y limitantes al concepto original de Productividad no pueden dejar de lado el aspecto de la Rentabilidad esperada por quien se dedica a cualquier actividad económica lícita. La Productividad no es un fin en si misma y, por lo tanto, no sólo se requiere una ganadería con óptimas condiciones de productividad, en

cuanto a la utilización eficiente y adecuada de los recursos, sino también una ganadería a través de empresas rentables para sus propietarios y generadoras de bienestar y desarrollo en su entorno productivo. Dentro de este orden de ideas, el primer bloque temático se dedicará a los temas específicos de la Productividad, en tanto que el segundo abordará el tema, no menos importante, de la Rentabilidad de las empresas ganaderas.

## **7.1. Sobre la Productividad**

Aunque algunos de los temas que hemos definido como limitantes del concepto original de Productividad, como el de Responsabilidad Social, se tratan en capítulos separados, es claro que es un concepto integral de Productividad el que inspira los análisis y propuestas de este bloque temático, muy relacionado además con la Empresarización como uno de los factores determinantes de la productividad, e infortunadamente, de los menos desarrollados en la ganadería colombiana. Sólo a través de una ganadería concebida como empresa, se podrán alcanzar logros verdaderamente importantes en la productividad en finca, es decir, la mejor utilización de los recursos en la producción, entendiendo por recursos no sólo los insumos requeridos sino también el acceso a tecnologías duras en genética, alimentación, sanidad animal, etc.; y blandas, relacionadas principalmente con la administración gerencial de la empresa ganadera y la adopción de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Todos los anteriores aspectos, que no son otra cosa que elementos de Productividad, permitirán que las empresas ganaderas entreguen a las respectivas cadenas, productos en los volúmenes y calidades que se requieran para atender tanto el mercado interno como el externo, a precios verdaderamente competitivos, disminuyendo los riesgos ambientales que generan los actuales modelos de producción ganadera.

Buena parte de la Productividad en finca está relacionada con la disponibilidad y facilidad de acceso a los insumos y servicios requeridos en la producción ganadera, y para superar este factor clave de la competitividad, el Plan Estratégico incorpora la figura de los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecnig@n, como instrumentos articuladores, a nivel regional, entre la oferta y la demanda de dichos insumos y servicios.

Finalmente, en la actual sociedad global del conocimiento, a la Innovación, la Ciencia y la Tecnología les corresponde un papel fundamental para que el sector alcance y mantenga una capacidad permanente de incorporación de las últimas tecnologías, como factor de éxito de la Productividad y como única forma de posibilitar el logro de los altos niveles de competitividad que se requieren.

### 7.1.1. Productividad y Estructura de Costos

Para efectos del Plan Estratégico es necesario abordar la problemática de los costos desde dos perspectivas: la primera desde el punto de vista del precio de los insumos y su impacto efectivo en la rentabilidad, al enfrentarlos con los precios al productor y los precios generales de la economía; y la segunda, a partir del análisis interno de la estructura de costos, a manera de diagnóstico para entrever, por esta vía, algunas de las principales debilidades productivas de la ganadería; todo ello con base en la premisa simple de que “los costos” no se refieren solamente al precio de los insumos –aunque hacia ellos se concentran las quejas– sino también a la forma en que son utilizados. El insumo más costoso es el insumo desperdiciado –incluidos la tierra, el capital y el trabajo–, aunque ello resulte transparente para el productor. Valga entonces la insistencia en la importancia del “cambio de cultura” en este y en muchos frentes de la actividad ganadera.

La primera de las dos perspectivas –el precio de los insumos– se desarrolla en la sección de este mismo capítulo que tratará sobre “Empresas Ganaderas Rentables”, en tanto que la segunda, sirve de abrebocas a los estratégicos temas sobre productividad a partir de la Innovación, la Ciencia y la Tecnología, que se desarrollarán a continuación.

Del análisis de la estructura de los costos de producción (Ver Cuadro 7.1, Ponderadores de la Canasta de Insumos) se puede observar que:

- » El rubro más significativo en todos los sistemas de producción es la mano de obra, lo cual, sin menoscabo de la importancia de incrementar su productividad, no significa necesariamente que el ganadero esté utilizando más y menos eficiente mano de obra, sino que, quizás, este haciendo muy baja inversión en los restantes rubros, como se desprende de los siguientes hallazgos.
- » En efecto, la inversión en potreros es muy baja, lo cual significa que el ganadero está alimentando mal a sus animales, con un impacto evidente sobre la productividad y relación directa con los altos costos en sanidad.
- » Así mismo, la utilización de maquinaria y equipo (exceptuando el combustible) no tiene un peso significativo.
- » En el caso de los sistemas de producción de carne, la compra de animales, considerado como un insumo, es un rubro significativo en la estructura de costos, mientras que en leche especializada la alimentación tiene un peso significativo.

Las anteriores son observaciones de primera mano a partir del comportamiento de la estructura de costos. No obstante, con el fin de contar con más elementos que permitieran validar la estructura de costos ganadera y ayudar a mejorar la competitividad del sector, en el segundo semestre de 2003 FEDEGAN realizó una encuesta de costos de producción a 1.000 productores ganaderos, a partir de la cual se obtuvieron resultados adicionales importantes, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- » Muy pocos ganaderos utilizan riego, solo el 9%.
- » Un porcentaje muy bajo, inferior al 4%, en la mayoría de los sistemas de producción, realiza labores de renovación de superficie en pastos, con un máximo del 14% en las lecherías especializadas.
- » Cerca del 15% ofrecen y producen heno y ensilaje a sus animales, y en general, se identificó poca utilización de concentrados.

**Cuadro 7.1 Ponderadores Canasta de Insumos Ganaderos - Porcentajes (%)**

Item	Leche	Doble Propósito	Cria	Levante	Ceba
<b>Compra Animales</b>	NA	NA	NA	49,2	44,7
<b>Mano de Obra</b>	<b>27,7</b>	<b>55,6</b>	<b>61,9</b>	<b>30,1</b>	<b>20,0</b>
Trabajadores	26,7	55,6	60,8	30,1	20,0
Asistencia técnica	1,0	NA	1,1	NA	NA
<b>Alimentación</b>	<b>36,8</b>	<b>4,0</b>	<b>7,1</b>	<b>2,7</b>	<b>5,3</b>
Sal común	NA	NA	NA	NA	0,7
Sal mineralizada	1,4	2,9	5,3	2,0	2,7
Melaza	0,9	1,1	1,8	0,7	0,8
Concentrados	34,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Suplementos minerales	NA	NA	NA	NA	1,0
<b>Sanidad</b>	<b>8,1</b>	<b>10,4</b>	<b>14,9</b>	<b>8,1</b>	<b>6,6</b>
<b>Vacunas</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>
Aftosa	0,1	0,3	0,7	0,4	0,2
Carbon	NA	NA	NA	0,1	0,1
Triple	NA	0,1	0,2	0,2	NA
Brucelosis	0,0	0,1	0,1	0,0	NA
<b>Drogas</b>	<b>8,0</b>	<b>9,9</b>	<b>13,9</b>	<b>7,4</b>	<b>6,3</b>
Antibiótico	1,5	2,0	3,9	1,8	1,7
Antimastítico	1,5	1,4	NA	NA	NA
Antidiarreico	0,7	1,0	1,4	1,3	0,8

Item	Leche	Doble Propósito	Cria	Levante	Ceba
Desinfectantes	0,1	0,2	0,6	0,1	0,2
Desparasitantes externos	0,4	1,0	2,5	1,2	0,7
Desparasitantes internos	1,2	1,5	2,4	1,1	1,3
Reconstituyentes	1,2	1,4	1,5	1,1	1,1
Hormonas	1,0	NA	NA	NA	NA
Antiinflamatorios	0,5	1,4	1,6	1,0	0,5
<b>Inseminación</b>	<b>0,8</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
<b>Poteros</b>	<b>11,4</b>	<b>7,0</b>	<b>6,1</b>	<b>4,8</b>	<b>7,0</b>
Semillas de forrajes	5,6	NA	NA	NA	1,9
Fertilizante mineral	2,2	NA	NA	NA	0,7
Enmiendas	0,7	NA	NA	NA	NA
Herbicidas	0,9	1,6	0,6	3,0	1,1
Insecticidas	0,6	NA	NA	NA	0,2
Cercas	1,2	5,4	5,5	1,8	3,2
<b>Maquinaria y Herramientas de Trabajo</b>	<b>10,2</b>	<b>16,4</b>	<b>3,3</b>	<b>1,6</b>	<b>9,2</b>
Mantenimiento maquinaria	2,8	4,3	NA	NA	2,6
Combustible	7,0	10,3	NA	NA	5,6
Herramienta	0,4	0,7	1,3	0,7	0,4
Aperos	0,0	1,1	1,9	0,9	0,6
Botas	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
<b>Transporte de Animales</b>	<b>0,0</b>	<b>1,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>2,0</b>
<b>Otros</b>	<b>5,0</b>	<b>4,7</b>	<b>5,8</b>	<b>2,6</b>	<b>5,3</b>
Mantenimiento instalaciones	1,4	1,3	NA	NA	2,9
Impuestos	1,2	1,3	1,8	2,4	0,5
Servicios publicos	2,5	2,1	4,1	0,3	1,9

**NA:** No aplica

*Fuente:* FEFEGAN

Como puede observarse, tanto a partir de la actual estructura de costos como de los resultados de la encuesta, existen grandes carencias en los temas de mantenimiento de praderas (producción directa de alimento), utilización de henificación y ensilaje, y consumo de concentrados, lo que denota serios problema de tecnificación y empresarización de la ganadería. Una vez más, es un problema que tiene profundas raíces culturales, ancladas en prácticas ancestrales y falsas concepciones, cuando lo

único claro es que el secreto de la producción de carne y leche radica en la alimentación y, por ende, esta es la mejor inversión productiva, aunque los resultados, es decir, la realidad no es consecuente con tan evidente principio.

De igual forma, es cuestionable la eficiencia en la utilización de muchos insumos, por cuenta de una combinación de muy poco conocimiento “científico” y demasiado “empírico” (experiencia), todo lo cual no ha permitido cambios significativos en la productividad, que se puedan ver reflejados en el incremento de la rentabilidad; ni los permitirá sino median procesos permanentes de capacitación y transferencia tecnológica.

## **7.1.2. Innovación, Ciencia y Tecnología**

Para finales del siglo XX ya era clara la importancia que cualquier tipo de sociedad debía darle a una adecuada gestión del conocimiento, entendida como la creación de saber nuevo (Ciencia), el descubrimiento de sus usos en relación con las actividades productivas (Tecnología), y su aplicación al interior de las mismas (Innovación), procesos fundamentales tanto para construir desarrollo como para mantener las ventajas competitivas de los distintos sectores económicos. Esta tendencia se confirma y se vuelve más crítica con la acentuada globalización imperante y, para nuestro caso, con las trascendentales negociaciones comerciales recientes y en proceso.

En este orden de ideas, el objetivo de la Innovación, la Ciencia y la Tecnología en el marco del Plan, no es otro que, a partir del diagnóstico, mejorar la productividad, rentabilidad y sostenibilidad de la Ganadería Colombiana.

### **7.1. 2.1. Innovación**

Se considera la Innovación como la introducción efectiva de tecnología al interior de los procesos productivos de las empresas ganaderas, lo cual se ha revelado como una de las grandes carencias actuales de la ganadería. No existe una adecuada cultura de la innovación, aspecto en el cual resulta fundamental implementar estrategias que permitan alcanzar y mantener adecuados niveles de productividad y rentabilidad en el negocio.

Antes de presentar las estrategias y acciones propuestas, es importante precisar que los avances logrados con el modelo tradicional de transferencia de tecnología, heredado de los años 70, han sido muy modestos, por lo cual FEDEGAN se propone

trascender el esquema actual, con énfasis en lo académico, para poner en práctica nuevas opciones y, sobre todo, utilizar herramientas de Marketing y de Tecnologías de Información y Comunicación –TIC–, actualmente muy desarrolladas, permitiendo llegar a poblaciones numerosas en forma simultánea.

Al respecto, durante los primeros años de desarrollo del Plan será necesario concentrar las acciones, de manera prioritaria, en conseguir que las tecnologías ya probadas, que actualmente están a disposición de los ganaderos, sean adoptadas en una proporción importante de las fincas, con lo cual se podrán conseguir avances significativos en productividad, sin incurrir en costos por concepto de investigación.

A continuación se relacionan las acciones que se pondrán en práctica para generar una efectiva y constante innovación al interior de las empresas ganaderas.

### ***Programa Nacional de Formación de Capital Humano***

Entendiendo que la capacitación constituye el medio más idóneo para realizar la incorporación de nuevo conocimiento a las empresas ganaderas, y dando continuidad a las labores desarrolladas con el SENA, de la mano con esta entidad se está diseñando el Programa Nacional de Formación de Capital Humano, el cual apunta, con visión de largo plazo, a lograr la capacitación por competencias de 400.000 personas vinculadas laboralmente al sector, con lo cual se dispondrá de ordeñadores, inseminadores, tractoristas, administradores, etc, capacitados adecuadamente para las labores ganaderas, y debidamente certificados, facilitando de esta forma que las empresas puedan obtener también la certificación en la implementación de Buenas Prácticas.

Paralelamente, se trabajará con Colciencias y las Universidades que ofrecen programas pecuarios, en la adecuación de los currículos a las necesidades de los procesos de modernización de las empresas, así como en la actualización de los profesionales de pregrado y la formación de posgraduados.

### ***Programa de Modernización Ganadera***

Este programa, diseñado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de FEDEGAN y FINAGRO, tiene por objeto ofrecer a los inversionistas del sector un paquete integral que, además del crédito, incluye la asesoría y monitoreo durante toda la vigencia del mismo, constituyéndose en una herramienta fundamental de toda la estrategia de Innovación, por cuanto permite no sólo establecer, de común acuerdo

con el ganadero, las metas de mejoramiento de la empresa en el largo plazo, sino también hacerles seguimiento y acompañamiento técnico, garantizando la generación de un impacto efectivo sobre la productividad.

### ***Premio Nacional de la Ganadería***

El “Premio Nacional de la Ganadería José Raimundo Sojo Zambrano” fue aprobado por la Junta Directiva de FEDEGAN como uno de los mecanismos para estimular la generación de tecnologías aplicables a la ganadería y a su incorporación a las empresas. Incluye dos modalidades, una primera encaminada a premiar investigadores, tanto en el área de tecnología aplicable a la producción ganadera en sus diferentes especialidades, como en la de microeconomía ganadera; y la segunda, orientada a exaltar la excelencia en ganaderos que se destaquen por haber llevado sus explotaciones a niveles de productividad y eficiencia sobresalientes frente a las demás empresas del país, y a la altura de las de otros países con similar o mayor desarrollo ganadero.

Los modelos implementados por las empresas premiadas, serán divulgados profusamente entre los demás productores, con lo cual se podrá masificar su uso en todo el país.

### ***Programa “La tecnología al alcance de todos los ganaderos”***

A través de esta estrategia se busca promocionar y mercadear las tecnologías disponibles, en forma mancomunada con los productores de insumos y proveedores de servicios, utilizando para ello los medios masivos de comunicación, a fin de llegar de manera permanente hasta las fincas de los productores.

Con este propósito se diseñarán campañas masivas de medios, que muestren a los empresarios los valores que ofrecen las tecnologías; se participará en ferias ganaderas con muestras tecnológicas; se continuará el exitoso programa de las “Giras Técnicas”, tanto a nivel nacional como internacional, para que ganaderos de todo el país conozcan experiencias exitosas de empresas innovadoras; y bajo la modalidad de “Brigadas tecnológicas” se concentrarán en municipios específicos las campañas promocionales y la prestación de servicios, buscando conformar núcleos innovadores locales (10 a 20 empresas) que dinamicen el uso de tecnologías.

Como ya se mencionó, las alianzas con productores de insumos y proveedores de servicios serán fundamentales para llevar a cabo las actividades descritas. Finalmente, será necesario consolidar la estrategia de “Pasantías para mejorar la productividad de

las empresas ganaderas”, que permite a los estudiantes de último semestre de pregrado articular sus conocimientos teóricos con la realidad de la producción ganadera, a través del conocimiento de la operación cotidiana de las empresas ganaderas del país y del tipo de asesoría que requieren para mejorar su competitividad. Es una forma de vincular a los futuros profesionales a la realidad ganadera del país, y de concretar el necesario empalme entre la Academia y el sector productivo de cara a los retos de la competitividad.

### ***Incentivo a la Capitalización Rural , ICR***

Ha sido tan acentuado el proceso de descapitalización del campo durante las últimas décadas, por causas conocidas aunque no son objeto de este documento, que la capitalización rural se erige como una condición para el desarrollo de prácticamente todos los sectores de la producción agropecuaria, la ganadería en primer lugar, por ser también la más afectada. FEDEGAN ha presentado ya una propuesta concreta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a FINAGRO, de los diferentes frentes que requerirían de la herramienta del ICR en el marco del Plan Estratégico. Una de ellas estaría orientada a la promoción de inversiones que incorporen tecnologías específicas que ameriten su desarrollo y masificación, para lo cual se buscaría identificar, periódicamente, tecnologías o modelos productivos que se requiera impulsar a través de este mecanismo, a fin de incluirlas en el portafolio de ICR durante un período de 2 a 3 años, mientras se genera confianza en su uso. Pasado este período se daría paso a otras tecnologías que requieran este mismo manejo de fomento para su implementación. De esta manera el ICR respondería efectivamente a su denominación y a su filosofía, constituyendo un verdadero incentivo para dirigir las inversiones hacia tecnologías nuevas y probadas que, precisamente por su novedad, representan un mayor grado de incertidumbre para las empresas.

### ***Ganaderos del futuro***

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de las explotaciones ganaderas son empresas familiares y que, por lo tanto, enfrentan el riesgo de que las generaciones más jóvenes no tengan las mismas expectativas y la inclinación de sus antecesores por la ganadería, se adelantarán acciones orientadas a buscar un mayor acercamiento de los jóvenes con el quehacer ganadero. En esta, como en otras acciones, subyace la convicción sobre la necesidad de generar una “nueva cultura” que supere los preconceptos sobre la ganadería como una actividad “no moderna” y poco asociada con el entorno más

urbano de las nuevas generaciones, para brindar la imagen que corresponde a los retos de competitividad, como una actividad moderna y enmarcada en preceptos empresariales y de eficiencia productiva.

### *Círculos de Excelencia*

Los Círculos de Excelencia están concebidos como núcleos de empresas élite en una región, cuyos propietarios trabajan en forma integrada para mejorar, inicialmente, sus procesos productivos y contribuir luego a mejorar los de las demás empresas de la zona. En un segundo momento, los integrantes de estos núcleos deberán convertirse en líderes de procesos de desarrollo regional, que trasciendan los aspectos eminentemente ganaderos, con miras a la obtención de un mayor bienestar de las comunidades regionales.

### **7.1.2.2. Ciencia y Tecnología**

Si bien es cierto que el esfuerzo por realizar durante los primeros años de la ejecución del Plan Estratégico debe enfocarse, primordialmente, a conseguir que las tecnologías ya existentes generen innovación al interior de las empresas, una vez conseguido este propósito, se requiere mantener un ritmo constante de investigación que le dé continuidad al proceso. A continuación se describen las estrategias y acciones para incidir sobre los temas que se consideran más relevantes para, así mismo, priorizar la orientación de los recursos.

### *Alimentación y Nutrición*

Dado que los bovinos son organismos vivos de los que se espera obtener una producción óptima, el diseño y desarrollo de sistemas de Alimentación y Nutrición acordes con las condiciones de ganadería tropical que tiene nuestro sector, se constituye en uno de los soportes básicos para las empresas, y en un reto de gran importancia para los diversos actores de los procesos de Ciencia y Tecnología.

Estrategias:

- » Optimización de sistemas de alimentación con base en pasturas.

- » Evaluación de estrategias para optimizar el consumo de forrajes en praderas y sistemas silvopastoriles.
- » Evaluación y uso de suplementos para optimizar la degradación de forrajes y la producción de carne y leche.
- » Investigación sobre el balance de nutrientes para diferentes etapas productivas.
- » Estudios sobre el Metabolismo Intermediario del bovino.
- » Investigación sobre alimentos y sistemas de alimentación de bovinos en el trópico.
- » Investigación, transferencia e innovación de tecnologías para conservación de forrajes.

### ***Recurso Animal***

Siendo el componente genético uno de los determinantes esenciales de la cantidad y calidad de carne y leche producidas, el Plan se propone desarrollar e implementar programas de mejoramiento animal, ajustados a las condiciones de producción y de mercado de cada región.

Estrategias:

- » Caracterización productiva, reproductiva y económica del biotipo animal de cada región.
- » Conservación y uso productivo de razas criollas.
- » Uso de la Biotecnología y el Mejoramiento genético asistido.
- » Diseño y aplicación de Planes y Programas Nacionales de mejoramiento genético.

### ***Gestión Empresarial***

Con la claridad de que la baja aplicación de herramientas de gestión es la más importante de las debilidades que actualmente tienen las explotaciones ganaderas, es imperativo realizar investigación que permita implementar, en estas empresas metodologías administrativas diseñadas para otros sectores económicos pero aplicables ganadería.

Estrategias:

- » Identificación e implementación de tecnologías administrativas y organizacionales para garantizar la gestión exitosa de las empresas ganaderas.
- » Puesta en marcha y consolidación de Círculos de Excelencia en ganadería.

### ***Agroecosistemas ganaderos ajustados a las condiciones regionales.***

Entendiendo que los actuales modelos de producción no han logrado responder a los requerimientos de productividad y sostenibilidad ambiental que exige la moderna producción ganadera, será necesario diseñar modelos productivos que no sobrepasen la capacidad de los ecosistemas donde se instauren, convirtiéndose en agroecosistemas que, partiendo de las condiciones de cada región, permitan hacer un uso óptimo y sostenible de los recursos.

Los agroecosistemas cuyo establecimiento se privilegiará serán los silvopastoriles, dado que son los que mejor cumplen la condición de permitir un uso sostenible de los recursos, siendo además económicamente rentables, a partir de la utilización de “los arreglos” (combinaciones de distintas especies de árboles y pasturas) que mejor se adapten a las condiciones de cada región.

Estrategias:

- » Establecimiento de Núcleos Regionales de Sistemas Silvopastoriles.
- » Investigación, transferencia e innovación sobre manejo eficiente de especies.
- » Investigación y selección de nuevos materiales por micro-región y sistema de producción.

### ***Manejo Estratégico de Recursos Naturales***

Considerados los recursos naturales como bienes públicos cuya conservación compete a toda la sociedad, se prevé desarrollar acciones para mejorar la calidad y hacer un uso sostenible del suelo, el agua, el aire y la biodiversidad en las áreas ganaderas.

Estrategias:

- » Elaboración de Guías Ambientales para los sistemas de producción ganadera.
- » Diseño e implementación del Programa Nacional de Recuperación de Suelos.
- » Investigación y aplicación de tecnologías relacionadas con la gestión eficiente del agua al interior de los predios ganaderos.
- » Diseño e implementación de tecnologías que protejan la biodiversidad de los agroecosistemas.
- » Investigación y aplicación de tecnologías que protejan el aire como componente

funcional de los agroecosistemas ganaderos.

- » Incorporación de tecnologías validadas para el manejo sostenible de los recursos naturales en los sistemas regionales de producción bovina.

### ***Modelos Predictivos de Planeación Regional***

Con el fin de apoyar los procesos de desarrollo regional, y en el marco de las acciones relacionadas con la promoción y el fomento conglomerados para focalizar la producción ganadera, se diseñarán y aplicarán modelos predictivos que permitan realizar un proceso adecuado de planeación y articulación de acciones.

Estrategias:

- » Desarrollo y aplicación de modelos predictivos y de decisión para optimizar sistemas ganaderos.
- » Caracterización de zonas y nichos con ventajas comparativas.
- » Identificación de ventajas competitivas y desarrollo de alternativas alrededor de la oferta ambiental y socio-económica de cada región.
- » Definición de encadenamientos agroproductivos.
- » Identificación y consolidación de conglomerados en función de mercados.

### ***Sistemas de producción ajustados a las condiciones regionales***

Entendiendo que la ganadería colombiana se desarrolla en las zonas tropicales del planeta, y que las condiciones edafoclimáticas (relacionadas con el suelo y el clima) y socioculturales del país han dado origen a una muy variada gama de entornos productivos en los cuales las empresas deben desarrollar sus procesos, se requiere conocer, en principio, el detalle la oferta disponible en estos aspectos, para diseñar, a partir de ella, los sistemas de producción que más se adapten a las condiciones de cada zona.

Estrategias:

- » Construcción de líneas de base (condiciones iniciales) para la intervención tecnológica.
- » Diseño y validación de sistemas integrados y sostenibles, que respondan a los requerimientos de los conglomerados regionales.

### ***Gestión del desarrollo***

A través de esta línea de acción, muy complementaria de la anterior, se buscará articular a los diferentes actores alrededor de la visión expuesta en el Plan Estratégico, de forma tal que la Ciencia, la Tecnología y la Innovación sean propósitos comunes, tanto en el ámbito regional como en el nacional. Una vez más, se trata de un frente con un alto contenido de generación y consolidación de cultura.

Estrategias:

- » Articulación, por área temática, de Científicos y empresas de base tecnológica a redes nacionales e internacionales de conocimiento.
- » Socialización, vinculación y búsqueda de compromiso hacia el Plan Estratégico, por parte de las diferentes fuerzas vivas del país.
- » Inclusión del componente de Ciencia y Tecnología en los planes de desarrollo municipales, departamentales y regionales.
- » Conformación, fortalecimiento e integración de empresas de base tecnológica, como apoyo al desarrollo de conglomerados.
- » Articulación de actores y recursos para apoyar la gestión del componente de Ciencia y Tecnología.
- » Definición del estado del arte sobre el conocimiento y las tecnologías disponibles.
- » Observatorio de grupos, productos de investigación y áreas de conocimiento tecnológico para ganadería.
- » Generación o adaptación de conocimiento sobre identificación y consolidación de conglomerados ganaderos regionales.

### ***Tecnologías de Información y Comunicación***

El objetivo de esta línea de acción será desarrollar e implementar un Sistema de Información Tecnológica de la Ganadería (SITG), que articule las demás acciones y facilite el acceso de los empresarios al conocimiento existente sobre producción ganadera. En las estrategias que se presentan a continuación, se relacionan cada uno de los subsistemas que harán parte del SITG.

Estrategias:

- » Sistema de Información para la Gestión de Fincas (SIGEF).
- » Sistema de Información Gerencial del Sector Ganadero Nacional (SIGAN).

- » Sistema de Información Geográfica (SIG).
- » Sistema de Información de Comercialización (SIC) (Marketplace).
- » Sistema de Información sobre Recursos Alimenticios para el Ganado (SIRAG).
- » Sistema de Información Sanitario (SIGIS).
- » Sistema de Trazabilidad Ganadera (SNIIGB).
- » Sistema de Capacitación por Medios Electrónicos (e-Learning).
- » Sistema de Información de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (SIPICT).

### **7.1.3. Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos - Tecni@n**

Los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecni@n, concebidos desde un comienzo como mecanismo articulador del desarrollo ganadero regional, iniciaron operaciones a finales del año 2000 con el Centro Piloto de Duitama, que sirvió para poner a prueba la propuesta. Su diseño, que tomó un tiempo de casi dos años, incluyó consultas con expertos en distintas áreas y la recopilación de experiencias de programas ejecutados por otras instituciones en diferentes países.

Con base en el éxito observado en el Centro Piloto, en 2002, y con la cofinanciación del Sena, se validó la propuesta en cinco sedes adicionales (Barranquilla, Montería, Chía, Pasto y Villavicencio). En 2003 iniciaron actividades otras cinco sedes (Sincelejo, Valledupar, San Pedro, Pereira y Yopal). A partir de la aplicación de los principios del mejoramiento continuo, que siempre han estado presentes en el programa, durante ese año se realizó un ejercicio de planeación a través del cual se introdujeron modificaciones importantes en la metodología, cambios que se han estado aplicando desde 2004, cuando se crearon dos centros más (Neiva y Puerto Boyacá).

Durante el periodo 2000-2004, una de las funciones más importantes de los Centros fue la de capacitación. Se atendieron 693 personas en las distintas fases ofrecidas sobre "Gestión de Empresas Ganaderas", en tanto que 1.676 trabajadores y 432 profesionales se beneficiaron de seminarios y talleres sobre diversos temas relacionados con la producción.

A partir de 2005 se hace una reingeniería total al Programa, que modificó el concepto, el ámbito de acción y el esquema de funcionamiento de los Centros de Servicios, concebidos como el instrumento por excelencia para la ejecución del Modelo de Gestión de Desarrollo Ganadero Regional. Bajo esta nueva modalidad se reconvirtieron los

ya existentes y entraron a operar 14 sedes más en: Tame, Pivijay, Magangué, Ibagué, Tulúa, Bucaramanga, Florencia, Planeta Rica, Cúcuta, La Dorada, Chiquinquirá, Armenia, San Alberto y Maicao; para conformar un total de 27 Centros, con un incremento sustancial en la cobertura del programa.

### **7.1.3.1. Funciones**

Los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecnig@n, en su condición de instrumentos de ejecución del Modelo de Gestión de Desarrollo Ganadero Regional, orientado a la modernización de la ganadería colombiana, tienen como misión:

- a) Identificar la demanda de bienes y servicios que los ganaderos de una región definen como prioritarios para alcanzar un nivel óptimo de productividad.
- b) Definir la oferta institucional, pública y privada, de bienes y servicios existente en esa misma región.
- c) Articular la demanda con la oferta regional de servicios.
- d) Generar modelos propios de producción ganadera que permitan realizar una utilización sostenible, eficiente y competitiva de los recursos existentes en cada región.
- e) Promover y apoyar la consolidación de conglomerados ganaderos regionales.

### **7.1.3.2. Estrategias**

El impacto de los Centros de Servicios Tecnológicos, Tecnig@n, en el desarrollo regional de la ganadería, se fundamenta en la implementación de tres estrategias básicas:

- a) Líneas de Negocios: entendidas como un servicio o conjunto de servicios factibles, ofertados mediante la articulación local de proveedores, que responde a una demanda prioritaria de las empresas ganaderas y es generador de beneficios económicos para oferentes y demandantes, y para el Centro como articulador.
- b) Líneas de Acción: a través de las cuales el Centro participa en programas y/o proyectos diseñados y ejecutados por instituciones del sector, incluidos los Tecnig@n, tendientes a eliminar las mayores limitantes para el desarrollo ganadero regional, que no necesariamente reportan beneficios económicos para sus ejecutores.

- c) Control de Gestión: proceso de seguimiento, evaluación y toma de decisiones correctivas que lleva a cabo FEDEGAN sobre el desempeño de los Tecni@n, con el fin de que éstos alcancen las metas planeadas en una perspectiva estratégica. Las reglas de juego del control de gestión se dan a partir de un conjunto de indicadores de gestión y resultados, que miden el grado de avance hacia el logro de los objetivos de desarrollo regional de la ganadería, y el mejoramiento de las unidades productivas.

La estructuración de estas líneas, tanto en el ámbito nacional como en el regional, requiere de una revisión previa de las necesidades de los ganaderos (demandas), para cruzar esta información con la oferta regional de servicios. A partir de este análisis, que involucra elementos de factibilidad, priorización y metas de desarrollo regional, es posible articular y promover soluciones específicas a esas necesidades.

Cada Tecni@n deberá, por lo tanto, asumir compromisos concretos de mejoramiento de la productividad y rentabilidad de la ganadería en su área de influencia.

### ***Líneas de Negocios***

A partir de la información generada en los talleres realizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para identificar la demanda tecnológica en las regiones, y la obtenida por FEDEGAN mediante encuestas realizadas en las zonas de producción, los posibles servicios a ofertar a través de los Tecni@n se agrupan en seis (6) grandes Líneas de Negocios, a saber:

- » Capacitación y transferencia tecnológica.
- » Asesoría técnica productiva.
- » Insumos y publicaciones.
- » Maquinaria y equipo.
- » Asesoría administrativa.
- » Comercialización.

### ***Líneas de Acción***

Una labor fundamental que cumplirán los Tecni@n será la de promover y apoyar la consolidación de Conglomerados Ganaderos Regionales, los cuales se describieron ampliamente en el Capítulo 5, relacionado con la focalización como estrategia transversal.

En este contexto, los coordinadores generales de los Tecni@n fungirán, inicialmente, como secretarios técnicos de los mismos, hasta que se designe un gerente que asuma la función de liderar el proceso, con responsabilidades específicas.

Adicionalmente, en el marco de esta estrategia, se diseñarán las agendas regionales de investigación y transferencia, así como los proyectos iniciales para movilizar recursos de cofinanciación de distintas fuentes.

## **7.1.4. Horizontes de Tiempo**

Un programa de la dimensión y cobertura del de Innovación, Ciencia y Tecnología, requiere implementar progresivamente las diferentes estrategias para el logro de los objetivos incorporados en el Plan, por lo cual se han establecido tres fases para la ejecución de las actividades, alineadas con los horizontes de tiempo del Plan. A continuación se presentan los objetivos que se esperan conseguir en cada una de estas fases.

### **7.1.4.1. Fase I (4 años)**

- » Ampliación de cobertura y número de sedes de los Tecni@n.
- » Contribución a la implementación y consolidación de conglomerados piloto.
- » Constitución y estructuración de Círculos de Excelencia.
- » Establecimiento de línea base en productividad de cada región.
- » Optimización de la productividad de los actuales modelos productivos.

### **7.1.4.2. Fase II (8 años)**

- » Diseño de Modelos propios de producción.
- » Entronización de una cultura de la Innovación en un porcentaje cercano al de las empresas ganaderas.

### **7.1. 4.3. Fase III (13 años)**

- » Mejoras anuales significativas en los indicadores regionales de productividad y sostenibilidad del sector.

- » Implementación de modelos propios de producción.
- » Consolidación de planes de desarrollo y conglomerados ganaderos regionales.

### 7.1.5. INNOGAN

La consecución efectiva de las metas establecidas en el presente capítulo dependerá, en gran medida, de que el gremio ganadero cuente con el arreglo institucional requerido, dentro del cual los Centros de Gestión, Investigación e Innovación Ganadera, INNOGAN, constituyen su eje central, como entes articuladores de actores y recursos, pero sobre todo como responsables de realizar una adecuada gestión del conocimiento para el sector.

El Centro incorpora, en parte, las funciones de los actuales "CENI's" que realizan investigación para otros sectores, pero al mismo tiempo reconoce que el país ganadero tiene, en las más de 30 facultades que ofrecen programas pecuarios, una capacidad inexplorada que es necesario poner al servicio del sector ganadero, con un claro enfoque regional, salvo en los casos en que se cuente con grupos de excelencia que puedan liderar proyectos nacionales.

El INNOGAN está concebido como una entidad adscrita a FEDEGAN, con las siguientes funciones:

- » Gestionar, coordinar y administrar recursos de fuentes nacionales e internacionales.
- » Articular acciones de investigación, transferencia e innovación, en el ámbito nacional y regional.
- » Asesorar a FEDEGAN y a los Consejos de Cadena en la formulación de políticas sobre Ciencia y Tecnología.
- » Coordinar y apoyar las acciones de los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, Tecnig@n.
- » Diseñar programas y proyectos con visión de largo plazo, asegurando su continuidad y adecuada ejecución.
- » Facilitar la integración Universidad-Empresa ganadera.
- » Participar en proyectos de investigación básica y recibir los réditos económicos derivados de su propiedad intelectual, reinvirtiéndolos en la misma actividad.

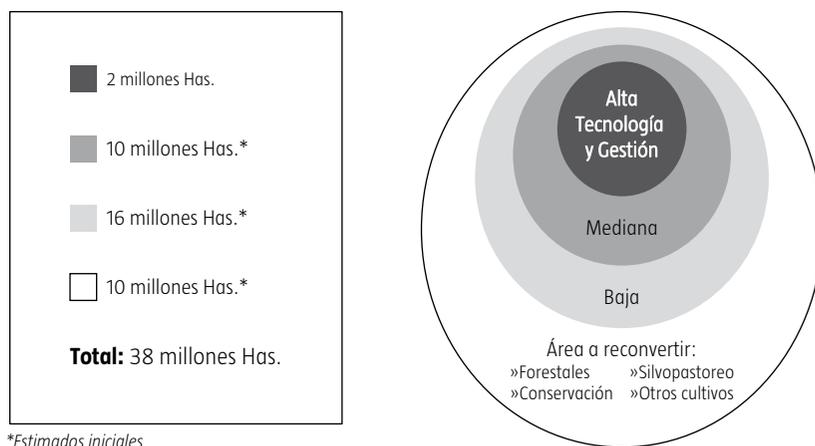
En el curso de los primeros años de ejecución del Plan, será necesario realizar un estudio de factibilidad para su creación, y establecer con mayor claridad sus características, competencias y condiciones de funcionamiento.

## 7.1. 6. Las Metas

Para efectos de establecer las metas correspondientes a Ciencia, Tecnología e Innovación, se proyecta que el área destinada actualmente a ganadería estará distribuida en la forma que se ilustra en la Gráfica 7.1, a saber: un primer bloque de 2 millones de hectáreas que, se estima, tendrían un alto grado de tecnificación para 2019; un segundo bloque de 12 millones que alcanzaría un nivel mediano de tecnificación; y 16 millones de hectáreas que aún tendrían un nivel bajo. De acuerdo con la propuesta de recuperación ambiental incorporada en el Plan Estratégico, 10 millones de hectáreas restantes serían reconvertidas hacia:

1. Otros cultivos que aprovechen las oportunidades futuras de mercado y amplíen su área sembrada.
2. Cultivos forestales.
3. Áreas de conservación.

**Gráfica 7.1 Distribución de Áreas Ganaderas según Nivel Tecnológico – Proyección 2019**



Partiendo de los indicadores de productividad que se ilustran en el Cuadro 7.2, las metas apuntan a mejorarlos hasta llevarlos a los niveles que aparecen en los Cuadros 7.3, 7.4 y 7.5, para cada una de las áreas clasificadas de acuerdo con el grado de tecnificación.

**Cuadro 7.2 Indicadores de Productividad – Situación Actual**

Capacidad de Carga (U.G.G./Ha.)	Natalidad	Ganancia de Peso (grs./día)	Mortalidad		Producción Leche (lts/vaca/año)	
			Crías	Adultos	Doble Propósito	Lechería Especializada
0.6	53%	350	6.13%	2%	931	3,008

Fuente: FEPEGAN

**Cuadro 7.3. Indicadores de Productividad en Áreas de Alta Tecnificación – Metas 2019 (Área de Alta Tecnificación: 2.000.000 de Has)**

	% del Área Total	Hectáreas	Población Bovina			Natalidad	Ganancia de Peso (kg.)	Mortalidad	Leche (lts)
			Por Ha. (U.G.G.)	Total U.G.G.	Vacas				
1. Doble Propósito	45%	900.000	2	1.800.000	900.000	70%		3%	1.600
2. Cría	25%	500.000	2	1.000.000	400.000				
3. Ceba	20%	400.000	3	1.200.000			0,7		
4. Lechería Especializada	10%	200.000	3	600.000	420.000	70%			4.500
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>2.000.000</b>	<b>2,5</b>	<b>4.600.000</b>	<b>1.720.000</b>	<b>70%</b>	<b>0,7</b>	<b>3%</b>	<b>6.100</b>

Fuente: FEPEGAN

**Cuadro 7.4 Indicadores de Productividad en Áreas de Media Tecnificación – Metas 2019 (Área de Media Tecnificación: 10.000.000 de Has)**

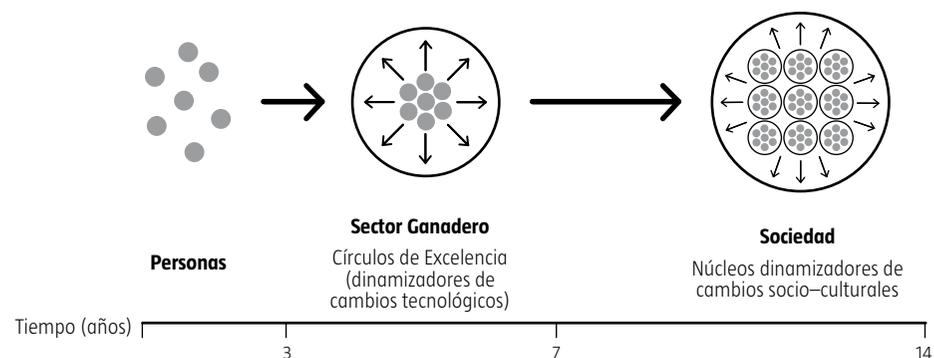
	% del Área Total	Hectáreas	Población Bovina			Natalidad	Ganancia de Peso (kg.)	Mortalidad	Leche (lts)
			Por Ha. (U.G.G.)	Total U.G.G.	Vacas				
1. Doble Propósito	45%	4.500.000	1,5	6.750.000	3.375.000	60%		3%	1.300
2. Cría	25%	2.500.000	1,5	3.750.000	1.375.000				
3. Ceba	25%	2.500.000	2	5.000.000	5.000.000		0,5		
4. Lechería Especializada	5%	500.000	2	1.000.000	1.000.000	60%			3.100
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>10.000.000</b>	<b>1,75</b>	<b>16.500.000</b>	<b>5.075.000</b>	<b>60%</b>	<b>0,5</b>	<b>3%</b>	<b>4.400</b>

Fuente: FEPEGAN

**Cuadro 7.5 Indicadores de Productividad en Áreas de Baja Tecnificación – Metas 2019****(Área de Baja Tecnificación: 16.000.000 de Has)**

	% del Área Total	Hectáreas	Población Bovina			Natalidad	Ganancia de Peso (kg.)	Mortalidad	Leche (lts)
			Por Ha. (U.G.G.)	Total U.G.G.	Vacas				
1. Doble Propósito	40%	6.400.000	1	6.400.000	2.880.000	50%		3%	940
2. Cría	25%	4.000.000	1	4.000.000	1.400.000				
3. Ceba	25%	4.000.000	1	4.000.000			0,4		
4. Lechería Especializada	10%	1.600.000	1,5	2.400.000	1.040.000	50%			2.050
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>16.000.000</b>	<b>1,125</b>	<b>16.800.000</b>	<b>5.320.000</b>	<b>50%</b>	<b>0,4</b>	<b>3%</b>	<b>2.990</b>

Fuente: FEPEGAN

**Gráfica 7.2 Procesos de cambio cultural**

### 7.1.7. Cambio de Cultura

Es claro que la magnitud de los cambios que se busca conseguir con la implementación de las acciones de Ciencia, Tecnología e Innovación, implican un cambio de cultura, tanto en los ganaderos como en los demás actores nacionales y regionales. En la Gráfica 7.2 se ilustra el proceso que se espera agotar para conseguir este cambio de cultura, iniciando con cambios de tipo tecnológico, que son los que más fácilmente se generarán, para, a partir de ellos, enfatizar en los procesos de cambio de cultura. La premisa es simple: la mejor forma de inducir cambios de cultura –o la única quizás– es

a través de la demostración, por contraste, de sus beneficios, es decir—aunque suene paradójico—, a partir de la introducción de cambios tecnológicos y de programas de servicios iniciales que muestren resultados y “enganchen” a los productores en la noción de esa “nueva cultura ganadera” para la modernidad.

## 7.2. Empresas Ganaderas Rentables

Productividad y Rentabilidad son conceptos complementarios. Para ser rentable hay que ser productivo, mas no es suficiente, pues la rentabilidad está asociada a factores exógenos como el nivel de tributación, o más directos como el costo del insumo Capital y, en general, de todos los insumos —bienes y servicios— necesarios para la producción. Es tan sencillo como que, para obtener más o menos rentabilidad sólo hay dos caminos: percibir más ingresos vía precio de nuestros productos, o bien, incurrir en menos gastos vía productividad (utilización eficiente de los recursos) o por insumos más baratos (escalas de producción, información oportuna, alternativas de comercialización, etc.).

### 7.2.1. Los Costos de Producción

El seguimiento a los Costos de Producción es, dentro de un concepto empresarial de la producción, uno de los factores más relevantes para el monitoreo de la competitividad de una actividad económica, y para la toma de decisiones para fomentarla. Es por ello que FEDEGAN, desde hace ya diez años, sigue permanentemente su evolución y suministra informes bimensuales sobre su comportamiento, utilizando como instrumento el Índice de Insumos y Servicios Ganaderos (IISG). Utilizando la misma metodología que emplea el DANE para el cálculo de la inflación, mediante una canasta de costos de producción por actividad ganadera (Ver Cuadro 7.1), se registran y ponderan las variaciones de los precios de los insumos y servicios que componen las estructuras de costos.

Calculando las variaciones acumuladas con base en un índice 100 para el año base (1995), es posible estimar en qué proporción se ha visto afectada la rentabilidad de las actividades ganaderas por razones ajenas al productor, como son la evolución comparativa de los precios de los insumos y servicios con respecto al índice general de precios—Índice de Precios al Consumidor, IPC— a los precios de venta de sus propios productos (leche fresca, ganado flaco y ganado gordo).

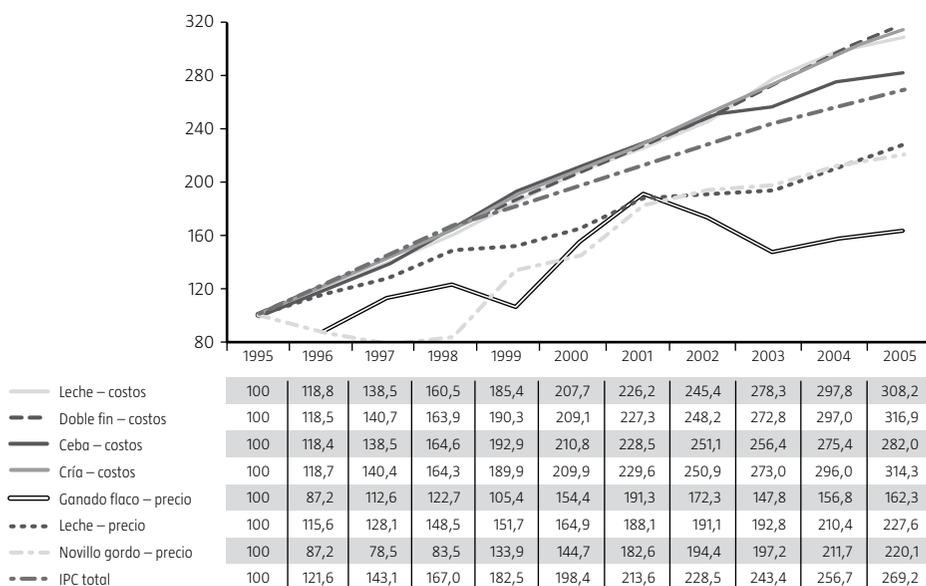
El resultado es reflejo, en buena medida, de lo observado a nivel nacional en el sector agropecuario, y representa una gran barrera de competitividad a nivel internacional. El planteamiento es simple pero válido: si los costos de los insumos se incrementan por encima de los precios de los productos de la canasta que mide el IPC y, peor aún, por encima de los precios de venta de los productos del ganadero, entonces la rentabilidad de este último se resiente, y con ella, su capacidad adquisitiva, de ahorro, de capitalización y de crecimiento.

La situación se muestra en la Gráfica 7.3 y su análisis, además de muy sencillo es simplemente abrumador. Si el índice acumulado del IPC total es 269,2 para 2005, todos los índices de los costos (precios de insumos) que estén por encima –como efectivamente lo están todos– reflejan pérdida de rentabilidad, y todos los índices precios de venta de los productos ganaderos que estén por debajo, reflejan igualmente pérdida de rentabilidad. El precio de la leche se ubica por debajo (227,6), y también el del novillo gordo (220.1), aunque, paradójicamente, este bajo precio nos otorga competitividad en unos mercados internacionales a los que aún no tenemos acceso real. El precio del ganado flaco, por su parte (162,3), también se encuentra por debajo, lo cual representa un desventaja para quien lo vende (cría y levante) y una ventaja para quien lo compra (levante y ceba).

Dentro de este complejo escenario de la estructura de costos y precios de la ganadería, todas las estrategias y acciones dirigidas a disminuir la brecha y a neutralizar esta aguda problemática, resultan de prioritarias dentro del Plan Estratégico, toda vez que la persistencia de tal desequilibrio podría, inclusive, neutralizar los esfuerzos y logros en productividad.

No se puede olvidar que el fin último del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 no es otro que propender por el bienestar del ganadero, lo cual pasa necesariamente por el logro de mayor retribución a su esfuerzo productivo por la vía de mayor rentabilidad, entendida como la relación entre la utilidad y el patrimonio.

En efecto, como ya se mencionó, promover la rentabilidad ganadera resulta del incremento de la utilidad, disminuyendo los egresos, aumentando los ingresos o por una combinación de las anteriores. Son diversas las estrategias que se pueden implementar para conseguirlo. El fomento de la rentabilidad por el camino laborioso de la productividad en finca y la racionalización de los costos de producción, fue el objeto del bloque inicial de este capítulo. La promoción de esquemas de integración vertical fue desarrollada como parte del concepto de Focalización (Capítulo 5), de igual manera que el tema de la desintermediación será tratado en el Capítulo 8, relacionado con las Cadenas Productivas.

**Gráfica 7.3. Índice de Insumos y Servicios Ganaderos IISG<sup>1</sup>**

Fuente: FEDEGAN. Cálculos Oficina de Planeación

Esta sección, entonces, está orientada a presentar estrategias y promover nuevos esquemas para la comercialización de insumos, y para la utilización del capital que requiere la financiación de los programas de productividad en finca, estrategias cuyo desarrollo e implementación depende, en buena medida, de una buena articulación entre el Estado y la institucionalidad ganadera.

## 7.2.2. Promoción de la Inversión y Garantía de Financiamiento

Como cualquier actividad económica, la ganadería requiere del apalancamiento financiero para promover su desarrollo. Sólo mediante la inversión puede promoverse su

<sup>1</sup> Las ponderadores de las canastas de costos fueron objeto de una actualización en el 2002, lo cual explica algunas variaciones registradas a partir del 2003 (ver Índice de Costos Ganaderos en CARTA FEDEGAN – Edición 79 – Marzo – Abril de 2003).

crecimiento. La utilización de recursos financieros es esencial entonces, para promover cambios en la productividad vía inversión, o para posibilitar el sostenimiento y los deseables aumentos del volumen de la producción, mediante la inyección de capital de trabajo. Sin embargo, como el costo del capital es función del riesgo asociado a la actividad económica que lo demanda, de su localización geográfica, de su volumen y de la disponibilidad de garantías, en Colombia, como en muchos países del mundo, el Estado debe intervenir para garantizar un adecuado flujo de capitales hacia el sector agropecuario.

Es por ello que se abordará primero la oferta institucional de financiamiento, pero no sin antes hacer una breve alusión al crédito otorgado por proveedores de insumos, compradores, comerciantes y hasta usureros de oficio. Son numerosos los ganaderos que acuden a este tipo de financiamiento para la compra de insumos. Sin embargo, a pesar de su alcance y cobertura, envidiables por cierto, sus altas tasas de interés contribuyen poco o nada a la rentabilidad de las actividades agropecuarias, por no decir que la afectan en muchos casos.

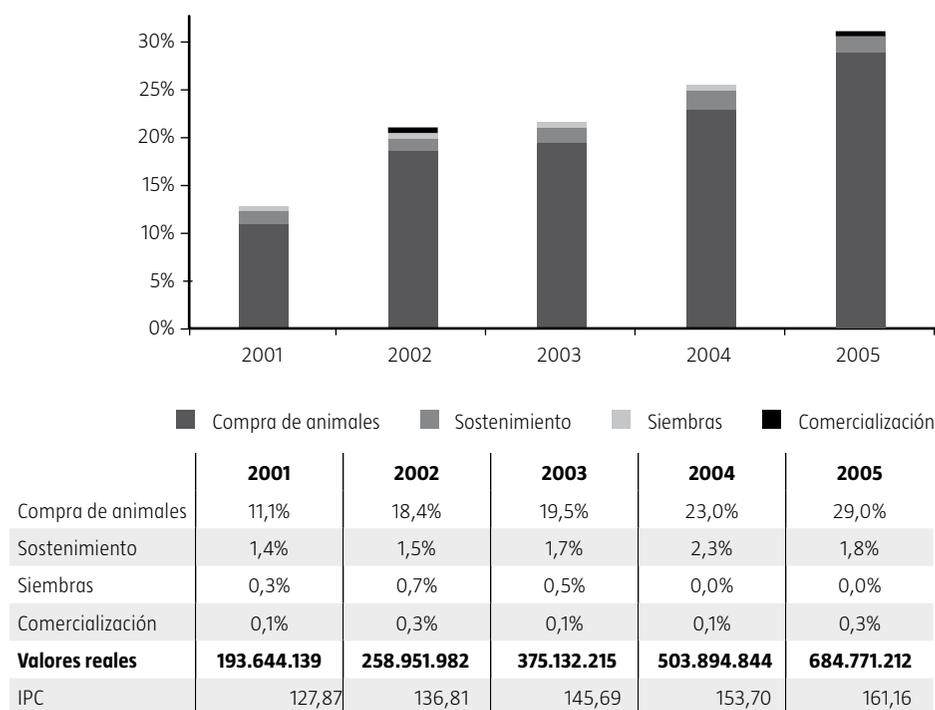
Mediante la Ley 16 de 1990, se constituyó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, con la finalidad de promover el desarrollo del sector a través de la irrigación del capital. En términos reales, la colocación de recursos en el sector agropecuario a través de FINAGRO y, especialmente, en el renglón de ganadería, registra una dinámica positiva en años recientes (Gráfica 7.4).

No disponemos de la información requerida para estimar la participación de la ganadería en líneas transversales como maquinaria, adecuación de tierras o infraestructura, entre otros. Sin embargo, a partir del seguimiento de líneas específicas para ganadería, es claro que la participación de la ganadería en la colocación de recursos FINAGRO ha venido creciendo en los últimos años, sobre todo en el ítem de compra de animales, aunque ello no se haya reflejado suficientemente en el tamaño del hato, lo cual sugiere, dentro de las estrategias propuestas, un mayor énfasis en el control del crédito en cuanto a su destinación.

No obstante, sin desconocer la importancia de los recursos de FINAGRO, colocados por intermedio de la banca comercial a través del mecanismo del redescuento—que los encarece innecesariamente—, es claro que su volumen, alcance e impacto son todavía insuficientes para promover la necesaria reingeniería del sector ganadero. Muchos siguen siendo los limitantes en cuanto a la disponibilidad, acceso, costo y utilización del capital en ganadería. Es más, tales recursos, que se concentraron en más del 90% en la compra y retención de vientres en el pasado reciente, no fueron suficientes para

mitigar, en materia de sacrificio de hembras, el impacto del ciclo de liquidación que está atravesando la ganadería desde el 2004.

**Gráfica 7.4 Evolución del Crédito FINAGRO al Sector Ganadero 2001 - 2005**



Fuente: FINAGRO – Cálculos: Oficina de Planeación FEDEGAN

### 7.2.2.1. Evaluación y Adecuación de las Líneas de Crédito e Incentivos

Para mejorar este panorama, es necesario evaluar y adecuar la actual oferta de capital, en términos de sus características, alcance e impacto. Sólo mediante su focalización geográfica y temática (por líneas de crédito e incentivos) y su socialización, para lo cual es determinante la alianza Gremio – Estado, es posible alcanzar las metas de la ganadería en el 2019. Sólo así se podrá irrigar el capital requerido para la modernización del sector, fundamentada en la implementación de tecnologías apropiadas para

su sostenibilidad ambiental, mediante líneas e incentivos para la producción verde y la adecuación de esquemas silvopastoriles, entre otros, y para fomentar la integración vertical y horizontal del ganadero.

No sobra recordar que uno de los factores que inciden en el bajo aprovechamiento de las líneas de crédito para la inversión, está relacionado con la “tramitología” requerida para acceder a los recursos. Todo lo que el Estado pueda hacer para agilizar tales diligencias será determinante para todo el sector agropecuario.

Finalmente, no puede seguir existiendo un divorcio entre la financiación y la asistencia técnica y empresarial, condición esencial para la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos. En muchas ocasiones, el capital aportado por el crédito a una inversión específica se desperdicia (el capital es un insumo más) por falta de asesoría, o bien, se destina a otros fines por falta de control y seguimiento. Es por ello que la institucionalidad ganadera, y los Tecnic@n específicamente, están llamados a jugar un papel protagónico como articuladores de la oferta de capital<sup>2</sup>, como, de hecho, ya está previsto en el convenio suscrito entre FEDEGAN y FINAGRO.

### **7.2.2.2. Integración de la Ganadería al Mercado de Capitales**

Como no basta con la oferta institucional de crédito, es indispensable buscar alternativas de financiamiento para el sector ganadero. El mercado de capitales, rico en instrumentos financieros complementarios y herramienta ideal para canalizar recursos de la Colombia urbana hacia la rural, no ha beneficiado sino marginalmente a la ganadería. El desarrollo del mercado de futuros para la oferta y colocación de productos lácteos y cárnicos, en volúmenes, precios y calidades predeterminados, es lugar común en muchos países ganaderos y terreno virgen en Colombia.

Experiencias recientes como la de la titularización de ganado, mediante la cual se logró capitalizar en forma significativa algunas actividades ganaderas como la ceba, deben ser revaluadas con el ánimo de mejorar su alcance y cobertura, y de reducir los riesgos asociados a la operación del instrumento. De nuevo, la institucionalidad ganadera está llamada a estrechar vínculos con la institucionalidad financiera, especialmente con la Bolsa Nacional Agropecuaria, para apalancar una mayor integración del sector ganadero al mercado de capitales. Dentro de este esquema se inscribe la propuesta presentada por FEDEGAN, de Inversiones Sustitutivas de Impuestos para

2 Ver Programa Financiero de Desarrollo Ganadero. MADR – CORPOICA – INCODER. Octubre de 2005.

la capitalización del sector agropecuario a partir de la creación o fortalecimiento de sociedades abiertas en el sector rural<sup>3</sup>.

### 7.2.3. Nuevos Esquemas para la Comercialización de Insumos

La Evolución de los costos ganaderos, señalada en la Gráfica 7.3, nos muestra como el ganadero ha estado condenado a ser “tomador pasivo” de los precios de sus insumos, los cuales han evolucionado, generalmente, en forma perversa para el productor. El sólo hecho de promover una formación de precios más transparente en la comercialización de los principales insumos ganaderos generaría un impacto positivo inmediato en la competitividad de nuestros sistemas de producción. Para ello es indispensable conocer mejor la formación de tales precios para, así, promover esquemas de comercialización paralelos, de integración hacia atrás, de concentración de la demanda y búsqueda de substitutos.

Así mismo, mediante nuevas estrategias de comercialización de insumos, es posible afectar positivamente la estructura de costos ganaderos y, a través de ellas, la productividad. A manera de ejemplo, la subutilización de sales mineralizadas responde por buena parte de los bajos índices reproductivos, de la elevada tasa de mortalidad y de las bajas productividades que caracterizan a muchas de las empresas ganaderas. En consecuencia, la masificación de este insumo mediante esquemas que generen altas economías de escala a favor del ganadero, tendría un impacto casi inmediato en la productividad ganadera. La experiencia del esquema diseñado por FEDEGAN para la distribución de la vacuna contra la fiebre aftosa a nivel nacional, a partir de una alianza estratégica entre el gremio, los productores del biológico y el ICA como autoridad sanitaria, es un ejemplo claro de lo que se puede lograr en este aspecto.

#### 7.2.3.1. Caracterización de la Formación de Precios de Algunos Insumos

Excluyendo los rubros mano de obra y compra de animales, sobresale la participación de los medicamentos veterinarios en las canastas de costos ganaderas, en buena parte, por la pobre destinación de recursos a los rubros de pasturas, maquinaria y

<sup>3</sup> Lafaurie Rivera, José Felix Posconflicto y Desarrollo. *Inversiones Sustitutivas de Impuestos – Una propuesta de inclusión y desarrollo rural.* Konrad Adenauer Stiftung, FEDEGAN y Corporación Siglo XXI. Bogotá. 2006.

suplementación alimenticia (ver Cuadro 7.1). En otras palabras, no sólo resulta costoso curar animales desnutridos, sino que tal desnutrición eleva los niveles de presentación de enfermedades.

Sin embargo, la mala utilización de insumos, que debe ser corregida mediante la implementación de buenas prácticas ganaderas (en el bloque de Productividad –7.1– en este mismo capítulo), no justifica la existencia de distorsiones en la formación de los precios. A manera de ejemplo, algunos de los medicamentos veterinarios más comercializados en Colombia son producidos por unos pocos, en algunos casos, por un sólo laboratorio, circunstancia que tiende a favorecer comportamientos que afectan la libre competencia.

El análisis de la evolución histórica de los precios de algunos de estos productos revela incrementos que, tradicionalmente, superan la inflación y no se ajustan a la revaluación del peso, a pesar del su componente importado. En el mismo orden de ideas, muchas de las alzas se registran poco antes de los ciclos de vacunación, cuando se dan picos de demanda.

El estado, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), cuenta con la facultad para regular el mercado interno de productos agropecuarios, pesqueros, de productos veterinarios y agroquímicos (Decreto 2478 de 1999). Recientemente, se emitieron las resoluciones 125 y 128 de 2006, mediante las cuales se sometió al régimen de libertad vigilada de precios a 18 agroquímicos. El comportamiento del precio de algunos de los rubros que componen las canastas de costos ganaderas ameritan el mismo tratamiento y FEDEGAN, en su condición de gremio cúpula y representante de los intereses ganaderos, insistirá en que así sea.

### **7.2.3.2. Market Place – Mayor Transparencia en la Formación de Precios**

A partir de la utilización de tecnologías de información TIC's (Capítulo 13) FEDEGAN viene implementando una serie de estrategias encaminadas a divulgar en forma oportuna información pertinente para promover una mejor toma de decisiones por parte de los ganaderos en cuanto a adquisición de insumos y servicios. Para ello se ha puesto a disposición de la comunidad ganadera un sitio de comercio virtual en la red de internet –Market Place– que le permita al productor acceder a la oferta de productos e insumos de forma tal que puedan tomar una decisión de compra más informada, que genere una mayor dinámica de competencia entre los proveedores y una disminución de los precios.

En términos generales, el “Market Place Ganadero”, será un sitio virtual habilitado para la realización de negocios vía internet, garantizando los mejores estándares de seguridad disponibles para este tipo de transacciones. La búsqueda de proveedores de insumos, productos y servicios en la zona, la consecución de información comparativa en línea, y la promoción de la oferta y demanda de productos será posible virtualmente desde la empresa ganadera. Paralelamente, se compilará información sobre los históricos de búsquedas y de contactos para alimentar el mismo “MarketPlace” con información pertinente.

### **7.2.3.3. Concentración de la Oferta y de la Demanda**

La concentración de la demanda, vía integración entre ganaderos para lograr economías de escala en la adquisición de insumos, así como la participación en la oferta, vía integración hacia atrás, son estrategias que pueden resultar ampliamente favorables a la hora de comercializar insumos y servicios para la ganadería. La generación de economías de escala que ello supone puede tener un impacto significativo en términos de desintermediación y de formación del precio final. La comercialización del biológico durante las campañas de erradicación de aftosa y brucelosis da buena cuenta de ello.

No sobra anotar que la consolidación de este tipo de esquemas puede redundar también en un mejor aprovechamiento del recurso agua y suelo, de la infraestructura, de la maquinaria y de la misma mano de obra. Es por ello que a la institucionalidad ganadera, tanto a nivel regional como nacional, le corresponde un papel muy importante para lograr una mayor participación del sector en la formación de precios de sus propios insumos.

### **7.2.4. Las Metas**

Las metas del conjunto de estrategias para incidir en los precios de los insumos ganaderos, como factor importante de la productividad, deben estar orientadas, por lo tanto, a lograr el mejoramiento de los indicadores relacionados con la evolución de la Canasta y de Insumos y Servicios Ganaderos (ver Gráfica 7.3).

La primera meta se relaciona con la brecha entre el Índice de Precios al Consumidor y el de los Costos Ganaderos (precios de los insumos), los cuales deben nivelarse

para 2019, ya sea por una mayor incidencia del gremio en la formación del precio, o por intervención estatal a los precios de los insumos, si es del caso, o por una combinación de ambas estrategias. No existe razón alguna para que los precios de los insumos ganaderos tengan una tendencia de crecimiento por encima de la de los precios generales de la economía.

La segunda meta se relaciona con la brecha entre el índice de los precios al productor y el de los costos ganaderos, determinante de la rentabilidad ganadera, toda vez que, en principio, los precios recibidos por el producto ganadero deben pagar los costos en que se incurrió y generar el margen de rentabilidad. En este campo es difícil establecer una meta en términos de en cuántos puntos porcentuales debe estar el índice de precios de los productos sobre el de los costos, toda vez que sobre el primero —los precios de la carne y la leche— inciden diversos factores, desde los macroeconómicos hasta los relacionados con las fases del ciclo ganadero para el caso de la carne (altos precios en la de retención y bajos en la de liquidación). No obstante, la meta mínima debe ser también la nivelación, es decir, que para 2019 se hayan podido consolidar estrategias que impidan que la tendencia de crecimiento de sus ingresos esté por debajo de la tendencia de crecimiento de sus costos.

## 8. CADENAS PRODUCTIVAS Y TRAZABILIDAD

Difícilmente la teoría habría podido encontrar un símil más eficaz que el de “la cadena”, para ilustrar las estrechas relaciones entre diversos actores económicos que, a partir de un “encadenamiento productivo”, van aportando valor a un producto surgido de un sector o “eslabón primario”, hasta entregarlo a un consumidor, como usufructuario del valor agregado y quien paga por él, en un “encadenamiento remunerativo” hacia atrás, hasta llegar nuevamente hasta el eslabón original.

Ahora bien, en estricto sentido no existe un eslabón totalmente primario, pues hasta la más simple actividad económica tiene un encadenamiento hacia atrás para proveerse los insumos necesarios, pero convencionalmente se conoce como “primario” a aquel sector económico que obtiene su producto a través de la naturaleza directamente, como la ganadería, por oposición a los sectores que aportan valor en la cadena a través de una actividad de “transformación” del producto primario, o meramente funcional, como el transporte.

En los tres capítulos anteriores se analizaron los temas más directamente relacionados con el sector primario, pues, dentro de la concepción de cadena, no hay realmente asuntos “exclusivos” de un eslabón, toda vez que lo que se haga o deje de hacer en uno de ellos repercute en los demás. La Focalización, por ejemplo (Capítulo 5) se relaciona con la búsqueda de condiciones óptimas para la producción de carne y leche, pero su “filosofía” se fundamenta, precisamente, en la conveniencia de la concentración geográfica de la mayor cantidad de eslabones para facilitar el encadenamiento y, finalmente, la productividad. Un Sistema de Salud e Inocuidad, (Capítulo 6), tiene acciones concentradas en la salud del animal en finca, pero se extiende hacia el sacrificio y también al procesamiento de leche, al transporte de carne y leche, y hasta a la comercialización de los dos productos. Aún en los temas de Productividad y Empresarización (Capítulo 7) se incluyen algunos, como el del financiamiento, que pueden tener relaciones con otros eslabones.

Esta “multirrelacionalidad” es casi una constante en el Plan y generó más de una discusión metodológica, siendo muy oportuna su consideración como abre bocas de este capítulo, por ser donde, quizás, se hace más presente. Finalmente, algunos temas que podrían haber estado “aquí o allá”, para decirlo de manera un tanto coloquial, se ubicaron donde “quedaban mejor puestos” de acuerdo con su peso específico dentro del bloque temático, con el cuidado de no dejar de lado sus interrelaciones.

Dentro de ese orden de ideas, este capítulo busca ocuparse de los principales temas relacionados con los encadenamientos posteriores al primario en cada una de las dos cadenas, pues el de provisión de insumos, por su directa relación con los costos de producción y la productividad, hizo parte del capítulo anterior.

## **8.1. La Comercialización de Animales: Las Subastas**

La inseguridad, sin duda, pero también la necesidad de dar transparencia a la formación del precio de los animales vivos y, también, la iniciación de un proceso de modernización y empresarización, cuya consolidación es el norte de este Plan Estratégico, fueron dejando a un lado la tradición del negocio de palabra y la comercialización en finca y en efectivo, para dar paso a un mayor nivel de formalidad en las transacciones, a través del mecanismo de las Subastas Ganaderas, que ha venido ganando espacio como canal para la comercialización de ganado flaco y animales vivos en general.

En los últimos años, ASOSUBASTAS, organización que agremia buena parte de las principales subastas del país, viene reportando un crecimiento significativo en el número de animales que pasan por sus corrales. En el año 2005, poco menos de 1.350.000 cabezas fueron transadas en estos escenarios, en donde confluyen la oferta y la demanda y se dispone de las garantías requeridas—la información principalmente—para cubrir este tipo de transacciones. Así las cosas, las negociaciones tienden a ser mucho más transparentes, fáciles y seguras, y no menos importante, muchas subastas han contribuido a fortalecer la institucionalidad ganadera en la región, a promover la especialización regional que tanta falta le hace al país, y a premiar la calidad en la comercialización de los animales vivos.

### **8.1.1. Consolidación de las Subastas Ganaderas**

Dentro del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana, la consolidación de las Subastas Ganaderas es un frente de acción que va más allá de su finalidad básica

de generar transparencia en el mercado de animales vivos. La formalización de las transacciones es fundamental dentro de la también formalización y empresarización de la ganadería, tan necesaria como factor de productividad, pero no menos como elemento básico de la Responsabilidad Social Empresarial del ganadero, sobre todo en temas tributarios.

Las subastas, de otra parte, podrían, inclusive, constituirse en una línea de negocios de los Centros de Servicios Tecnológicos, como parte de su misión de articular la demanda y la oferta regional de bienes, servicios y productos. Una subasta ganadera estratégicamente localizada y bien administrada es fuente de capital institucional y de recursos. En la misma línea, se constituye en un escenario de negocios cuya regularidad e institucionalización resulta ideal para promover el comercio de otro tipo de servicios y transacciones.

En consecuencia, FEDEGAN promoverá la consolidación de las subastas existentes y la creación de nuevas en las zonas de influencia de los Centros de Servicios Tecnológicos, y de acuerdo con la especialización productiva de los diferentes conglomerados ganaderos. Para 2019, deberá haber, cuando menos, una subasta en las zonas cuya caracterización productiva, de acuerdo con el diagnóstico sobre conglomerados, requiera de un escenario institucionalizado para el mercado de animales vivos.

### **8.1.2. Generación y Divulgación de Información de Referencia**

Las subastas ganaderas deben ganarse un espacio como referentes regionales para la comercialización de animales vivos, y como referentes nacionales del precio del ganado flaco. Una adecuada política de registro y manejo de información, combinada con una muy eficiente de comunicaciones, es determinante como garantía de transparencia en los precios y en las transacciones del mercado regional y nacional de animales flacos, y como valiosa fuente de información estadística para la ganadería colombiana.

FEDEGAN apalancará este proceso a través de la creación de un Sistema Nacional de Precios del Ganado (ver Capítulo 7: Ciencia y Tecnología, y Capítulo 13: TIC's), que deberá estar funcionando para finales de 2008, y del cual será fuente principal de información Asosubastas, a partir de la renovación y fortalecimiento del convenio para el suministro de información de precios a nivel nacional, con base en el reporte diario de las subastas.

## 8.2. El Transporte

Sin duda alguna, son diferentes las problemáticas de las dos cadenas de acuerdo con su caracterización (Capítulo 1), incluyendo este eslabón de servicios que constituye el transporte del producto primario desde la finca hasta el eslabón de transformación. La cadena láctea no acusa grandes problemas en este campo y, por el contrario, cuenta con un sistema estandarizado que consulta las escalas de acopio, la distancia y la dificultad de acceso inclusive, y que, de todas formas, es descontado al ganadero cuando corre por cuenta del procesador.

En la cadena cárnica, por el contrario, tanto la movilización del ganado para su comercialización entre los diferentes sistemas de producción (ganado flaco), o bien, el producto del sector primario (ganado gordo) hacia el sector de transformación, presenta problemas críticos de racionalidad económica y de condiciones de salud animal, principalmente, cobijados por la informalidad imperante.

### 8.2.1. El Transporte de Animales

El servicio de transporte de animales vivos es un actor de primer orden para la ganadería colombiana y aparece, además, como un negocio bien importante. Estimando, en grandes cifras, que buena parte del ganado transado en subastas y sacrificado en plantas y mataderos se moviliza en camiones, fácilmente puede hablarse de un flujo de carga que puede superar el 1.500.000 de toneladas/año.

No obstante, se trata de un negocio que no se ha desarrollado adecuadamente en Colombia, cuando menos para las condiciones de calidad y competitividad de la cadena como un todo, porque, para el transportador, la informalidad y falta de exigencia tecnológica en su servicio es, precisamente, la clave de su rentabilidad por la baja inversión relativa que requiere. En efecto, el país no dispone de una oferta de transporte especializado, de acuerdo con los parámetros internacionales del negocio.

Pero además de la falta de condiciones técnicas del equipo, en Colombia el transporte refleja con fidelidad la racionalidad económica del negocio de las carnes bovinas. Los animales para sacrificio recorren grandes distancias, en contravía de una primera premisa según la cual sólo la mercancía con agregación de valor puede remunerar los fletes asociados a su transporte a lo largo de trayectos considerables. Adicionalmente, por las malas condiciones del transporte y las distancias hasta los

grandes centros de consumo, donde son sacrificados, los animales sufren pérdidas considerables por mermas y, en no pocas ocasiones, lesiones y hasta la muerte. No obstante, es un negocio que garantiza las rentas de buena parte de intermediarios en la cadena. En otras palabras, el transporte es cómplice de la elevada intermediación e informalidad en la cadena, y refleja también su desintegración.

El actual esquema supone también considerables riesgos sanitarios, ya que una misma cama de residuos orgánicos (cascarilla de arroz, principalmente) es utilizada durante varios viajes. Así mismo, la informalidad del transportador representa una de las grandes dificultades para la implementación de un Sistema de Trazabilidad, tema que se tratará más en detalle en este mismo capítulo.

La irracionalidad económica y ambiental de hacer viajes de diez animales vivos, en malas condiciones y por largos trayectos (combustible, desgaste de equipo, peajes, contaminación, etc) supone además desafíos grandes en temas asociados con el bienestar animal y con la calidad del producto carne. En efecto, las heridas, hematomas, fracturas, luxaciones, carne con pH elevado, carnes pálidas, blandas y exudativas, son indicadores de las condiciones inadecuadas de manejo del animal antes del sacrificio, lo cual incide en forma directa y muy significativa en la calidad de la carne.

Toda la problemática impacta, además, la justa distribución del encadenamiento remunerativo a la agregación de valor, principalmente en los extremos de la cadena: el productor y el consumidor. Sin embargo, para ambos eslabones representa un factor exógeno sobre el cual no tienen mayor capacidad de acción, como no sea a través de la no muy viable integración vertical hacia delante del sector ganadero (apropiarse del transporte).

Se trata, por lo tanto, de un asunto de Agenda Interna Pública, orientado a generar las condiciones para reestructurar el negocio de transporte de ganado (se está haciendo con éxito en las ciudades con el transporte de personas) de una manera progresiva y realista, pues no se puede desconocer de plano la inercia de intereses económicos muy fuertes, ni tampoco la problemática de “desplazamiento económico” que genera este tipo de reconversiones, con un gran impacto social para los pequeños transportadores (también ocurre aún en las ciudades).

Todas las anteriores son justificaciones de sobra para que la adecuación del transporte de animales a los estándares internacionales sea uno de los objetivos determinantes para la modernización del sector y de la cadena, a pesar de la poca capacidad de intervención directa de los productores en el proceso. La siguiente es la propuesta de estrategias:

### **8.2.1.1. Actualización del Diagnóstico**

Esta es una de las pocas estrategias que podría ser asumida directamente por el gremio. Para finales de 2008, FEDEGAN habrá realizado y entregará al Gobierno Nacional una investigación orientada a realizar el diagnóstico del sistema de transporte de ganado en el país y a formular las recomendaciones para su reconversión.

Los resultados deben arrojar luces sobre:

- » La situación actual del sistema (cantidad y condiciones del equipo de transporte, flujos, costos actuales, pérdidas para la cadena, etc.).
- » Recomendación de equipo prototipo de acuerdo con parámetros internacionales (en términos generales, se conoce que el vehículo debe estar adecuado por el transporte de bovinos, ser objeto de mantenimiento, tener ventilación adecuada, piso antideslizante, drenaje apropiado, protección contra el sol y la lluvia, y superficies lisas en los costados).
- » Progresividad del proceso, por regiones y flujos de movilización.
- » Mecanismos para la reconversión y esquema de financiamiento.

### **8.2.1.2. Reestructuración del Negocio**

No será voluntariamente que la dispersa e informal actividad del transporte de ganado va a emprender su necesaria reconversión. Es más, cuando hay tan fuertes móviles económicos, ni siquiera la sola normatividad es suficiente para inducirla, sobre todo cuando es tan común en nuestro país que la normatividad se incumple sin que haya intervención de las autoridades competentes ni consecuencia alguna, en muchos casos porque la normatividad misma no es realista y se hace inaplicable.

Es necesario, entonces, generar condiciones para la reestructuración del negocio, garantizando la lícita rentabilidad de los transportadores, pero sin dejar a un lado, como hasta ahora, las responsabilidades que les corresponden por la calidad del servicio dentro de un encadenamiento que resulta estratégico para el sector cárnico bovino. Y esa es una competencia del Estado, sobre todo por sus implicaciones sanitarias y ambientales, y por sus consecuencias en la salud humana, más que por los intereses de la cadena inclusive.

### ***La normatividad y su cumplimiento***

Actualmente se están precisando las herramientas que facilitarán la modernización, promoción, aplicación y control del cumplimiento de la normatividad sanitaria y ambiental en el beneficio, procesamiento, manipulación, transporte y comercialización de la carne y leche.

De una parte, ya el Capítulo III del Decreto 3149 de 2006, reglamenta las disposiciones sobre embarque, movilización y transporte de ganado en el territorio nacional, y especifica los requisitos para embarque y movilización, el registro de transportadores y el horario de movilización.

Y de otra parte, se está trabajando en un proyecto de decreto que modifica el 2278 de 1982, por el cual “se establece el sistema oficial de inspección, vigilancia y control y los requisitos sanitarios y de inocuidad de la carne, subproductos comestibles y productos cárnicos destinados para el consumo humano”. El Capítulo 4 de ese documento regula el transporte de animales a la planta de beneficio y especifica los requisitos que deben cumplir los transportadores y sus vehículos. Se espera que en marzo de 2007 el nuevo decreto esté firmado y sancionado.

Son grandes avances, sin duda; sin embargo, después de décadas de normas incumplidas por falta de voluntad para hacerlas cumplir, de dispersión de competencias y de falta de un plan serio para reconvertir, progresivamente y con realismo, tanto el sistema de transporte como el posterior de sacrificio, queda la sensación de que las nuevas normas serán “más de lo mismo”, si no se acompañan de mecanismos tendientes a fomentar e inducir la reestructuración del negocio, algunas de las cuales, muy seguramente, se pueden anticipar como parte de las recomendaciones de la investigación.

### ***La financiación del Estado***

Una manera de que las normas no se queden en el papel es “facilitando” su cumplimiento más que exigiéndolo. El Estado, en su obligación de generar las condiciones para el desarrollo, debe ofrecer opciones a unas personas que, a pesar de incumplir sus condiciones normativas, porque nadie nunca se las ha exigido, están dedicadas, de cualquier manera, a una actividad totalmente lícita. Por lo tanto, el financiamiento, con condiciones blandas y control del destino de la inversión —esto es muy importante—, ya sea vía Finagro o Findeter, es la alternativa del Estado para cumplir con su parte.

### ***La Exigencia de Calidad de los frigoríficos***

Las cadenas sirven a sus fines, para bien o para mal. Así, de la misma forma que se encadenan los problemas, también lo pueden hacer las soluciones. El sector de transformación (plantas de sacrificio), cuando los frigoríficos implementen sistemas de pago por calidad que incorporen el transporte adecuado, y entonces la irracionalidad del actual sistema empiece a tener consecuencias en el ingreso del intermediario y, hacia atrás, en el del ganadero, entonces se consolidará un factor obligado de inducción para la reconversión del transporte. Es la cadena “jalando” la modernización de toda ella.

### ***La Trazabilidad***

La implementación progresiva de la trazabilidad es otro factor que inducirá, al mismo ritmo, la reconversión del transporte, que se convertirá en una necesidad financiable y, posteriormente, en un negocio atractivo, porque hoy es, precisamente, una de las principales talanqueras del Sistema de Información Animal. Dentro de un escenario de estricta trazabilidad, un kilo de carne de un animal transportado en las condiciones actuales, sencillamente no podría ser exportado.

### ***Experiencias piloto***

Es necesario romper el estereotipo de que, en Colombia, nadie va a pagar por la calidad, cuando ya se están viendo muchas tendencias en contrario. Y la mejor forma de hacerlo –o la única tal vez– es demostrándolo con hechos.

La propuesta es que, una vez capacitado el personal y caracterizados los principales canales de comercialización de animales vivos –condiciones de vehículos y del transporte, tramos, tiempo, condiciones geográficas, estado de las vías, puestos de control–, se promuevan alianzas estratégicas entre diferentes elementos de la cadena para desarrollar proyectos piloto de transporte con integración vertical múltiple (de organizaciones de ganaderos hacia delante y de frigoríficos y/o grandes superficies hacia atrás). De la misma manera que, desde el sector primario, los frigoríficos con participación de FEDEGAN generaron un positivo efecto en la modernización de un segmento de la industria de sacrificio, son este tipo de inversiones de riesgo las que terminan “quebrando” la ventajosa resistencia al cambio de algunos sectores.

Definitivamente, la adecuación de los vehículos dentro de sistemas que aseguren las condiciones físicas del ganado, puede representar importantes inversiones en el

corto plazo, que requerirán de la definición de diversas clases de estímulos que aseguren esta transformación, tales como: crédito para la adecuación o adquisición de vehículos, la aplicación de normas que restrinjan el uso de vehículos no adecuados técnicamente, pago por calidad relacionada con el transporte, exigencias por parte de los vendedores y compradores de ganado, y controles estrictos por parte de las autoridades locales, departamentales y nacionales, entre otras<sup>1</sup>.

### 8.2.1.3. La meta

Para 2019, la totalidad del ganado que sea llevado a plantas de sacrificio nacionales y regionales, utilizará sistemas adecuados de transporte, de acuerdo con las especificaciones y normas adoptadas para el país.

## 8.3. La Transformación

En el eslabón de transformación del producto primario, para efectos de la cadena cárnica las consideraciones se limitan al proceso inicial y muy crítico del sacrificio y del valor agregado que se aporta en esta primera fase (maduración, desposte, empaclado al vacío, etc.), aunque hay procesos posteriores de transformación de la carne, como el de la fabricación de embutidos, que corresponden a sectores muy específicos y especializados de la industria cárnica y que, además, no utilizan carne bovina como insumo exclusivo. En el de la leche se refiere a los procesos de pasteurización y a su comercialización en esta presentación básica, aunque con una cada vez mayor diversificación, y también a la producción de derivados lácteos, normalmente integrados en las empresas medianas y grandes, bajo la forma de diferenciación de producto.

### 8.3.1. En la Cadena Cárnica

Uno de los mayores factores de deficiente encadenamiento con el eslabón primario en la cadena cárnica, ya fue claramente tipificado en el Capítulo 1 y tiene que ver con el rezago tecnológico y las múltiples carencias del Sistema Nacional de Sacri-

<sup>1</sup> Acuerdo de Competitividad de la Cadena Agroalimentaria de la Carne Bovina.

ficio, desde el punto de vista de infraestructura, procesos, la sanidad y el manejo ambiental, todo ello unido a la permisividad de las autoridades competentes frente al incumplimiento generalizado de la normatividad vigente y a las deficiencias de la normatividad misma. Tan desventajoso diagnóstico dio pie a que, en el primer Plan de Desarrollo de la Ganadería (1994), esta problemática se definiera como una de las principales cortapisas a la modernización de la actividad y a sus posibilidades de acceso a los mercados externos, y por ende, como uno de los grandes objetivos para la utilización de los recursos parafiscales, después de la erradicación de la fiebre aftosa.

### **8.3.1.1. Racionalización de la Infraestructura de Sacrificio**

Las acciones de FEDEGAN se orientaron, desde entonces, a inducir la modernización del sacrificio en el país, para lo cual, desde hace una década ha venido liderando programas de tecnificación y ha efectuado inversiones en 12 plantas de sacrificio ubicadas en las principales zonas productoras del país. Hoy el sector ganadero cuenta con 6 plantas modernas de sacrificio con participación accionaria de los recursos parafiscales del gremio, dotadas con infraestructura de punta y capacidad de almacenamiento en frío para responder a los exigentes mercados internacionales. Cuatro de ellas cuentan con la certificación HACCP (análisis de puntos críticos de control), y recientemente se fusionaron en una nueva compañía, con el fin de aprovechar las sinergias de aglutinar tan importante capacidad de sacrificio e incidir efectivamente en la formación del precio al ganadero, para responder así al fin último de su creación. La nueva empresa, Frigoríficos Ganaderos de Colombia S.A., prevé, además, el crecimiento de su posición en el mercado, no sólo por su mayor capacidad de negociación, sino por la incorporación, en el mediano plazo, de dos plantas más, para consolidarse como la mayor empresa de sacrificio del país.

Pero es evidente que este gran esfuerzo del gremio en inversiones de riesgo, como corresponde a su función de fomento, no podía pretender la transformación del sistema a partir de la construcción de más frigoríficos con cargo a los recursos de los ganaderos, sino generar una inercia de modernización, como efectivamente la ha generado. No obstante, todavía falta mucho por hacer. Es necesario racionalizar el Sistema Nacional de Sacrificio para conservar sólo aquellas plantas en condiciones de alcanzar unos mínimos de calidad y acatamiento de la normatividad sanitaria y ambiental principalmente, y que, adicionalmente, su ubicación sea estratégica, es decir, en las zonas

de producción cuando se trate de plantas orientadas a abastecer los grandes centros de consumo (nacionales), o en localidades que, por sus características de epicentros regionales, permitan la atención de un grupo de municipios (regionales).

Con miras a facilitar la formulación de política y la toma de decisiones en este aspecto, FEDEGAN suscribió con el INVIMA un Convenio Marco de Cooperación para el desarrollo del Censo Nacional de los sectores cárnico y lácteo; iniciativa que surge de la carencia de información sobre la totalidad de establecimientos legalmente constituidos y sobre sus características de capacidad, dotación y nivel de cumplimiento de la normatividad. Durante 2007, se realizará un censo de las plantas de sacrificio y derivados cárnicos, en el cual se pueda validar, actualizar y registrar información de estos establecimientos, para luego, a partir de los resultados obtenidos, establecer el campo de acción para la ejecución del programa de Mejoramiento de la Vigilancia e Inspección sanitaria de dichos establecimientos, en cuanto a las funciones del INVIMA se refiere. Para FEDEGAN y para la institucionalidad pública competente, el inventario será un primer insumo para definir la política de racionalización del Sistema de sacrificio en cuanto a la cantidad, capacidad y ubicación de las plantas que requiere el país.

Eso en cuanto a la cantidad y ubicación. En cuanto a la calidad y al cumplimiento de la normatividad se refiere, es necesario, en principio, disponer de legislación integral y, sobre todo, con claras competencias de vigilancia, control y capacidad sancionatoria. En este frente, FEDEGAN ha participado en un grupo interdisciplinario para actualizar los Decretos 2278, 1036 y 3035, en una nueva norma que reglamente todo lo referente a estándares sanitarios para los predios, transporte de animales, requisitos que deben cumplir las plantas de sacrificio, control de patógenos y residuos, empaque, etiquetado, transporte de carne y requisitos para las importaciones de carne, entre otros. Así mismo, el decreto estará enfocado hacia los requisitos solicitados por los mercados más exigentes a nivel mundial, con el fin de lograr en el futuro la equivalencia con otros sistemas sanitarios. Luego de la expedición del decreto se realizarán todos los reglamentos técnicos que complementen los temas objeto de la norma, proceso que deberá desarrollarse durante 2007.

Sólo a partir de una normatividad aplicable y “con uñas” para obligar a su cumplimiento, se podrá desmontar el “chantaje del abastecimiento” que funciona desde hace décadas, según el cual, si las autoridades competentes hicieran cumplir las normas existentes —u otras mejores— colapsaría el mercado de carne, cuando menos a nivel regional (hace diez años, antes de los frigoríficos con aportes de FEDEGAN, colapsaría prácticamente a nivel nacional), con graves repercusiones para el consumidor y para

el ganadero. Entonces, frente al escenario impensable del colapso —y también frente a la presión de los intereses locales— las autoridades resignan el cumplimiento de sus funciones y los mataderos violan la ley con total impunidad.

Ya el Documento CONPES 3376 estableció la necesidad de racionalizar el sistema de sacrificio y, para tal fin, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la colaboración del INVIMA y el ICA, asumió el compromiso de diseñar y desarrollar un plan de acción para asegurar que, en el plazo de un año<sup>2</sup>, las plantas de sacrificio animal cumplan con la legislación sanitaria y ambiental vigente. Adicionalmente el Ministerio de Protección Social y el INVIMA se comprometieron a estudiar e implementar los incentivos que consideren apropiados para estimular la creación de plantas de sacrificio animal, que funcionen eficientemente desde el punto de vista ambiental, sanitario y económico, privilegiando mecanismos de asociación entre entidades públicas, o entre estas y el sector privado. Un mayor nivel de privatización será sano para el sistema de sacrificio, pues es sabido que gran parte de sus ineficiencias y distorsiones están ligadas a la interferencia de intereses políticos y económicos a nivel local. Como se mencionó en el Capítulo 6, las metas del Documento Conpes (ver Cuadro 6.1) se incorporan al Plan Estratégico de la Ganadería 2019.

### **8.3.1.2. La Regionalización**

La directriz gubernamental de la racionalización del sistema, plasmada en el Documento Conpes, pasa necesariamente por la aplicación del criterio de regionalización. Es necesario idear los mecanismos mediante los cuales se pueda realizar un tránsito progresivo hacia un sistema de mataderos regionales que cumpla con las normas de calidad, sanitarias y ambientales, en procura de garantizar la inocuidad del producto a los consumidores nacionales.

Ya existen, de hecho, iniciativas departamentales que avanzan con éxito, en gran parte impulsadas por la inercia que generó la incursión del gremio ganadero en el segmento del sacrificio. El modelo, sin embargo, no se puede limitar a la construcción o adecuación de plantas regionales, sino que debe ser complementado con una red de frío que cubra la zona de influencia de la planta, remplazando los antiguos mataderos por inversiones más eficientes en centros municipales de comercialización dotados con infraestructura de conservación, como también con las metas en materia de

---

<sup>2</sup> Contado a partir del 5 de septiembre de 2005.

transporte de ganado y con la adquisición de vehículos adaptados para el transporte especializado de carne en canal y en cortes, como parte del sistema de distribución de los mismos frigoríficos.

Sin menoscabo de la realización del inventario nacional de plantas de sacrificio, es necesario construir “el mapa” del sistema nacional de sacrificio en el país para 2019, a partir del inventario como uno de sus insumos, complementado con la información sobre capacidad de las zonas productoras o conglomerados, y flujos de ganado, entre otras. Esta investigación se deberá complementar con el diseño estandarizado de plantas de sacrificio regionales, que respondan a diversos niveles de demanda y a las facilidades específicas de articulación con la oferta de ganado, como también con el diseño de unidades también estandarizadas de conservación de carne para los municipios cubiertos por plantas regionales, además de propuestas para la financiación de unas y otras, con participación de municipios y departamentos, y preferiblemente, con una mayor componente de inversión privada del actual. Esta es una investigación que realizará FEDEGAN como aporte que ha de constituir herramienta fundamental para el desarrollo de la estrategia de racionalización del sistema nacional de sacrificio.

### **8.3.1.3. La Revolución del Frío**

El concepto de frío busca eliminar al máximo la manipulación de las carnes en caliente, y adopta la refrigeración y el control de la temperatura en el procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y mercadeo de los productos cárnicos, para que, desde el proceso de deshuese y hasta la mesa del consumidor, la carne se encuentre en condiciones de óptima conservación, calidad, e inocuidad.

Para ello, los frigoríficos deben contar con sistemas especializados de refrigeración, secciones para maduración de la carne con los tiempos y a las temperaturas recomendadas, cuartos fríos para congelamiento debidamente monitoreados, y los vehículos que transportan la carne deben tener su propio sistema de refrigeración, además de permanecer limpios y desinfectados. Los puntos de venta deben garantizar, igualmente, la temperatura necesaria en neveras destinadas exclusivamente para las carnes.

El manejo del frío para la adecuada conservación de la carne, funciona como una “cadena” que no se debe romper en ninguna parte del proceso. Por ello implica la generación de una verdadera “cultura del frío” desde la planta de procesamiento hasta el hogar del consumidor, e incluye la modificación de los patrones de consumo

hacia la preferencia por las carnes maduradas. En ese sentido FEDEGAN ha adelantado y continuará adelantando campañas educativas a través de los medios y apelando a todas las tecnologías de información y comunicación.

Aunque la cultura frío sea, en principio, más fácil de difundir y promocionar en las grandes ciudades, donde están presentes los supermercados de cadenas, que han sido aliados eficaces en esta meta del cambio cultural, es necesario educar, igualmente, en las regiones, ciudades pequeñas y pueblos, sobre las desventajas de consumir carnes calientes o “frescas”, es decir, recién sacrificadas sin proceso alguno de maduración en frío.

Finalmente, el modelo debe incluir alternativas para regiones apartadas, no sólo en cuanto al sacrificio en bajas escalas con condiciones sanitarias y ambientales adecuadas, sino en cuanto a la dotación de redes de frío, las cuales deberán soportarse en las administraciones municipales y, en algunos casos, deban estar apalancados en parte con recursos de FINAGRO cubiertos con el mecanismos del ICR, por su clara connotación de capitalización rural, como también a través de FINDETER, que cuenta con líneas de crédito específicas para la construcción de plantas de beneficio de ganado.

#### **8.3.1.4. Clasificación de Canales y pago por calidad**

La carencia de un Sistema de Clasificación de Canales como base para introducir un mecanismo de pago por calidad en la cadena cárnica, es una de las principales barreras para inducir, desde el eslabón de transformación, un cambio de cultura en el eslabón primario, enfocado a la producción de animales con mejores condiciones de edad y peso al sacrificio y, por ende, mayor calidad de carne. Mientras el peso siga siendo el único referente para el pago en planta del animal para sacrificio, y no haya una diferenciación cualitativa –como si la hay en la leche– no será fácil generar un mayor esfuerzo productivo del ganadero en el mejoramiento de las condiciones de alimentación y nutrición, en sanidad animal y en buenas prácticas. Es así de simple: si el precio por kilo de lo que se denomina peyorativamente “vaca vieja”, es el mismo de un novillo gordo en condiciones de ceba especializada y costosa, no será fácil impulsar la modernización de la ganadería en cuanto a la cadena cárnica se refiere.

Por ello, FEDEGAN, con base en los proyectos piloto ya realizados anteriormente y, sobre todo, con base en condiciones homologables de los sistemas de clasificación de los mercados potenciales, con el de Estados Unidos a la cabeza, redoblará los esfuerzos

para el establecimiento de un sistema nacional que, en principio, acelere el cambio en los patrones de consumo de los colombianos hacia la preferencia por carnes de calidad, y posteriormente, facilite el acceso real a dichos mercados.

### **8.3.1.5.El Sello de Calidad de la Carne**

Las exigencias a las cuales son sometidos los procesos de producción de alimentos son cada vez más altas, demandándoles a los productores de el cumplimiento de altos estándares de inocuidad alimentaria para conservar su posición en los mercados. En la producción de carne, el proceso productivo comprende desde el momento en que los animales son concebidos hasta que la carne llega al consumidor final. En este escenario, producir con calidad pasa a ser un factor indispensable si se quiere pensar en incrementar o, al menos, mantener los niveles de consumo de carne en el país y poder incursionar en los mercados internacionales.

Con esta convicción, y como un instrumento adicional a la Trazabilidad, que está orientada a la garantía de calidad como sistema integral mas no como certificación individual, FEDEGAN se ha propuesto desarrollar un modelo de garantía de calidad certificada, con el fin de generar una cultura desde la empresa ganadera hasta el distribuidor al detal, brindando al consumidor la certeza de que está recibiendo la calidad por la que está pagando.

Para lograr su posicionamiento en toda la cadena, el modelo se debe identificar con un nombre, eslogan y representación gráfica, que se denominará “sello de calidad de la carne”. El sello de calidad se otorgará a las empresas ganaderas, a las plantas de sacrificio y a los distribuidores, y deberá exigir el cumplimiento de unos atributos y requisitos de excelencia como son:

- » Para las empresas ganaderas: buena alimentación, manejo sanitario y, en general, buenas prácticas de manejo de los animales, los cuales deben tener características óptimas de edad, peso, acabado y conformación al momento del sacrificio, de acuerdo con los protocolos reglamentarios.
- » Las plantas de Sacrificio: deberán garantizar la inocuidad de la carne mediante la adopción de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), cumplir con los requerimientos ambientales, asegurar que las canales y la carne deshuesada estén refrigeradas permanentemente; y la clasificación de las canales deberá corresponder a la norma técnica vigente (actualmente es la norma técnica 4271 de ICONTEC, reconocida por el

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución 949 de 2005).
- » Los expendios: deberán garantizar la continuidad de la cadena de frío y condiciones adecuadas de manipulación, de acuerdo con los protocolos reglamentarios expedidos por la administración del sello.

No obstante, desarrollar un modelo de calidad de la carne demanda la existencia de un marco normativo que permita reducir la informalidad y elevar los estándares sanitarios. La norma deberá incluir la actualización de la Ley 9 de 1979, los decretos 2278 de 1982, 3075 de 1997, los correspondientes a requisitos de calidad de agua, suelo y aire del MAVDT, y los requeridos por el ICA para actualizar y complementar regulaciones como hatos libres, registros de materias primas e insumos agropecuarios y veterinarios.

Adicionalmente, se deberá incluir en las agendas de las autoridades sanitarias y ambientales el desarrollo de guías, directrices o protocolos relativos a la aplicación de sistemas preventivos de buenas prácticas en general, trazabilidad y desarrollo de manuales de procedimientos para todas las actividades de inspección, vigilancia y control que faciliten la observancia de las normas vigentes.

En el CONPES 3675 se establece que el INVIMA deberá adecuar la normativa para la consecución de registro sanitario, de manera que las plantas de sacrificio tengan como requisito un concepto sanitario favorable de funcionamiento. De igual forma, en este documento quedó estipulado que es responsabilidad del INVIMA desarrollar y promover la adopción de las Buenas Prácticas de Manufactura y el Sistema HACCP en las plantas de sacrificio del país y en los centros de distribución. Aunque se entiende que la adopción de estos sistemas será gradual, se espera que, con el tiempo, sean implementados como obligatorios. No obstante, como las Buenas Prácticas Higiénicas son un elemento transversal de todos los eslabones de la cadena, tanto el INVIMA como el ICA deberán promover y diseñar estrategias para su adopción en todas las etapas de la cadena.

### **8.3.1.6. La Clandestinidad**

Una de las formas –la más extrema– de evadir el cumplimiento de toda la normatividad asociada al sacrificio y transformación de la carne, es acudiendo a la ilegalidad total a través del sacrificio clandestino y, por supuesto, en condiciones extremas de riesgo para la salud humana y para el medio ambiente.

Se trata de una problemática muy común en las zonas rurales y con presencia también en los centros urbanos de todos los tamaños, y además se prevé su recrudescimiento si los procesos de racionalización y regionalización del sacrificio no se realizan con la progresividad necesaria y, sobre todo, con la generación de opciones válidas, pues la prohibición y el cierre de mataderos, sin opciones válidas y aplicables, derivará, indefectiblemente, en la clandestinidad.

No obstante, de la misma manera que es una problemática asociada a la ilegalidad, su solución está asociada al ejercicio de la autoridad en su función de obligar al cumplimiento de la Ley.

### 8.3.1.7. Las Metas

A manera de conclusión, se puede afirmar que la racionalización de la infraestructura de sacrificio no tiene que ver únicamente con la disminución de la cantidad de plantas de sacrificio, sino también con su ubicación e integración, y con una cultura de calidad en ellas y en los eslabones anteriores y posteriores de la cadena. De ahí que los diversos factores que intervienen, hacen también parte de las Metas a 2019 en:

- » **Cantidad:** Se deberá alcanzar, cuando menos, el 80% de la meta de reducción del número de plantas de sacrificio que indique la investigación que se realice sobre el particular.
- » **Calidad:** La totalidad de las plantas nacionales, regionales o locales, deberán cumplir con las normas vigentes en aspectos sanitarios, ambientales y de calidad. Sencillamente, aun cuando debe haber gradualidad en el proceso, para 2019 no podrá haber más aplazamientos en el cumplimiento de la Ley.
- » **Regionalización:** FEDEGAN entregará al Gobierno Nacional, a más tardar a finales de 2008, los resultados de la investigación sobre racionalización del Sistema Nacional de Sacrificio y propuesta de plantas regionales. Para 2019, se deberán haber reconstruido o construido el 80% de las plantas regionales incluidas en la propuesta.
- » **El frío:** Las plantas nacionales y regionales existentes de acuerdo con la propuesta tendrán instalaciones de frío acordes con su dimensionamiento, y los municipios de su área de influencia tendrán unidades de conservación de carnes.
- » **Clasificación de Canales:** Las plantas nacionales y regionales existentes de acuerdo con la propuesta, tendrán sistemas de clasificación de canales y pago por calidad.

- » **Sello de calidad:** El sistema del sello se lanzará a mediados de 2007. Durante el primer año incluirá:
  - La totalidad de las fincas en el área de influencia de los Centros de Servicios Tecnológicos calificada como de alta tecnificación (Capítulo 7); el 50% de las localizadas en el área calificada como de media tecnificación; y el 10% de las ubicadas en áreas de baja tecnificación.
  - La totalidad de las plantas de sacrificio nacionales y regionales existentes de acuerdo con los resultado de la investigación.
  - La totalidad de las grandes superficies y, en general, los expendios provistos por las plantas de sacrificio certificadas.
- » **Clandestinidad:** No habrá sacrificio clandestino en el país.
- » **Integración de frigoríficos de FEDEGAN:** Para 2019:
  - Todos los frigoríficos con mayoría accionaria de FEDEGAN se habrán incorporado a la fusión en la empresa Frigoríficos Ganaderos de Colombia S.A., sin menoscabo de una mayor ampliación de la empresa con participación de capital privado nacional o internacional, que se prevé como necesaria para el tamaño del mercado de ese entonces.
  - Dentro de tales condiciones, la empresa procesará, como mínimo, el 20% del sacrificio nacional.
  - No obstante, en 2019, la empresa no dependerá mayoritariamente de los ingresos por sacrificios, sino que, como mínimo, un 50% de sus ingresos provendrá de una cada vez mayor diferenciación de productos, avanzando hacia delante en la cadena de procesamiento de cárnicos (embutidos, precocidos, etc.

### 8.3.2. En la Cadena Láctea

La problemática de la cadena láctea difiere en mucho de la que presenta la cadena cárnica. En este caso, como ya se mencionó en su caracterización (Capítulo 1), existe un amplio sector con una infraestructura de transformación competitiva a nivel internacional, con participación importante de capital extranjero y de la economía solidaria nacional. Este moderno nicho del sector industrial compite, sin embargo, con una gran cantidad de empresas medianas y pequeñas, o mejor, estas últimas compiten con gran dificultad con las primeras, y en medio de ellas hay todavía un amplio segmento de distribución y comercialización de leche sin proceso alguno de transformación.

### 8.3.2.1. Erradicación de la Comercialización de Leche Cruda en los grandes centros de consumo

El alto porcentaje de leche que no ingresa al canal industrial de transformación, o cuando menos al formalmente constituido, aunque es también una problemática ligada al consumo, es uno de los grandes problemas del eslabón de transformación, no sólo por la competencia desleal que genera, sino por representar una gran limitante a su expansión y, desde el punto de vista de las responsabilidades del Estado y las debilidades del consumidor, tal situación representa un problema latente de salud pública.

Aunque es muy difícil establecer cifras ciertas, se estima que cerca del 40% de la leche cruda se consume en estas condiciones, o bien, se utiliza también cruda para la producción informal de derivados.

Una vez más subyace la inexistencia de normatividad realista, o mejor, la permisividad total del Estado frente al cumplimiento de la existente. Se trata, por demás, de un lucrativo negocio, dados los bajos o nulos costos de procesamiento, pues no lo hay, a pesar de lo cual sus precios son muy cercanos a los de la leche higienizada.

Por lo tanto, la erradicación de la comercialización de la leche cruda constituye un tema prioritario para el desarrollo del sector ganadero, pues si bien dentro de la formalidad los precios no siempre responden a las expectativas del productor, menos aún por fuera de ella, mientras que el beneficio se traslada a intermediarios, “cruderos” y procesadores artesanales. El gremio ganadero, por intermedio de FEDEGAN, ha presionado sin resultados ante diferentes gobiernos por la prohibición de la inconveniente comercialización de leche cruda. Sólo recientemente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 616 de 2006 mediante el cual se establece el Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano.

En esta norma se estipulan los requisitos que deben cumplir las unidades de producción de leche, las especificaciones técnicas de las plantas, el procesamiento de la leche y los procesos de higienización y reconstitución. Igualmente se incluyen las obligaciones en materia de envase y rotulado de la leche, aseguramiento de la calidad, transporte y expendio. El Decreto le asigna al ICA la función de controlar y hacer el seguimiento al cumplimiento de los requisitos estipulados en el decreto.

Sin embargo, teniendo en cuenta que existen regiones que, por sus condiciones geográficas, no pueden todavía acceder a la leche adecuadamente procesada, mediante el Decreto 2838 se estableció un plazo de seis meses a los comercializadores de leche cruda y de leche cruda enfriada, para que presenten un plan de reconversión

que les permita, en un plazo no mayor de dos años, cumplir las exigencias del Decreto 616 sobre la materia.

Mediante este Decreto se podrá garantizar que la leche comercializada en Colombia cumpla con óptimas condiciones de inocuidad, lo cual también incorpora responsabilidades a los productores para adecuarse al nuevo marco normativo. Será necesario entonces, promover esquemas de asociación que le faciliten, sobre todo al pequeño productor, la unión de esfuerzos en el acopio para adquirir mayor nivel de negociación y para adoptar nuevas tecnologías y adquirir la infraestructura que les permita mantenerse en el mercado. Se trata de esfuerzos importantes que, sin embargo, sólo se justifican si se garantiza la compra de su producción por parte de la industria, el comercio o las comunidades. De ahí la importancia del espacio de encuentro que representa el Consejo Nacional Lácteo para concertar estrategias que impacten la productividad de la cadena como un todo, sin menoscabo de los legítimos intereses de cada uno de los eslabones.

FEDEGAN promueve actualmente proyectos de asociación, no sólo entre pequeños productores sino entre empresas medianas y grandes que, sólo así estarán en capacidad de competir contra la creciente concentración del sector. Para este rango de empresas será definitivo cualquier esfuerzo estatal y de la cadena para incorporar mayores volúmenes de leche a los canales formales de procesamiento y comercialización.

### **8.3.2.2. Control de la utilización de lactosueros y otras materias primas en la elaboración de productos alimenticios**

En el año 2002, una significativa caída en los precios internacionales de la leche en polvo disparó las importaciones, al punto que se produjo una “enlechada” en el país, con un fuerte impacto negativo en los precios al productor. Bajo estas circunstancias se adoptó el régimen de Licencia Previa para las importaciones de leche en polvo, que estuvo vigente durante dos años. Durante y posteriormente a la adopción de esta medida se observó como las importaciones de lactosueros pasaron de 5.439 toneladas en 2003 a 9.113 toneladas en 2005, lo cual representa un crecimiento del 68% en sólo dos años.

Una de las explicaciones detectadas para este desmesurado comportamiento fue la práctica, que raya en la ilegalidad, de importar el lactosuero para adicionarlo en la producción de productos lácteos, sin informarlo al consumidor en el etiquetado, máxime si su adición modifica los componentes proteicos de los productos lácteos. La importación de lactosuero resulta atractiva pues tiene un bajo precio ya que, en

países como Estados Unidos, es considerado como un subproducto y, por lo tanto, no tiene valor comercial.

Adicionalmente, dentro de las tres posiciones arancelarias en donde están clasificados los lactosueros, dos de ellas se encuentran incluidas en el Sistema Andino de Franjas de Precios y tienen arancel variable, mientras que la otra tiene un arancel de 20%. Esta condición fue aprovechada por algunos importadores para realizar contrabando técnico, introduciendo productos de las posiciones con franja en la que no tenía, para pagar así un arancel menor.

Como respuesta a esta problemática, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el Decreto 616, capítulo 5º, artículo 4º, estipuló que el Ministerio de Protección Social deberá reglamentar los requisitos sanitarios que deben cumplir los lactosueros en polvo como materias primas de alimentos para consumo humano.

Si bien esta restricción normativa constituye un gran adelanto en esta materia, es necesario generar mecanismos que permitan establecer controles efectivos para garantizar su cumplimiento, lo cual está asociado claramente con el fortalecimiento del INVIMA en su función de velar por la inocuidad de los alimentos en Colombia, como también con no menos claras responsabilidades de la DIAN en su lucha contra el contrabando en todas sus formas.

### **8.3.2.3. Adecuación e implementación de normatividad de etiquetado**

Han sido importantes los avances normativos en esta materia y en otras relacionadas con la comercialización de leche y la defensa de los derechos de productores y consumidores. La Resolución 001509 de 2005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estableció el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados.

Adicionalmente, el Decreto 616 de 2006, en el capítulo XI, estipula los requisitos que deben cumplir los envases y rotulados de la leche. Esta normatividad, que será implementada a partir de 2008, deberá ser difundida y divulgada entre todos los procesadores de leche. Se requiere, igualmente, la adopción de mecanismos adecuados para garantizar la implementación, control y vigilancia del marco normativo. No se puede olvidar que, en nuestro país, la regla general no es la inexistencia de normas adecuadas sino la falta de mecanismos para garantizar su cumplimiento, en la forma de claras competencias y responsabilidades que no deriven, como es usual, en la permisividad de las autoridades, sobre todo en los niveles regional y local.

### 8.3.2.4. Consolidación de un Sistema de Precios y Calidad

El Consejo Nacional Lácteo se creó en 1999, como un organismo asesor del Gobierno Nacional en materia de política lechera. Pocos meses después (julio de 1999) se suscribió el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea Colombiana, con la clara orientación de generar los niveles de consenso necesarios entre los diferentes eslabones, para desarrollar una política orientada hacia la modernización con miras a consolidar posiciones en el mercado interno, y a alcanzar los niveles de competitividad necesarios para lograr el acceso real a los mercados internacionales.

Son muchos los frentes de acción del Acuerdo y de su órgano de concertación y fijación de políticas comunes —el Consejo Nacional Lácteo—. No es, como en ocasiones se pretende mostrar, apenas una mesa de negociación para mantener sentados en su permanente “puja” a productores e industriales alrededor del precio; o a comerciantes e industriales, también alrededor del precio y de los márgenes de ganancia a que aspira cada uno de los eslabones.

No obstante, el precio ha sido, desde siempre, un tema central en la problemática lechera, desde la vigencia del 70-30, pasando por los precios mínimos de referencia, el precio inequitativo y la fijación por resolución, como solución temporal mientras la concertación rinde sus frutos y se llega a un modelo aplicable.

El mantenimiento de un sistema de precios es un mecanismo ampliamente utilizado para garantizar un ingreso mínimo a los productores. Su necesidad se sustenta en que la leche, contrario a otro tipo de productos tiene un mercado con grandes distorsiones, es un bien altamente perecedero, tiene una alta estacionalidad en su oferta y, en el caso colombiano, un gran porcentaje de la producción está a cargo de pequeños productores con escaso poder de negociación.

Pero cualquiera que sea el Sistema —dando por descontado que se requiere de uno—, lo importante es que no se limite a unas reglas de juego o a una fórmula matemática para distribuir los frutos de la agregación de valor, sino que cumpla una función dinamizadora del mercado a través de tres condiciones básicas:

1. Que “jalone”, desde la industria, la competitividad del sector primario y de la cadena, a partir de la introducción del pago por calidad. Fue mucho lo que se perdió en este aspecto durante la vigencia del sistema basado en el precio inequitativo.
2. Que garantice la transparencia en la formación del precio y entre las relaciones entre productores e industria.
3. Que sea incluyente, es decir, que esté orientado a la absorción total de la

producción, convirtiéndose en agente de cambio al problema estructural de la informalidad.

Para garantizar la capacidad dinamizadora y de inclusión del Sistema, éste tendrá que entrar a considerar la realidad productiva de las diferentes regiones, a partir de un precio base y diversos “paquetes de ponderación” del pago por calidad. La misma ponderación para la calidad higiénica y composicional en el trópico bajo y el altiplano, quizás equilibre el precio final, pues lo que en un lado se pierde por higiene, se gana por contenido de sólidos y viceversa; pero dentro de ese esquema el sistema pierde mucho de su capacidad inductora de procesos de calidad que tiendan, como debe ser, hacia la homologación de la calidad a nivel nacional.

### **8.3.2.5. La Revolución del Frío**

De la misma manera que en la cadena cárnica, el frío, concebido también como una cadena que no se debe romper a todo lo largo del proceso, es factor fundamental de la calidad. De hecho, las grandes empresas nacionales, concientes de su importancia, han elevado sus niveles de exigencia y aceptan cada vez un menor componente de leche “al clima” en cantina.

La cadena de frío debe iniciarse inmediatamente después del ordeño, lo cual representa casi un imposible económico para cientos de miles de pequeños campesinos minifundistas, y no representa interés alguno para los intermediarios de cantina, menos aún si no existe exigencia por parte de la procesadora. De ahí que, una vez más, a la industria le corresponde un papel de “dinamizador” de calidad hacia los eslabones anteriores.

Las empresas procesadoras, en algunos casos, promueven y facilitan la instalación de tanques de frío en las explotaciones ganaderas de un tamaño que lo justifique, o para grupos de pequeños productores asociados. FEDEGAN también ha realizado proyectos piloto con grupos de asociados y, una vez se diseñe por consenso y se implemente un sistema de precios definitivo que incorpore el pago por calidad, tanto FEDEGAN como las empresas procesadoras, y las autoridades departamentales y locales, deberán instrumentar mecanismos de financiación para aumentar la dotación de tanques de frío en las cuencas lecheras y en las zonas de doble propósito.

Se trata de una estrategia que, una vez se definan los mecanismos de financiación, es relativamente sencilla de llevar a cabo y, sin embargo, sirve de manera contundente y simultánea a varios propósitos verdaderamente estratégicos, porque:

- » Está en la base del desarrollo de un verdadero programa de calidad en toda la cadena, en la medida en que garantiza el comienzo de la cadena de frío en el momento indicado, es decir, desde el ordeño y no desde la planta de procesamiento, como aún prevalece a nivel de acopio en medianas y pequeñas plantas y, por supuesto, en la informalidad.
- » Contribuye a generar mecanismos asociativos para el acopio de leche en zonas de alto minifundio, permitiendo la integración directa y una mayor capacidad de negociación de los pequeños productores con el eslabón de transformación.
- » En consecuencia, contribuye sustancialmente a eliminar la intermediación innecesaria entre el productor y el procesamiento.

### **8.3.2.6. Reducción del impacto de la estacionalidad**

La estacionalidad en la oferta de leche está ligada a los factores climáticos propios de la zona tropical (incremento en el invierno y disminución en el verano) y por ello, en principio, es necesario aceptarla como un condicionamiento de la producción que es necesario mitigar mediante estrategias adecuadas. Ahora bien, mientras a nivel del mercado la situación más crítica se presenta en la fase de sobreoferta, a nivel de la producción las crisis se derivan de las difíciles condiciones, de sobrevivencia inclusive, durante el verano, y son objeto de diferentes estrategias, unas ancestrales como la trashumancia, y otras más racionales como las relacionadas con alternativas de suministro de agua y con el cultivo de forrajes para su procesamiento y conservación como reserva para las épocas secas (henificación y henolaje).

En Colombia, las épocas de sobreproducción estacional por factores climáticos se presentan en el segundo semestre del año, a lo cual se le suma una caída también estacional en el consumo por cuenta de las vacaciones escolares principalmente, con una mayor concentración entre diciembre - enero y julio - septiembre, y una disminución sensible en el ingreso de los ganaderos, sin que haya sido posible una solución definitiva con la industria, para disminuir cuando menos el impacto de los mayores volúmenes en el mercado.

Resulta paradójico que todo lo que se haga en el ámbito de la producción para mitigar los efectos de la sequía y estar en capacidad de mantener una oferta perma-

nente durante todo el año, tiene efectos perversos sobre el problema de la sobreoferta invernal, pues esta última conserva su condición de problema a pesar de que parte de ella se almacena en polvo para sacarla al mercado durante las épocas de menor oferta durante el verano. Es decir. Si esto último no fuera necesario a raíz del éxito de los productores en mitigar los efectos del verano sobre la producción lechera, el efecto total sería de una sobreoferta aún mayor.

En el marco del proceso que derivó en el sistema del “precio inequitativo” durante 2005, y como resultado de las negociaciones que lideró FEDEGAN para generar instrumentos de política que paliaran el impacto del nuevo sistema, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y mediante la resolución 000447 del 29 de noviembre de 2005, creó el Incentivo al Almacenamiento de la Leche, con el fin de mitigar el impacto de la sobreoferta. El mecanismo fue dotado de una partida de \$2.059 millones para el periodo entre el primero de diciembre de 2005 y el 28 de febrero de 2006, con un valor de \$83.750 por tonelada de leche en polvo almacenada al mes.

Esta herramienta deberá ser implementada de manera permanente, como permanente es el fenómeno de la estacionalidad y su impacto sobre la estabilidad en los precios. Y será necesario apelar a otro tipo de instrumentos como la titularización de excedentes a través del mercado de capitales, respaldada con contratos de retroventa (repos) por intermedio de la Bolsa Nacional Agropecuaria. De esta manera la industria mantiene la liquidez necesaria para continuar con sus operaciones normales de compra a los ganaderos.

No obstante, lo ideal es tender hacia una oferta estable y superior durante todo el año, lo cual sucederá si se avanza en los mecanismos para disminuir el impacto sobre la producción durante las épocas de intenso verano. De ahí la importancia de hacer esfuerzos en el incremento del consumo y el acceso a los mercados externo, pues, sin menoscabo de la permanencia de mecanismos para mitigar el impacto de la sobreoferta estacional, que se seguirá produciendo, el mejor mecanismo es disponer de mercados donde colocar los excedentes.

### **8.3.2.7. La Concentración**

La Industria láctea presenta un alto grado de concentración del volumen de procesamiento (Ver Capítulo1) con gran participación de capital extranjero y de la economía solidaria nacional, con base en las ventajas comparativas que la ley le otorga.

Si bien es cierto que un nivel adecuado de concentración favorece la modernización del sector y genera economías de escala en beneficio del consumidor, la excesiva concentración genera desventajas que lesionan las posibilidades de las medianas y pequeñas empresas frente al mercado, frente a lo cual no hay posibilidad diferente a la búsqueda de mecanismo asociativos que permitan nivelar la capacidad de negociación y participación en el mercado.

### **8.3.2.8. Las Metas**

Por supuesto que, para 2019, de manera análoga a lo planteado para la carne, se pueden plantear metas para cada uno de los temas, sin embargo, para el caso de la leche, las metas se podrían concentrar en una o dos, hacia donde deben dirigirse todos los esfuerzos de la cadena, incluido el Estado como garante del cumplimiento de la normatividad:

- » Para 2019, el 80% de la leche que se produce en el país será canalizada hacia el sistema formal de procesamiento. Las características de la producción misma de la leche y también de las condiciones de desarrollo del país siempre darán lugar a un margen de informalidad, pero el porcentaje propuesto se considera una meta realista.
- » Para el mismo plazo, la totalidad de la leche que se procesa (el 80% de la que se produce) será recibida fría en las plantas de procesamiento, a partir de una extensa red de tanques de frío en las cuencas lecheras y regiones de doble propósito, conectadas a los sistemas de transporte especializado del eslabón de transformación.
- » Aunque no se trata de una meta sino de una ratificación, contra quienes afirman que el país debería derivar hacia la eliminación de cualquier sistema de precios, consideramos que se debe conservar un Sistema ligado al pago por calidad, pues no se trata realmente de un sistema de “control de precios” sino de pago por “diferenciación cualitativa de productos” que existe, de hecho, en todas las cadenas.

## **8.4. En la Comercialización**

La comercialización de producto terminado corresponde a una relación entre el eslabón del procesamiento y el que se encarga de llevarlo al consumidor, a pesar de lo

cual incorpora una problemática diferente en las dos cadenas, que afecta al sector productor por la vía del “encadenamiento remunerativo” que distribuye el pago que hace el consumidor por la agregación de valor en cada uno de los eslabones.

### **8.4.1. En la Cadena Cárnica**

Durante los últimos años, la comercialización de productos cárnicos ha sufrido una transformación progresiva, al mismo ritmo de la evolución de los canales de comercialización, desde la informalidad total, que aún persiste en un amplio sector del mercado, hasta la modernización de las grandes cadenas que concentran cada vez más la intermediación entre la industria y el consumidor.

#### **8.4.1.1. La informalidad**

La informalidad continúa siendo la característica predominante de la distribución al detal de productos cárnicos, representada en un amplio segmento de expendios minoristas (“famas” y “galerías”) que aún representan cerca del 70% del mercado, a pesar del gran desarrollo de las “grandes superficies”.

Los principales problemas asociados al esquema minorista de comercialización son:

- » Los costos de distribución relacionados con la gran dispersión de los expendios.
- » La ruptura de la cadena de frío desde el transporte hasta la conservación en el expendio.
- » La prevalencia de la comercialización de carne fresca (sin maduración en frío).
- » La falta de garantía sobre las condiciones higiénicas del expendio, la calidad de la carne y su manipulación en el proceso de venta.

Algunas estrategias hacen parte de las consideradas dentro del sector de transformación pero con implicaciones de cadena, como la ampliación progresiva del Sello de Calidad de la carne a los expendios minoristas con capacidad para cumplir con los protocolos del Sello. No obstante, en su gran mayoría, las estrategias apuntan nuevamente a un problema de autoridad en el cumplimiento de las normas que rigen el transporte y comercialización de alimentos y, específicamente, de productos cárnicos.

Sin embargo, no se puede desconocer que hay involucrado un gran componente cultural y socio económico, pues en gran parte el incumplimiento se debe a falta de capacitación y, sobre todo, de capacidad económica del minorista para asumir los costos de la modernización. En este aspecto deben generarse alianzas estratégicas entre los diferentes eslabones de la cadena para inducir el cambio cultural, de una parte, y para brindar opciones de financiación que permitan unas mejores condiciones de dotación en los expendios minoristas. Sin lugar a dudas, la promoción de mecanismos de asociación entre ellos es una estrategia que contribuiría a este fin, al tiempo que disminuiría sensiblemente los costos de distribución, ya sea por la eliminación de intermediarios o por la disminución efectiva de costos para las plantas de sacrificio.

#### **8.4.1.2. La otra cara de la Concentración**

Resulta paradójico que la solución a la informalidad por la vía del auge cada vez mayor de las “grandes superficies” conlleve igualmente distorsiones en el proceso de comercialización, en este caso por la posición dominante que les confiere frente a las plantas de sacrificio en su condición de proveedores, a partir de la cual se transfiere al proveedor parte de los costos por la vía de “cupos de acceso o codificación” y otras modalidades, costos que siempre terminan distribuyéndose entre un menor precio al productor y mayoral consumidor. Se trata, por demás, de una problemática común a todos los sectores, que ha generado desde el “boicot” de proveedores con la suficiente capacidad negociadora para hacerlo, pasando por la intervención componedora de los gremios a través de la suscripción de convenios, hasta la intervención directa de las autoridades competentes.

Sin descartar la última opción, cuando se trate de situaciones de franco abuso, las soluciones apuntan más a equilibrar las cargas a partir de una mayor capacidad de negociación de los proveedores, que es una de las grandes justificaciones de la fusión de los frigoríficos con participación de FEDEGAN; pero sobre todo a partir del empoderamiento del Acuerdo de Competitividad de la Cadena y del Consejo Nacional de la Cadena Cárnica, como espacio de concertación y acuerdo intersectorial.

#### **8.4.1.3. Las Metas**

- » FEDEGAN, en asocio con las autoridades municipales principalmente, promoverán programas de capacitación a expendedores minoristas de carne, orientados a

mejorar las condiciones higiénicas, de conservación y de manipulación, cubriendo no menos del 70% de los expendios minoristas de las grandes ciudades (capitales de departamento, principalmente).

- » FEDEGAN, conjuntamente con el eslabón industrial y las autoridades locales, promoverá esquemas de asociación y concentración física de los expendedores minorista, buscando cubrir no menos del 30% de los expendios minoristas de las grandes ciudades.
- » La empresa Frigoríficos Ganaderos de Colombia adelantará un proceso de desarrollo y posicionamiento de marca, y un esquema de integración vertical hacia delante a partir de la apertura de puntos de venta y franquiciamiento que, para 2019, tendrá presencia, cuando menos, en las cinco (5) principales ciudades del país.
- » El Ministerio de Agricultura y los diferentes eslabones de la cadena empoderarán el Acuerdo de Competitividad y el Consejo Nacional de la Cadena Cárnica como espacio de concertación entre los diferentes eslabones y, principalmente, entre la industria y el comercio de gran escala.

#### **8.4.2. En la Cadena Láctea: La informalidad**

La comercialización de productos lácteos ha alcanzado un mayor nivel de desarrollo por cuenta de las grandes procesadoras y, por ello, las dificultades entre industria y grandes superficies son menos notorias por la mayor capacidad de negociación de las grandes empresas de procesamiento, aunque, por supuesto, persisten para los pequeños y medianos, cuyo acceso a las grandes cadenas es poco menos que inviable.

La distribución a minoristas se realiza a través de una amplia red de transporte que, nuevamente, otorga ventajas a las grandes empresas y genera una verdadera guerra de acceso a través de promociones y descuentos para captar el favor de los minoristas, que resultan beneficiados por tal situación. Sin embargo, se trata más de un problema de concentración de la industria que termina siendo transparente para el eslabón de comercialización, a nivel mayorista y minorista.

En consecuencia, y sin duda alguna, el principal problema del eslabón—y de toda la cadena si se quiere— es la comercialización de leche cruda y de derivados procesados a partir de ésta. Por tal motivo, ya fue considerado dentro del eslabón de transformación por su gran impacto intersectorial y, como ya se mencionó, aunque las estrategias están más relacionadas con la capacidad y voluntad de las autoridades competentes para

garantizar el cumplimiento de la normatividad existente, es claro que requiere la concentración de esfuerzos de las autoridades y de todos los eslabones de la cadena, incluidos los consumidores, con metas que ya fueron planteadas en el eslabón anterior.

## **8.5. Mitigación de Amenazas Derivadas de la Liberación Del Comercio**

No se puede olvidar que el sector agropecuario no es ajeno a la tendencia actual de liberación mundial del comercio, lo cual sugiere la necesidad de la preservación de fundamentos de política comercial para graduar razonablemente la exposición de nuestro aparato productivo a la competencia internacional. En medio de la pasmosa y estructural lentitud que caracteriza la agenda de liberación efectiva del distorsionado comercio agropecuario en el escenario multilateral, de la consecuente profundización de acuerdos bilaterales y regionales, y de los retrasos en términos de la implementación de la agenda interna, la preservación de instrumentos de protección en frontera resulta un imperativo para Colombia. Estos últimos constituyen los pilares de los acuerdos comerciales suscritos hasta ahora por Colombia y están en la base de la formulación de la estrategia negociadora para futuros acuerdos.

Es por ello que, en el caso del sector lácteo, se debe garantizar la permanencia del Sistema Andino de Franjas de Precios, SAFF, o un instrumento de protección equivalente. Es indudable que éste ha servido como instrumento correctivo de las distorsiones en la formación del precio internacional de los lácteos, cuyo comercio es uno de los más afectados por la implementación de políticas de corte proteccionista. Paralelamente, se debe garantizar la legalización y el sostenimiento de los aranceles de 80% y 70% para carne de res y vísceras blancas respectivamente (Ver recuadro Aranceles, Capítulo 10), ante la comunidad Andina de Naciones y ante terceros países.

## **8.6. Trazabilidad**

Durante los últimos años han surgido en algunos lugares del mundo, principalmente en países grandes exportadores de alimentos, crisis sanitarias de origen animal derivadas de la aparición de enfermedades zoonóticas, es decir, que afectan la salud del consumidor final. La de mayor repercusión mundial ha sido, sin lugar a dudas, la relacionada con la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), más conocida como el

mal de “las vacas locas”, que produce en el hombre la enfermedad de Creutzfeldt Jacob, causando finalmente la muerte.

Estos eventos deterioraron seriamente la confianza del consumidor y llevaron a una disminución de la demanda mundial de carne bovina, remplazándola por productos sustitutos como cerdo y pollo principalmente. En consecuencia, el sector ganadero y la industria cárnica se vieron obligados a desarrollar herramientas orientadas a recuperar la confianza del consumidor y, de esta manera, retornar a los volúmenes de mercado que permitieran el crecimiento de la industria.

Para generarle al consumidor la confianza suficiente para motivarlo a orientar nuevamente su decisión de compra hacia la carne de bovino, fue necesario garantizar el origen del producto, de manera que se tuviera la certeza de las condiciones sanitarias de la planta sacrificio, de la producción y, más aún, de las fincas donde había sido criado y cebado cada animal.

El anterior proceso de garantía no es otra cosa que “La trazabilidad”, definida como “la capacidad para seguir el movimiento de un alimento a través de etapa(s) especificada(s) de la producción, transformación y distribución”.

La trazabilidad y su estrecha relación con la identificación animal, como componente fundamental de los mecanismos de garantía sanitaria, es la capacidad de mantener identificados los animales y sus productos (para el consumidor), a lo largo de las cadenas de comercialización, transformación y producción hasta su origen, con el fin de realizar investigaciones epidemiológicas o establecer acciones correctivas en beneficio de la comunidad consumidora. Esta condición, precisamente, justifica plenamente la ubicación del tema en este capítulo, toda vez que la trazabilidad, a pesar de haberse originado en nuestro país como una necesidad para el acceso real a los mercados de exportación, es un proceso que toca, como ningún otro, a todos los eslabones de las cadenas.

Para el logro de sus objetivos como instrumento de garantía a partir de la información, es fundamental contar con un conjunto de antecedentes básicos que garanticen el buen funcionamiento del sistema, entre los que se destacan:

- » Un registro nacional y único de todas las producciones pecuarias bovinas.
- » La información sobre existencias bovinas.
- » Registro individual y único de los animales.
- » Registro de los eventos ocurridos con cada animal.
- » Un registro de movimientos de ganado bovino.
- » Un procedimiento de identificación individual de los animales bovinos.
- » Procesos de transformación y comercialización (que se realizan a partir de la faena).

Más allá de su justificación originaria, relacionada con la sanidad animal, la identificación animal reporta ventajas y utilidades que dan lugar a otra serie de objetivos para su implementación, entre otros:

- » Responder a las nuevas exigencias de mercados, cumpliendo con sus regulaciones.
- » Controlar el ingreso de enfermedades y mejorar el control y erradicación de enfermedades endémicas. El Sistema facilita la determinación del origen de las infecciones y enfermedades animales.
- » Garantizar la seguridad alimentaria, pudiendo enfrentar accidentes de hallazgos de residuos químicos y biológicos en productos pecuarios.
- » Garantizar la certificación oficial de exportaciones, tanto en el ámbito de salud animal como de inocuidad.
- » Formación de base de datos.
- » Control del abigeato.
- » Mejoramiento genético.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 914 del 21 de octubre de 2004, creó el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino –SINIG– y, en su artículo 4º, definió nueve (9) objetivos para el sistema colombiano. La Ley fue posteriormente reglamentada por el Decreto 3275 de 2005 y por la Resolución 46025 de 2005 emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, delegando en FEDEGAN la administración del sistema. En tal condición, la Federación debe garantizar el correcto funcionamiento del mismo, para lo cual se desarrollarán las siguientes estrategias:

### **8.6.1. Diseño del Sistema Nacional de Trazabilidad**

A partir de la aprobación por parte de la Comisión Nacional del Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino, FEDEGAN conformó un equipo interdisciplinario para realizar el diseño del Modelo Conceptual de la trazabilidad bovina en Colombia, incluyendo el levantamiento de los procesos y procedimientos, el reglamento operativo, diseño del sistema de información, la infraestructura tecnológica y la base jurídica, entre otros aspectos, con el fin de permitirle al país iniciar la aplicación de los principios de la trazabilidad en los animales y los alimentos derivados de la ganadería.

Los componentes que contempla la fase de diseño son los siguientes:

1. Levantamiento de procesos y procedimientos que contemplen las ocurrencias reales para incorporar al Sistema de Información todos los eventos posibles con un animal y con los productos que de él se deriven.
2. Reglamentación de la administración del sistema: contempla la oficialización de todos los procesos y procedimientos, de manera que estén alineados con los objetivos y sean aplicables en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 914.
3. Definición de una estructura orgánica eficiente, que permita cubrir todo el territorio nacional, aprovechando para ello la infraestructura actual de FEDEGAN, delegando responsabilidades en terceros y definiendo con claridad las relaciones funcionales con las autoridades competentes, toda vez que éstas intervienen en parte del proceso y lo soportan.
4. Conceptualización del Sistema de Información (Términos de Referencia), a partir de la premisa de que toda la información de los bovinos identificados y de sus eventos, será almacenada en un sistema de información, cuya arquitectura deberá permitir el registro de todas y cada una de las ocurrencias de un animal; considerando que este registro de información debe hacerse de manera remota, segura, confiable y en tiempo real.
5. Especificación de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones (Términos de Referencia) que permitirá la operación del Sistema de Información de manera confiable, sostenible y consistente con los estándares de seguridad requeridos para un proyecto de esta magnitud.
6. Identificación y cuantificación de fuentes de financiación. Elaboración de un presupuesto con sus respectivas fuentes de financiación, a partir de la identificación plena del hato. La financiación deberá garantizar el arranque y sostenibilidad del Sistema, por lo que deberá incluir recursos provenientes de la cooperación internacional, del Presupuesto Nacional (MADR), y del crédito si es del caso.

### **8.6.2. Implementación**

Una vez diseñado el Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino, su estructura básica, la arquitectura del sistema de información, las fuentes de financiación, los mecanismos de articulación y los procedimientos operativos, entre otros aspectos,

se iniciará la fase de implementación, entendida como el desarrollo de los aspectos instrumentales necesarios para la ejecución del proyecto, a saber:

### **8.6.2.1. Reglamentación**

Los elementos del diseño se usarán como base para reglamentar la Ley 914 (Decreto reglamentario y Resolución del MADR), y hacer estos procedimientos de obligatorio cumplimiento, procedimientos que, a la vez, responden a la realidad y necesidades del sector ganadero.

### **8.6.2.2. Contrato Interinstitucional**

Antes de empezar la fase de ejecución, con sus componentes de administración de recursos y establecimiento de compromisos contractuales con terceros, se requiere formalizar la relación mediante la cual el Gobierno Nacional contrata con FEDEGAN la administración y ejecución del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, en concordancia con el Artículo 3° de la Ley 914 de 2004.

### **8.6.2.3. Desarrollo del software**

El sistema de información que permita el almacenamiento sistemático y ordenado de los flujos de información que se derivan de los procesos antes descritos, será desarrollado por un contratista que se seleccionará de acuerdo con los términos de referencia resultantes de la Fase de Diseño, y a través de los mecanismos que garanticen transparencia en el proceso y la idoneidad de la empresa seleccionada.

### **8.6.2.4. Infraestructura**

En esta etapa se realizarán todas las acciones necesarias para iniciar la ejecución de las actividades aprobadas en el marco conceptual, que permitirán lograr la operación o implantación del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino (SINIG). Esta etapa permitirá disponer de la infraestructura física, administrativa, el

recurso humano, tecnológico y de comunicaciones, y demás recursos necesarios para poner en operación el Sistema.

### 8.6.3. Ejecución

Corresponde a la puesta en marcha del proyecto, a partir de una planeación del mismo para establecer los ámbitos escalonados de aplicación del Sistema por etapas, pues su masificación debe ser, de acuerdo con la Ley 914 y con la realidad del sector ganadero colombiano, de forma gradual, de manera tal que la cobertura geográfica del hato ganadero se realice por etapas, conservando los principios de viabilidad y razonabilidad.

El proyecto se iniciará llevando a cabo el proceso de identificación, registro, control y seguimiento de la información generada por los eventos asociados a los bovinos en un conjunto de explotaciones ganaderas (sector primario) organizadas a través de:

- » Los Proyectos Locales de Vacunación de FEDEGAN – F.N.G.
- » Las explotaciones productoras de genética organizadas en las asociaciones de razas puras afiliadas a La Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas – UNAGA.
- » Las explotaciones inscritas en los programas de Exportación de carne, de leche y de Sello de calidad de la carne.

En el sector industrial (secundario o de transformación), involucrará:

- » Los establecimientos industriales de acopio y procesamiento de leche y derivados lácteos.
- » Los establecimientos industriales de sacrificio, faenado, desposte y obtención de carne y productos cárnicos.
- » Los principales establecimientos comerciales de distribución y venta al público de los anteriores y que, adicionalmente, tengan como proveedores a las explotaciones ganaderas registradas en el Sistema.

Se tendrá en cuenta la información de características relevantes sobre los ganaderos, las explotaciones ganaderas, los bovinos, el nivel tecnológico de las explotaciones ganaderas, la medición del proceso de solicitud y aplicación de los DIN (Dispositivos

de Información), el registro de los bovinos, la agilidad en la captura de la información, la comunicación con el sistema, auditoría y calidad de la información, entre otros. Así mismo, los procesos de seguimiento de los procesos, productos y recuperación de los DIN en el final del proceso industrial cárnico, como también los procesos de seguimiento a lo largo del proceso industrial lácteo. Esta etapa consiste en la puesta en operación del Sistema Nacional de Identificación e Información del ganado Bovino SINIG, y para ella se requiere la disponibilidad de la infraestructura técnica, física, humana y administrativa para la operación y masificación del Sistema.

#### **8.6.4. Metas**

Para 2019, la totalidad del hato colombiano estará cubierto por el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

## 9. FOMENTO AL CONSUMO Y PROMOCIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la concepción de cadena que ha inspirado el desarrollo temático del Plan, en lo que corresponde a los pilares estratégicos de la ganadería colombiana, el Consumo, como último eslabón de las cadenas cárnica y láctea, bien podía haber sido tratado como epílogo del capítulo anterior. No obstante, “el Consumo”, entendido como la apetencia individual de millones de consumidores por un producto específico, es la concreción de “la Demanda”, que es una de las dos “fuerzas”—la otra es “la Oferta— que se encuentran en “el Mercado”, y este último, o mejor, los mercados, constituyen el foco, el objetivo, hacia donde confluyen todos los esfuerzos y estrategias del Plan. Los mercados no son, sin embargo el fin último, que está relacionado con motivaciones superiores como el bienestar del ganadero, la recuperación del campo y el logro de los ideales nacionales, la paz entre ellos.

En principio, conviene precisar la diferencia, si se quiere de ocasión, entre Consumo y Demanda, sobre todo si acabamos de afirmar que el primero es la concreción de la segunda, de hecho no son lo mismo. El Consumo tiene que ver con la decisión efectiva de compra y uso de un producto —y así se mide—, mientras que la Demanda es consumo potencial, es señal de mercado, que sirve de referente a los productores para tomar decisiones orientadas a satisfacerla.

Ahora bien, en el contexto de los frentes de trabajo y acciones del Plan Estratégico de la Ganadería, la diferenciación tiene que ver, primero, con las estrategias mismas: fomento y promoción; segundo, con su orientación: fomento al consumo de carne y leche entre los sectores más desprotegidos, y promoción de la demanda hacia la población en su conjunto; y tercero, con los instrumentos: subsidio directo a los sectores más desprotegidos para fomentar el consumo a través de programas asistenciales, y campañas de medios dirigidas a toda la población para promocionar la demanda por productos cárnicos y lácteos.

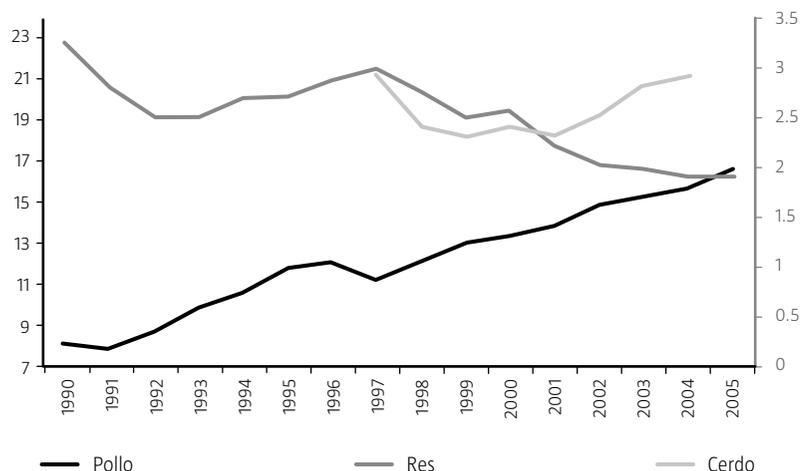
## 9.1. El Consumo de Carne

La carne y la leche bovinas aún ocupan un lugar de preferencia en la dieta alimenticia de los humanos, o cuando menos de aquellos que hacen parte de lo que conocemos como “la cultura occidental” para el caso de la carne, y un tanto más universal para el de la leche, como referente más cercano de la alimentación materna.

Para el caso colombiano, esa preferencia fue prácticamente exclusiva hasta mediados del siglo pasado, y esa sensación de una demanda asegurada no ha resultado positiva para la capacidad de reacción de las dos cadenas y del sector primario en particular, frente al despertar de la competencia, incipiente a partir de las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, y realmente arrolladora desde los años ochenta hasta la fecha. A ello ha contribuido, sin lugar a dudas, la “satanización” del consumo de carne por cuestiones de competencia, filosóficas o de salud; pero sobre todo el auge de los sustitutos tanto para la carne como para la leche, lo cual colocó a las dos cadenas frente a la necesidad de “competir” en un mercado que sentían hasta entonces como exclusivo.

El consumo de carne de bovino se ha reducido en las últimas décadas. Antes de los noventa participaba con más de las tres cuartas partes del gasto en cárnicos y del consumo de proteína animal del colombiano. Hoy en día supera apenas el 50% del consumo de proteína animal y equivale a poco más del 60% del gasto del colombiano en proteína animal. Iniciando la década de los noventa el consumo de carne de res por habitante se ubicaba en 23 Kg/año (Gráfica 9.1), y en los últimos quince años presentó una tendencia decreciente hasta llegar a 16.7 Kg/hab/año en 2005, en tanto que, como se puede apreciar en la gráfica, el consumo de pollo presentaba, durante el mismo lapso, una tendencia con la misma intensidad pero totalmente opuesta, pasando de apenas 4 kg/hab/año en la década de los ochenta, a 16 kg/ por habitante al año durante 2005, lo cual refleja una clara sustitución en el consumo de carne de res por la carne de pollo, frente a la cual no ha habido una reacción consecuente por parte del sector ganadero ni de la cadena cárnica como un todo.

Así las cosas, el pollo pasó de representar poco más del 20% del consumo total de las carnes a principios de la década anterior, al 42% en la actualidad. Adicionalmente, conviene anotar que la Gráfica 9.1 sirve para ilustrar con claridad las tendencias opuestas en el consumo de carne y leche, aunque las cifras están, de hecho, subestimadas, ya que no incorporan la corrección a la baja de los poblacionales del censo de 2005.

**Gráfica 9.1 Consumo (kg/per capita)**

Fuente: FENAVI, FEDEGAN, Asociación Colombiana de Porcicultores.

La reducción en el consumo de carne de res como resultado de la reducción en los precios del pollo se explica en parte por las elasticidades cruzadas entre res, pollo y cerdo, resultando altamente sensible a los cambios en los precios de estos sustitutos. En efecto, al incrementarse el precio del pollo y el cerdo en un 1%, la demanda por carne de bovino se incrementaría en 0.77% y 0.53% respectivamente; y por el contrario, una disminución en los precios del pollo incide negativamente, como en efecto lo ha hecho, en el consumo de carne bovina.

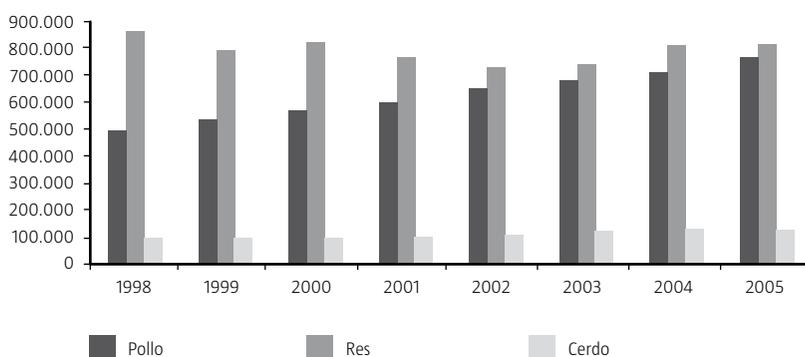
En los últimos años la producción de pollo se ha incrementado significativamente (Gráfica 9.2), alcanzando niveles cercanos a los de la carne de bovino. Las razones tienen que ver, en parte, con la estructura de producción del pollo, que permite una alta integración desde la cría hasta el desposte y la entrega en el expendio inclusive, lo cual reduce o casi elimina la intermediación, otorgando una mayor competitividad.

Pero adicionalmente, la avicultura, gracias a desarrollos genéticos, mejores y más económicas mezclas de concentrados alimenticios, y reducción en el costo de la materia prima luego de la apertura económica, entre otros factores, logró reducir significativamente sus costos de producción, lo cual se reflejó en un enorme incremento en la productividad, toda vez que el tiempo de engorde de los animales se redujo a menos de la mitad (100 días a 40 días). En el año 2005, como resultado de un incremento

en la oferta de animales, sumado a la reducción en los precios del maíz amarillo, del 11% entre 2004-2005, los precios del pollo se redujeron considerablemente.

El cerdo, por su parte, aunque muestra unos bajos niveles de consumo, no mayor a los tres kilos y medio desde el año 2002, empieza también a mostrar una tendencia al alza, aunque, al igual que las del pollo, se trata de cifras un tanto subestimadas por la falta de ajuste al censo de 2005.

**Gráfica 9.2 Producción (toneladas)**



Fuente: FENAVI, FEDEGAN, Asociación Colombiana de Porcicultores.

El “Estudio sobre el Consumo de Carne en Colombia”, realizado por el Centro Nacional de Consultoría, indagó sobre hábitos de compra de carne en el hogar, lugares de compra, y conocimiento de los cortes, presentaciones y almacenamiento de la carne de res, entre otros aspectos; y presentó resultados interesantes: En el 98% de los hogares<sup>1</sup> se consume carne de res por lo menos una vez al mes. El lugar principal de compra es la fama de barrio para el 45% de los hogares, lo cual ratifica la prevalencia de la informalidad en la comercialización. Se encontró además, que la frecuencia de compra no coincide con el resto de las compras de mercado, pues la carne se compra semanalmente en casi la mitad de los hogares, y diariamente en la otra mitad.

<sup>1</sup> El Estudio sobre el Consumo de Carne en Colombia realizado por el Centro Nacional de Consultoría, realizó encuestas a 1.600 familias en 12 ciudades del país. Las entrevistas se realizaron a hogares de estratos 3, 4, 5 y 6.

Pero quizás los resultados más importantes tienen que ver con que, a pesar de la importancia del fenómeno de sustitución de carne de res por pollo, la carne de bovino sigue siendo percibida por los colombianos como la “carne principal”, la que más rinde, la más natural y la que ofrece mayor variedad en términos de cortes y preparaciones. Por el contrario, consideraciones sobre el precio (contradictoria, en cierta medida, con el rendimiento), la salud e higiene en la comercialización y en el empaque, estarían favoreciendo el consumo de sus substitutos.

## 9.2. El Consumo de Leche

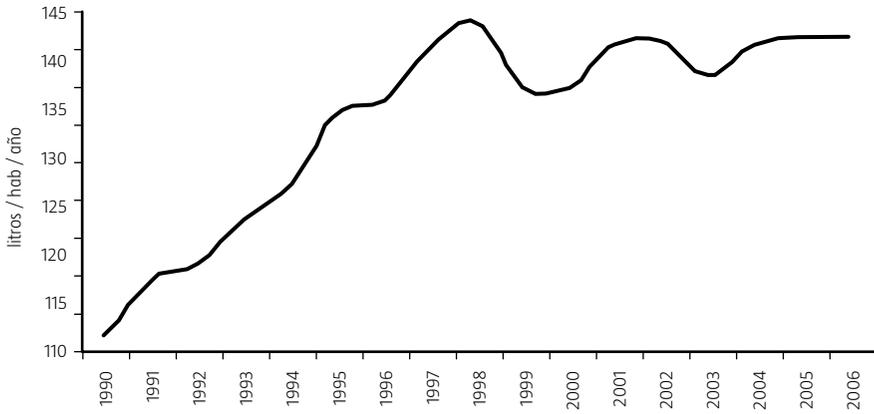
En el campo de los lácteos, como se mencionó anteriormente, el país no dispone de información exacta sobre la producción de leche fresca. Sin embargo, el análisis del consumo aparente durante los últimos 15 años (Gráfica 9.3), resultado de la relación entre la producción estimada y la población, revela una dinámica significativamente creciente hasta 1998, pico en el cual el consumo interno habría bordeado los 145 litros/hab/año, para después caer ligeramente y estabilizarse alrededor de los 142 lt/hab/año.

Teniendo en cuenta los índices de pobreza en Colombia, carecería de toda lógica hablar de niveles de saturación en el consumo de muchos colombianos. La Secretaría de Agricultura de Estados Unidos, USDA, recopila información relacionada con la proporción en la cual se afecta la demanda de productos lácteos ante cambios en su propio precio (elasticidad directa) y cambios en el ingreso (elasticidad ingreso). En una muestra de más de 100 países de diferentes niveles de desarrollo, en la cual Colombia brilla por su ausencia, la USDA reporta elasticidades directas inferiores a  $-0,5\%$ <sup>2</sup> y elasticidades ingreso cercanas a  $0,7\%$ <sup>3</sup>.

Sin embargo, es claro que, después de 1998, se inicia una tendencia de relativa pérdida de dinamismo en el crecimiento de la producción, el cual, aunque positivo, no alcanza a compensar el crecimiento vegetativo de la población. La primera década del nuevo siglo se caracteriza también por la consolidación del país como exportador neto de productos lácteos, condición a todas luces conveniente y necesaria para tonificar los precios domésticos, como también, a raíz de la enlechada de 2001–2002, al país le quedó clara la necesidad de conservar, a toda costa, la imposición de medidas en frontera para el control de las importaciones.

2 Un incremento del 1% en el precio del producto afectaría la cantidad demanda en 0,5%.

3 Un incremento del ingreso del 1% supone un incremento en la cantidad demanda del 0,7%.

**Gráfica 9.3 Consumo Aparente de Leche fresca**

*Fuente:* FEDEGAN. Con base en DANE (población no corregida por CENSO 2005).

Pese a la consolidación de las leches larga vida (UHT) y de las leches saborizadas, especialmente evidente en la canasta familiar de los estratos altos de la población, el consumo de leche líquida, como en muchos países del mundo, tiende a decrecer en Colombia. La aparición de un vasto portafolio de sustitutos, imperfectos desde el punto de vista de su aporte nutricional, tiene mucho que ver con la aparente saturación del mercado interno. Menos de la mitad de la oferta de leche fresca se canalizaría hoy en día como leche procesada.

Sin embargo, el panorama es radicalmente diferente desde la óptica del mercado de los derivados lácteos, cuya producción demandaría actualmente menos de la tercera parte de la oferta doméstica. Tan sólo hablando en términos de quesos y yogures, los niveles de consumo doméstico revelan un potencial significativo, cuya capitalización podría compensar con creces la pérdida de dinamismo en el consumo de leches procesadas.

### 9.3. El Fomento al Consumo

La condición o el concepto de fomento conlleva una noción de apoyo, de estímulo a una actividad o, en este caso, a un consumo que, sin dicho estímulo no sería posible. A nadie se le ocurriría en Colombia, fomentar, por ejemplo, la actividad bancaria o

la construcción de lujo, pero sí es necesario “fomentar” la cultura que tiene pocos mecenas, o la vivienda de interés social que no es un negocio atractivo para los constructores. El fomento al consumo entonces, tiene una connotación de subsidio para que los grupos poblacionales más desprotegidos y de menores ingresos, puedan tener acceso a alimentos tan vitales como la carne y la leche.

En Colombia y en el mundo, la leche en polvo representa un símbolo de esta actividad de fomento “asistencial”, no sólo por su mayor disponibilidad y fácil manejo, sino por su impacto nutricional, sobre todo para el desarrollo en la época de la niñez. Desde las donaciones de la Alianza para el Progreso y Caritas Internacional en la década de los sesenta y posteriores, pasando por la filantropía privada nacional, hasta los programas gubernamentales, más fortalecidos y consistentes a partir de la creación del ICBF, el “vaso de leche escolar” es una estrategia de impacto para fomentar su consumo entre un grupo poblacional específico.

La carne, por el contrario, a pesar de su fortaleza como fuente proteínica, no ha sido objeto de programas de fomento, sobre todo por las dificultades de conservación, no sólo para el donante, en el almacenamiento, el transporte y la distribución, sino también para el beneficiario, que tampoco tiene posibilidades de conservación y debería consumirla de inmediato. Quizás el único programa vigente de suministro de carne a segmentos poblacionales desprotegidos, es el desarrollado por FEDEGAN – F.N.G. con destino a instituciones para la “tercera edad” en sectores pobres de las principales ciudades del país.

Mientras exista inequidad —y siempre la habrá— deberán existir programas de fomento al consumo desarrollados desde el Estado, pero ojalá cada vez con mayor cobertura y con mayor participación de los sectores más favorecidos de la población. Según un informe de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, de los 554.000 niños que mueren anualmente en América Latina y el Caribe antes de cumplir cinco años, 114.000 perecen por desnutrición. Y más cerca de nosotros, un estudio sobre mortalidad por desnutrición realizado por el Centro de Investigaciones en Dinámica Social (Cids), de la Universidad Externado de Colombia (Revista Semana, agosto 17 de 2006), reveló que tres niños menores de cinco años mueren al día por desnutrición en Colombia. En Chocó las cifras son abrumadoras. En ese departamento mueren anualmente 2.054 niños, en la Costa Atlántica 413 niños y en el sur del país 317.

La leche es también, por supuesto, el otro componente del Programa de Fomento al Consumo de FEDEGAN – F.N.G., orientado hacia niños en los primeros años de escolaridad en instituciones de zonas marginadas de las principales ciudades del país.

En la misma línea, las cadenas de la carne y de la leche, en alianza con el Gobierno Nacional y con las autoridades locales principalmente, deberían acometer programas de provisión de carne de res y leche para las clases menos favorecidas, apalancando programas ya existentes (ICBF, Bogotá sin hambre, etc), que no necesariamente deben consistir en la entrega gratuita, en el caso de la carne sobre todo, sino en el suministro a precios favorables y, en algunos casos, a través de la institucionalidad de cadena (Consejo Nacional Lácteo y Consejo Nacional Cárnico), aunque, en este último caso, suele enfrentarse el rechazo, en parte justificado, de los minoristas de la zona (FEDEGAN lo experimentó en programas piloto en tres ciudades del país).

## 9.4. Promoción de la Demanda

La promoción, a diferencia del fomento, tiene una clara caracterización comercial y se relaciona comúnmente con campañas “promocionales” a través de los medios o de otros mecanismos de publicidad, que buscan convencer de algo al gran público: a la Demanda.

Si la ganadería colombiana, como está planteado en los elementos estratégicos del Plan, está enfocada hacia los mercados, en plena sintonía con la globalización imperante y con las señales de cambio del mundo, entonces no sólo debe prepararse para ofrecer productos de calidad y a precio competitivo, y además, los productos que el mercado está demandando y no aquellos que producimos mejor o que –creemos– van a ser demandados; sino que debe prepararse para “venderse a sí misma” y para convencer a los consumidores de las bondades de su producto.

Como ya se mencionó atrás, la ganadería colombiana y, sobre todo, la cadena cárnica, disfrutó hasta hace relativamente muy poco, las “ventajas” de la exclusividad de un mercado cautivo y prácticamente sin competencia, y terminó “acomodándose” a tal situación, al punto que se le olvidó competir y, a pesar del auge abrumador del pollo y de la reducción del consumo de carne de res, parece sentir que la carne, y también la leche, alimentos naturales por antonomasia, siguen sin necesitar promoción frente a la que practican sus competidores con gran empuje.

Esta es una responsabilidad exclusiva de la cadena en su conjunto. Se requiere arbitrar los recursos necesarios para adelantar estrategias publicitarias de impacto, enfocadas a enseñarle a los consumidores el manejo, las posibilidades y las ventajas de consumir carne y leche, al estilo de las que, en Estados Unidos, se realizan

apoyadas por personajes importantes a nivel mundial, que motivan el consumo de carne y leche.

En cuanto a la carne se refiere, y aunque anclada en el segmento de transformación, es evidente que una estrategia agresiva de diferenciación de producto, de generación de marcas comerciales, y de adaptación a los hábitos de consumo que se derivan de la acelerada vida moderna, redundaría en mayor facilidad para llegar al consumidor y, sobre todo, para desvirtuar el estereotipo de que la carne es un producto de largo término de cocción y de pocas alternativas en cuanto a formas de preparación. Los alimentos listos para comer, y los derivados de todas clase deberán entrar al menú de opciones de la industria.

La leche, por su parte, tiene un gran desarrollo en cuanto a diversificación de productos, tendencia que se debe acentuar para orientar los hábitos de consumo hacia los derivados, es decir, para “promocionarlos”, porque sencillamente, quien se come un kilo de queso se está tomando ocho litros de leche, y esta es una cuenta que la industria y la cadena como un todo, no deben olvidar a la hora de adelantar campañas publicitarias promocionales.

## 9.5. Las Metas

- » El Gobierno intensificará esfuerzos para articular programas masivos de fomento al consumo de leche, orientados a garantizar que, para 2019, todos los niños colombianos de estratos 1 y 2 podrán tomar un vaso de leche diario, en el entendido también, de que, para ese entonces, se habrá logrado reducir significativamente la pobreza.
- » El Gobierno concertará con la cadena cárnica mecanismos que permitan suministrar carne a precios altamente subsidiados a los colombianos inscritos en el Sisbén, utilizando canales de comercialización con capacidad para garantizar la transparencia del programa.
- » Para 2019, y una vez se reduzca el peso de las inversiones sanitarias principalmente, FEDEGAN habrá incrementado en un 100% los recursos anuales destinados al Fomento al Consumo de Carne y leche.
- » FEDEGAN articulará esfuerzos con las cadenas cárnica y láctea para adelantar campañas permanentes de fortalecimiento de la demanda de carne y leche.
- » Para 2019, y una vez se reduzca el peso de las inversiones sanitarias principalmente, FEDEGAN destinará anualmente a la Promoción de la Demanda por carne y

leche, una suma igual a la destinada al Fomento al Consumo de dichos productos, todo ello en consonancia con los objetivos del Plan Estratégico, formulados en términos del aumento del consumo per cápita de carne y leche.

- » En suma, los objetivos en cuanto a fomento al consumo y promoción de la demanda, son los mismos del Plan Estratégico, en consistencia con su orientación al mercado interno. Es decir:
  - Para 2019, el consumo de carne por habitante año será de 30Kg.
  - Para 2019, el consumo de leche por habitante año será de 163 lt.

## 10. EL MODELO EXPORTADOR GANADERO

La internacionalización de la economía colombiana, actualmente promovida en forma acelerada mediante la firma de acuerdos comerciales, supone grandes oportunidades para capitalizar y no menos significativas amenazas para enfrentar. De la adecuada y oportuna implementación de la agenda interna ganadera, objeto precisamente del Plan Estratégico con miras a 2019, dependerá el éxito o el fracaso que se derive de la exposición de nuestro aparato productivo a la competencia extranjera. Si no somos capaces de cumplir con el propósito de primera instancia, de conservar y fortalecer nuestra posición en el mercado interno, no sólo frente a nuestros sustitutos internos (Capítulo 9), sino frente a la carne y la leche de origen foráneo (principalmente la del sur del continente) menos aún alcanzaremos los estándares internacionales requeridos para lograr el acceso real a mercados como el de Estados Unidos. De ser así, difícilmente habrá un 2019 promisorio para la ganadería colombiana. Pero el mensaje es y debe ser positivo. La ganadería tiene las condiciones para lograrlo. Sobre esa convicción está soportado el Plan Estratégico, con objetivos y metas ambiciosos pero posibles.

Sin embargo, es menester estar atentos a las amenazas del ambiente externo. Los avances en las negociaciones bilaterales y multilaterales tienen consecuencias evidentes en la reducción de la protección en frontera, sea esta de tipo arancelario (gravámenes) o no arancelario (restricciones administrativas, sanitarias y técnicas injustificadas). Es cada vez más claro entonces, que las barreras no arancelarias “justificadas”, objeto de cuantiosas ayudas internas en el caso de los países ricos<sup>1</sup>, seguirán teniendo primacía sobre las arancelarias, a la hora de explicar los patrones de comercio de los productos

---

<sup>1</sup> En el 2004, los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), notificaron por concepto de ayudas internas un monto de poco menos de US\$ 275.000 millones. Un 14% del total se orientó a la producción de lácteos y un 12% a la de carne de res.

de origen bovino. En efecto, este tipo de barreras se erigen sobre la base de requerimientos cada vez más exigentes relacionados con la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud humana, y con la sanidad animal y vegetal, con certificación de sistemas sanitarios y exigencia de implementación de instrumentos como la trazabilidad. Paralelamente, se registra una tendencia creciente a la introducción de elementos de política asociados a la responsabilidad social, ambiental y al bienestar animal.

Finalmente, vale la pena anotar que, mediante el mejoramiento de tales estándares, los exportadores no sólo buscan consolidar su presencia en los mercados internacionales, sino exponerlos como la mejor garantía de la protección del mercado doméstico ya que, inclusive durante su proceso de implementación, se tornan en requisitos para la importación, extendidos a los proveedores internacionales en virtud de principios como el de trato nacional<sup>2</sup>.

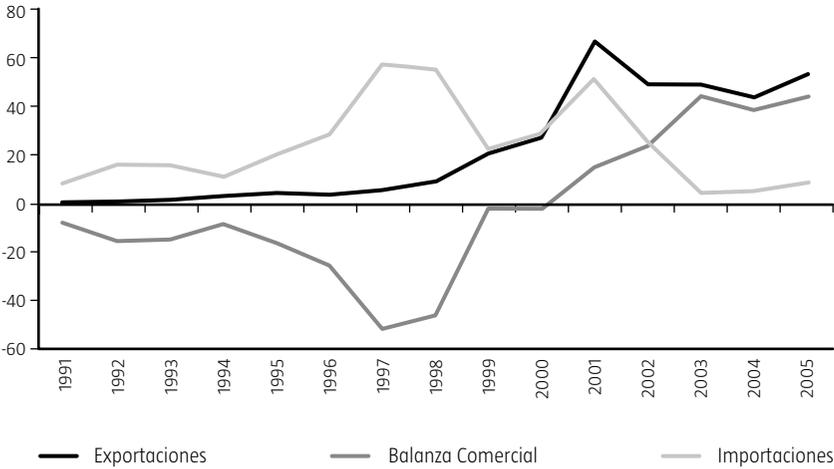
## 10.1. Comercio Internacional de Productos Lácteos

Desde 2001, el país es exportador neto de productos lácteos y, en 2005, la balanza comercial colombiana resultó superavitaria en US\$44.6 millones (Gráfica 10.1). Las exportaciones se han concentrado en Venezuela, país al cual se ha orientado, tradicionalmente, más del 90% del flujo total de exportaciones. En un segundo lugar se encuentra Estados Unidos, con una pequeña pero promisoría participación de menos del 5% en los últimos años.

Como se puede observar en la Gráfica 10.2, la leche en polvo participa con la mayor parte de las exportaciones. Sin embargo, vale la pena destacar la dinámica reciente de algunos derivados lácteos de mayor valor agregado, como los quesos, los cuales han venido ganando terreno en los últimos años. Como ya se indicó en el capítulo anterior, sin menoscabo de la producción de leche líquida y aún de leche en polvo, el país debe continuar por la senda liderada por la empresa privada, de un importante nivel de diferenciación de productos lácteos, pero induciendo campañas intensas de promoción de esta demanda más selectiva pero importante para dinamizar la producción. Ya se dijo con suficiente sencillez, quien se toma un kilo de leche se está tomando 8 y hasta más litros de leche, dependiendo de la calidad del producto.

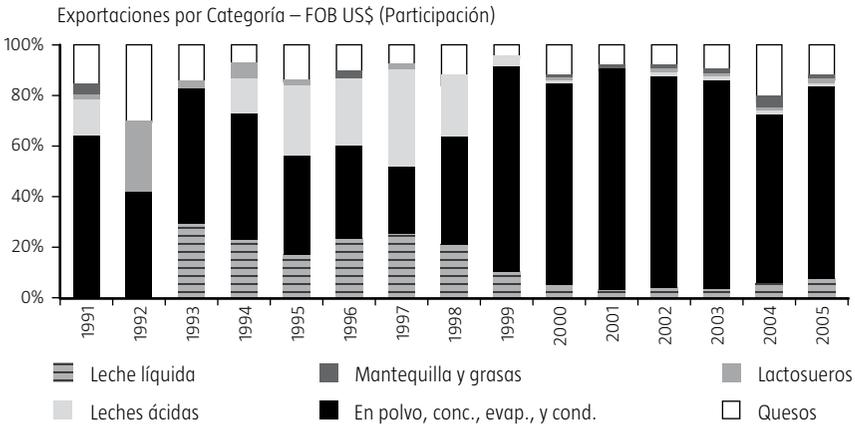
2 *En virtud del trato nacional los países se comprometen a otorgarle a las mercancías o a los servicios importados, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías o servicios producidos en el mercado doméstico.*

**Gráfica 10.1 Comercio Internacional de Productos Lácteos (US\$ millones)**



Fuente: DIAN – DANE

**Gráfica 10.2 Participación de algunos productos lácteos en las exportaciones**

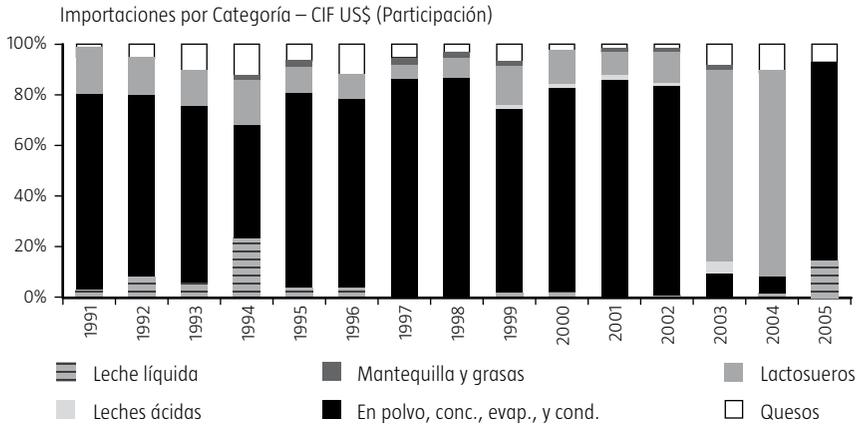


Fuente: DIAN – DANE

En cuanto a las importaciones se refiere (Gráfica 10.3 de la siguiente página), luego de un crecimiento significativo a principios de la década de los 90, jalonado

también por la leche en polvo, producto que llegó a participar con poco menos del 90% del total, el país viene asistiendo a una significativa caída desde finales de la década pasada, en buena medida explicada por los cambios normativos implementados desde el 2002.

**Gráfica 10.3 Participación de algunos productos lácteos en las importaciones**



Fuente: DIAN – DANE

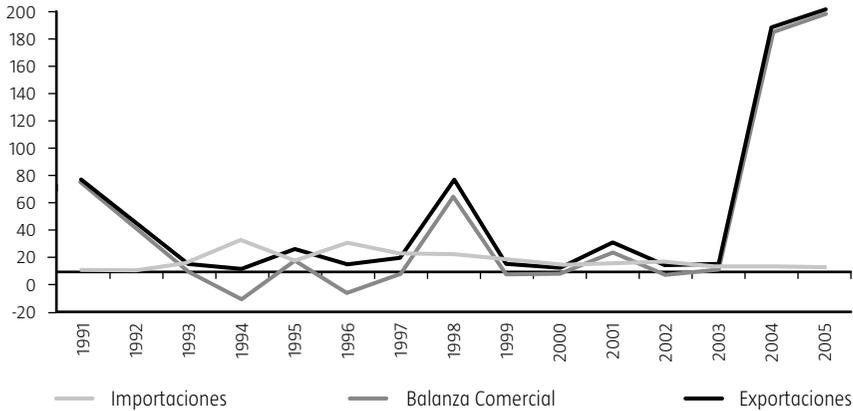
En los últimos años, los Estados Unidos se consolidó como el primer proveedor de Colombia, participando con poco menos de la tercera parte del total de importaciones, seguido de cerca por República Checa, origen de buena parte de las importaciones de lactosueros. Estas últimas han crecido a una tasa anual de casi 12%, sobrepasando más de cuatro veces la demanda industrial doméstica. El excedente se ha canalizado hacia el sector informal y ha sido utilizado, principalmente, para la adulteración de leches líquidas.

## 10.2. Comercio Internacional de Animales Vivos, Carne de Res y Vísceras

Desde el año 2004, el país viene asistiendo a un crecimiento sin precedentes de las exportaciones (Gráfica 10.4), jalonado por los envíos de animales vivos hacia Vene-

zuela. En los dos últimos años, las ventas al exterior bordearon los US\$ 200 millones, explicando, en buena medida, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

**Gráfica 10.4 Comercio Internacional de Animales Vivos, Carne de Res y Vísceras (US\$ millones)**



Fuente: DIAN – DANE

Sin tener en cuenta el comercio de animales vivos, las exportaciones de carnes y vísceras tienen todavía un peso pequeño en el balance general (Gráfica 10.5 de la siguiente página). A pesar de ello, en promedio, en los últimos tres años se registraron exportaciones por más de US\$ 27 millones.

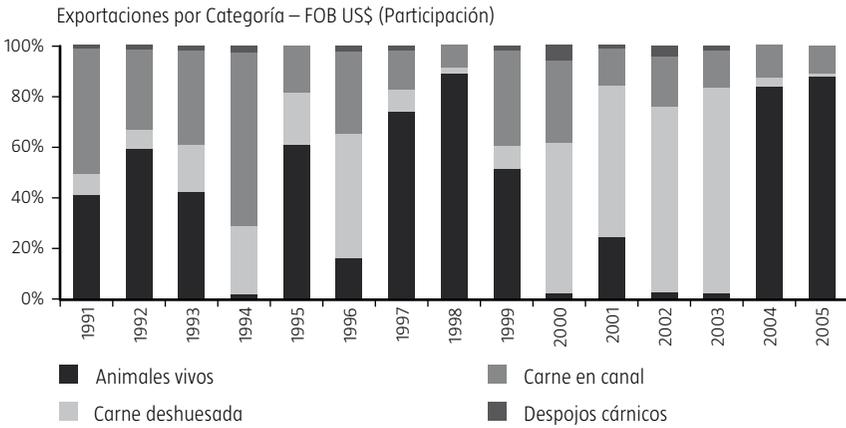
Entre 2000 y 2005 las importaciones de carne y vísceras superaron, en promedio, apenas los US\$ 5 millones. En el más reciente pico, registrado en 2004 (Gráfica 10.6 de la siguiente página), las importaciones superaron las 6.800 toneladas, correspondiendo, en valor, el 52% a vísceras y el 41% a carnes deshuesadas.

Es claro cómo las importaciones de vísceras vienen ganando terreno, consolidando a Colombia como importador neto de las mismas, consideradas como subproducto, pero igualmente sustituto directo de los productos cárnicos, sobre todo en los segmentos de menores ingresos.

Vale la pena anotar que las importaciones totales, que difícilmente se aproximan al 2% de la oferta doméstica, se concentran, por obvias razones, en el canal formal, el cual asume, a su vez, un 30% de la oferta doméstica. Así las cosas, volúmenes pequeños tienen, contradictoriamente, un impacto significativo en la formación de precios. Peor aún, este panorama tiende a cambiar en forma rápida, pues a medida que se avance en los procesos de desgravación ya convenidos con los países del MERCOSUR y

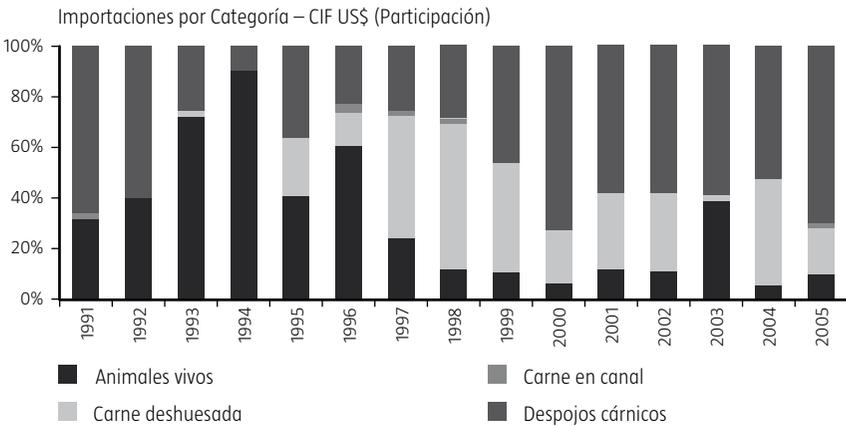
con los Estados Unidos, principales proveedores de Colombia de productos de origen bovino, el país debería asistir a un incremento de las importaciones.

**Gráfica 10.5 Participación de animales vivos, carne de res y vísceras en las exportaciones**



Fuente: DIAN – DANE

**Gráfica 10.6 Participación de animales vivos, carne de res y vísceras en las importaciones**



Fuente: DIAN – DANE

Asimismo, la Colombia ganadera depende esencialmente del mercado venezolano para sus exportaciones de productos lácteos y cárnicos. Y no menos cierto es que la capacidad del país para ubicar parte de su oferta doméstica en el vecino país, aspecto determinante para la regulación de los precios internos, es cada vez menor, ya que las distorsiones y la competencia para atender dicho mercado son, por el contrario, cada vez mayores. En efecto, el viraje político de Venezuela hacia los países del Cono Sur, la implementación de medidas de tipo político para la administración del comercio, y el reciente abandono de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, determinan cada vez más la dinámica del comercio colombo-venezolano.

### 10.3. Aranceles

El acuerdo en torno a los aranceles base y a su desgravación es, por obvias razones, uno de los aspectos más complejos y sensibles en las negociaciones comerciales (Cuadro 10.1). En buena medida, la política arancelaria es la única barrera con que cuentan países como Colombia, para graduar la exposición del aparato doméstico a la competencia extranjera. En esta materia, los compromisos suscritos ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, y ante la Comunidad Andina de Naciones, CAN, constituyen referentes obligados. En particular, los aranceles que Colombia consolidó ante la OMC, constituyen techos de referencia, por debajo de los cuales el país puede moverse sin riesgo de impugnaciones de ninguna índole.

**Cuadro 10.1 Aranceles consolidados por Colombia ante la OMC**

Producto	Arancel Consolidado %
Carne en canal y deshuesada refrigerada	108
Carne en canal y deshuesada congelada	108
Leche líquida	159
Leche en polvo	151
Yogur	90
Lactosuero	136
Mantequilla	115
Quesos	141

Fuente: OMC

Cuarenta partidas arancelarias componen el universo de productos lácteos en el Arancel Armonizado<sup>3</sup>. Los aranceles aplicados para la importación de tales productos oscilan entre el 5% y el 20%. Sin embargo, de acuerdo con la Decisión 371 de la Comunidad Andina de Naciones, mediante la cual se estableció el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), se aplica además un gravamen variable para veintiuno de estos productos, el cual, sumado al arancel base antes mencionado, ha arrojado una protección promedio equivalente aproximadamente al 32%<sup>4</sup>.

Sin embargo, luego de la significativa caída de los precios internacionales de la leche en polvo, registrada entre 2001 y 2002, período en el cual los países del Cono Sur pasaban por una de sus peores crisis macroeconómicas, y raíz de un desacertado anuncio de un período de sequía y desabastecimiento de leche fresca en el país, se incrementaron ostensiblemente las importaciones de leche en polvo proveniente de Argentina y Uruguay. Esto provocó quizás la peor “enlechada” conocida hasta ahora, con desastrosas consecuencias en los precios y en la recolección de leche en finca. Ante el clamor de los ganaderos, el Gobierno apeló, a finales de 2002, al régimen de licencia previa para frenar las importaciones de leche en polvo. Dos años después, argumentando la existencia de denuncias sobre la ilegalidad de dicho régimen ante la Organización Mundial del Comercio OMC, mediante el Decreto 4432 del 31 de diciembre de 2004, el Gobierno fijó un arancel del 50% para tales productos iniciativa que ha sido prorrogada a la fecha.

En carne de res, los aranceles aplicados equivalen al 80% para la carne en canal, la carne en trozos, la carne deshuesada y las vísceras rojas (hígados y lenguas, entre otras) y al 70% para las vísceras blancas (estómagos). Sin embargo, se aplica un arancel del 20% para un volumen de importaciones poco superior al histórico 2000 – 2002 (ver recuadro Los Aranceles de la Carne de Res).

Hasta hace muy poco, la protección en frontera había limitado significativamente la exposición de nuestro aparato productivo a la competencia internacional. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, tan sólo los acuerdos suscritos con el Mercosur y con Estados Unidos suponen una erosión significativa de dicha protección y darán origen, sin lugar a dudas, a un quiebre en la historia de la ganadería colombiana, dependiendo del nivel de preparación que la actividad haya alcanzado para acometer la nueva realidad.

3 34 posiciones del capítulo 04 (leche y productos lácteos, etc), 3 partidas del capítulo 19 (leches maternizadas y preparaciones para alimentación de niños (19011010, 19011090, y 19019090), 2 partidas del capítulo 21 (21050000: helados y 21069099: quesos de origen vegetal) y 1 partida del capítulo 22 (22029000: avenas y leches achocolatadas).

4 Enero 1995 a la fecha.

» *Los aranceles de la carne de res*

En la actualidad, los cárnicos de origen bovino gozan de un arancel NMF del 80% para la carne deshuesada, del 70% para las vísceras blancas (aranceles de “*minimis*” consolidados de Colombia ante la OMC) y del 20% para contingentes con acceso preferencial. Mediante el decreto 3744 de octubre de 2005, se establecen contingentes de 3.800 toneladas de cortes finos y de 3.200 toneladas de otras carnes, despojos y vísceras bovinas, sujetos a un arancel del 20%. Para MERCOSUR, tales aranceles son desgravados de acuerdo con los compromisos establecidos en el acuerdo CAN & MERCOSUR (Decreto 141 de 2005).

Dichos aranceles, basados en los consolidados de Colombia ante la OMC, fueron establecidos mediante Decreto 1311 de mayo 2003, luego de solicitud expresa de FEDEGAN. Mediante presentación de documento técnico y en un contexto de negociaciones hemisféricas del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), se ilustró la necesidad de garantizarle al sector bovino niveles de protección similares a los de sus sustitutos directos, como pollo y cerdo, los cuales gozaban de protecciones muy superiores.

En el Decreto 1311 se fijó un arancel del 80% para los cárnicos y se estableció un contingente de acceso preferencial (20% de arancel) de 3.000 toneladas para carnes deshuesadas enfriadas. Este Decreto sería después derogado por el Decreto 3673, el cual incluiría un contingente de 3.000 toneladas para las carnes deshuesadas (enfriadas y congeladas; 20% intracuota y 80% extracuota) y un contingente de 4.000 toneladas para los despojos cárnicos (20% intracuota, 70% y 80% extracuota).

La combinación de aranceles y contingentes fue el pilar de la negociación con el MERCOSUR y con los Estados Unidos. Luego del primero de estos acuerdos, el Decreto 3673 tuvo que ser modificado para recoger el resultado de las negociaciones (Decretos 1140 de abril y 3744 de octubre de 2005).

Vale la pena señalar que tales modificaciones al arancel no han supuesto, en la práctica, un incremento de la protección en frontera, ya que se conserva e inclusive se reduce el arancel nominal (desgravación con MERCOSUR) para un volumen de importaciones superior al histórico.

## 10.4. Resultado de Negociaciones Recientes – Productos Lácteos

En el acuerdo CAN & MERCOSUR<sup>5</sup>, Colombia se comprometió a desgravar los aranceles de los productos lácteos en 15 etapas iguales, eliminándolos en su totalidad en el año 2019, excepción hecha de los productos incluidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios, SAFF, para los cuales se acordó sólo desgravar el componente fijo del SAFF<sup>6</sup>. En contraprestación, los Estados miembros del MERCOSUR desgravarán su mercado en períodos inferiores o iguales a los 15 años.

5 *Acuerdo de Complementación Económica 59 de la ALADI, suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estados partes del MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela, países miembros de la CAN.*

6 *En el caso de la leche en polvo, concentrada y evaporada (partidas incluidas en el Decreto 4432 de 2004), la desgravación del componente variable sólo aplica para un contingente de 3.400 toneladas, el cual crece a una tasa anual del 3% anual hasta el año 15 (contingente final: 5.297 ton).*

**Cuadro 10.2 Tratado de Libre Comercio Colombia & Estados Unidos – Resultado de las Negociaciones**

Productos Lácteos	Desgravación	Contingente (Con 0% Arancel)
	Colombia otorgó	
Leche líquida	Desgravación Inmediata	
Lactosueros	Desgravación Inmediata	
Leche en polvo	Desgravación lineal a 15 años	5.000 ton
Yogur	Desgravación lineal a 15 años	100 ton
Mantequilla	Desgravación lineal a 11 años	500 ton
Quesos	Desgravación lineal a 15 años	2.100 ton
Helados	Desgravación lineal a 11 años	300 ton
Otros Productos lácteos	Desgravación lineal a 15 y 11 años	1.000 ton
Quesos “Análogos” (origen vegetal)	Desgravación lineal a 15 años	1.000 ton
<b>Arancel base: 33% (SAFP) o AEC (20% - 15%)</b>		
	Estados Unidos otorgó	
Leche en polvo	Desgravación en 15 años	
Yogur	Desgravación Inmediata	
Leche líquida	Desgravación lineal a 11 años	100 ton
Mantequilla	Desgravación lineal a 11 años	2.000 ton
Quesos	Desgravación lineal a 15 años	4.600 ton
Helados	Desgravación lineal a 11 años	300 ton
Otros Productos lácteos	Desgravación lineal a 15 años	2.000 ton
<b>Arancel base notificados en el arancel (combinación de aranceles específicos y ad-valorem)</b>		

En el marco del Tratado de Libre Comercio Colombia & Estados Unidos, ambas partes desgravarán en su totalidad sus respectivos aranceles en un horizonte de 11 a 15 años (Cuadro 10.2), salvo en el caso de lactosueros y leches líquidas, productos para los cuales Colombia lo hará en forma inmediata. Los dos países intercambiaron ofertas de acceso inmediato sobre la base de contingentes que suman 9.000 toneladas, cuya composición respondió al interés exportador de las partes en negociación.

## 10.5. Resultado de Negociaciones Recientes – Carne de Res y Subproductos

En el acuerdo CAN & MERCOSUR, se convino otorgarle acceso preferencial a las primeras 3.500 toneladas de carnes finas exportadas hacia Colombia, volumen al cual se le aplica una tasa de crecimiento anual del 3% y un arancel base del 20%. Este último se

desgrava en 15 etapas iguales hasta llegar a 0% en el año 2019. Por encima de dicho volumen, se aplica un gravamen del 80%, el cual se desgrava en su totalidad en el mismo lapso, llegando al libre mercado en carnes finas en 2019.

**Cuadro 10.3 Tratado de Libre Comercio Colombia & Estados Unidos – Condiciones de la negociación**

Carne De Res	Desgravación	Contingente
	Colombia otorgó	
Canales enfriadas y congeladas	Desgravación Inmediata	
Carne deshuesada y con trozos (enfriada y congelada) - "High Quality Beef" (carne de calidad extra, proveniente de canales prime & choice)	Desgravación Inmediata	
Otras carnes deshuesadas y con trozos (enfriadas y congeladas)	Arancel base: 50% (80% con un corte en el primer año del 37,5%). Salvaguardia durante la desgravación	2.000 ton con 0% arancel y crecimiento del 5% anual
Vísceras y despojos cárnicos	Arancel base: 43,7% (70% con un corte en el primer año del 37,5%).	4.400 ton con 0% arancel y crecimiento del 5.5% anual
Carne de Res	Estados Unidos otorgó	
Carne deshuesada y con trozos (enfriada y congelada)	Arancel base: 26,4%	Acceso al contingente "otros países" de OMC de 64.805 ton, con 0% arancel (hasta ahora utilizado por Centro América en un 35%) Si se llena, se activa un contingente específico para Colombia de 5.000 ton, con 0% arancel y crecimiento del + 5% anual
Desgravación recíproca a 10 Años		

En el caso de los productos más sensibles, esto es, la carne industrial y las vísceras, Colombia convino algo similar para las primeras 2.500 toneladas, excepción hecha de la tasa de crecimiento, la cual se fijó en 2%. Sin embargo, los llamados aranceles extracuota, esto es, aquellos que se aplican a las importaciones que superen el contingente arriba mencionado, son desgravados en 15 etapas anuales hasta alcanzar un nivel del 60% para las carnes y las vísceras, y del 52.5% para las vísceras blancas. Sólo en un muy largo plazo, de acuerdo con el continuo crecimiento del contingente, se llega al libre mercado en tales productos.

En el caso del tratado con los Estados Unidos (Cuadro 10.3), los aranceles sufrirán un recorte inicial del 37.5%, lo cual arroja aranceles base del 50% para las carnes

deshuesadas y las vísceras rojas, y del 43.7% para las vísceras blancas. Adicionalmente, Colombia otorgó acceso inmediato para las importaciones de carnes finas, y para contingentes de 2.000 toneladas de carnes industriales y de 4.400 para las vísceras. Tales volúmenes se incrementarán a tasas anuales del 5% y del 5.5% respectivamente.

En contraprestación, Colombia podrá disponer de un contingente de 5.000 toneladas libre de arancel, el cual se hará efectivo una vez se llene, con la posible participación colombiana, la cuota asignada en el marco de la OMC para “otros países”, equivalente a 64.805 toneladas. El proceso de desgravación tardará 10 años para ambas partes.

## **10.6. Un Modelo Exportador para la Ganadería Colombiana**

Dando por descontado que la prioridad de la ganadería colombiana se centrará en el mercado interno, sin menoscabo de ella, la ganadería y el país no se pueden sustraer al imperativo de la globalización, sobre todo porque, así no se tuviera “vocación exportadora” –que no es el caso– igual la ganadería deberá alcanzar los niveles de competitividad como si la tuviera, pues no sólo debe competir por los mercados externos, sino por su propia supervivencia en el mercado local frente a competidores internacionales, una vez culminen los periodos de desgravación ya descritos.

Pero Colombia tiene vocación exportadora porque, sencillamente, tiene condiciones para ello, derivadas no sólo de su proverbial posición geográfica ventajosa, sino de las características de su ganadería: el tercer hato más grande de Sudamérica, excelente genética, variedad de razas, una fuente permanente de recursos de fomento, un derrotero de modernización y una institucionalidad gremial importante, entre otras. Para Colombia, además son importantes las exportaciones, como un factor dinamizador del crecimiento de la actividad, que tiene presencia en prácticamente todo el territorio nacional.

Es preciso entonces, destacar la creciente necesidad de diversificar nuestros mercados de destino e incorporarle valor agregado a nuestro portafolio exportador de productos cárnicos y lácteos, factores por apalancar mediante la formulación e implementación de una adecuada estrategia exportadora, de un Modelo Exportador para la Ganadería Colombiana.

### 10.6.1. Los objetivos del Modelo

#### *Hacia dónde apunta el Modelo*

Dada la trayectoria exportadora de Colombia hacia sus países vecinos, un tanto disminuida actualmente, más por razones políticas que comerciales, y dado el nivel de avance para el cumplimiento de requisitos para el acceso real a otros mercados más desarrollados, el objetivo del Modelo es:

» *Consolidar las fortalezas en nuestros mercados naturales y capitalizar las oportunidades que se ofrecen en nuevos mercados*

#### *Hacia qué apunta el Modelo. El "Mix" exportador*

Dentro de un modelo exportador no sólo es importante saber a quién le vamos a vender, sino también qué vamos a vender, preguntas que encuentran respuesta a partir del diagnóstico ya conocido de la ganadería.

Somos un país ganadero, es cierto, y tenemos potencial exportador, también lo es. Pero no podemos compararnos con países como Brasil y la misma Argentina, con grandes extensiones disponibles para la actividad. Por física saturación y a pesar de enormes esfuerzos en productividad, pues tendremos limitaciones del recurso tierra y nunca podremos alcanzar un hato del tamaño del de Brasil, por ejemplo, y en consecuencia, "lo nuestro" no es el volumen sino la calidad.

Para el caso de la carne, deberá hacerse énfasis en la exportación de cortes finos dirigidos a nichos exclusivos de mercado y, por ende, muy lucrativos, promoviendo, desde la demanda hacia la producción, la promoción de los cruces requeridos para satisfacer tal demanda. Una vez más. No se produce lo que nos gusta o es más fácil; se produce lo que le gusta a los consumidores. Por ello se debe capitalizar la creciente demanda por carnes limpias, provenientes de animales alimentados con base en pasturas, promocionando el bajo contenido de grasa de sus cortes e incorporando valor agregado a nuestras carnes mediante mejores prácticas de maduración, porcionamiento y presentación. Para ello es vital darle vida al sistema de clasificación de canales en el mercado interno, y homologar o establecer su equivalencia con las normas internacionales existentes, para así apalancar la estrategia de marketing de cortes finos colombianos.

En este mismo orden de ideas, es necesario acompañar a la industria láctea en el posicionamiento internacional de derivados con mayor valor agregado (quesos, mantequillas, leches ácidas, bebidas lácteas, helados y arequipes entre otros), con nuevos atributos como la funcionalidad (probióticos, por ejemplo) y el bajo contenido de azúcar. Al igual que en el caso de la carne de res, la comercialización de productos lácteos dependerá también de nuestra capacidad de mejorar y homologar nuestros estándares de calidad<sup>7</sup>.

Todo lo anterior acompañado de una estrategia de promoción comercial “producto – marca – país”, que coadyuve a posicionar a Colombia como un importante proveedor de productos de origen bovino, teniendo como principio fundamental el direccionamiento de nuestra oferta hacia nichos de mercado con tendencia creciente, en los cuales se puedan diferenciar nuestros productos aprovechando las ventajas comparativas del país para la producción de carne y leche natural –orgánica– y construyendo, a partir de ellas, una ventaja competitiva sostenible, que le represente al sector vender a precios estratégicamente convenientes.

Es importante anotar que no podemos tampoco desconocer la importancia estratégica de la promoción de las exportaciones de leche en polvo, canales y carnes industriales para la regulación de los precios y la oferta doméstica.

### **10.6.2. Consolidación de Mercados Naturales**

El principal destino de las exportaciones de productos de origen bovino ha sido tradicionalmente Venezuela, mercado esencial para la regulación de la oferta nacional, y en el cual Colombia cuenta con obvias ventajas comparativas vs. el resto del mundo. Sin embargo, es necesario diversificar nuestra oferta exportable hacia dicho mercado e incrementar su valor agregado, fuertemente concentrado en la exportación de animales vivos y de leche en polvo.

La política implementada recientemente en el vecino país supone desafíos considerables en términos de construcción de nuevas relaciones comerciales, de transparencia en las transacciones, de erosión de ventajas arancelarias con competidores como Brasil, Argentina y Uruguay, quienes, además, cuentan con ventajas competitivas visiblemente mayores a las que ofrece nuestra ganadería.

<sup>7</sup> A manera de ejemplo, la exportación de leche líquida, cremas y yogures a los Estados Unidos requiere de la certificación grado A o equivalente, contemplada en el marco regulatorio de la PMO (Pasteurized Milk Ordinance).

No por ello deja de ser cierto que dicho mercado es esencial para la regulación de la oferta nacional de productos cárnicos y lácteos. Es por esto que el gremio no puede cruzarse de brazos y, en conjunto con el Gobierno, deberá construir un nuevo relacionamiento comercial con nuestros vecinos, sobre la base de las cada vez más erosionadas preferencias arancelarias.

Por lo anterior, es indispensable crear nuevas instancias para mejorar nuestra presencia comercial, sin dejar de aprovechar mejor las existentes, como las oficinas comerciales de la misma embajada y las de PROEXPORT. No bastará con conocer mejor la demanda venezolana; debemos tener la flexibilidad necesaria para adecuarnos a los constantes cambios administrativos que regulan el comercio con el vecino país, monitoreando de cerca las modificaciones en los requisitos de acceso principalmente. Debemos también aprender a relacionarnos con una nueva institucionalidad de cadenas del otro lado de la frontera.

En el caso del sector lácteo, por ejemplo, la “exportación” del modelo cooperativo colombiano ha acompañado las operaciones comerciales. En este orden de ideas, satisfacer reiteradas demandas del vecino país en términos de asistencia y cooperación técnica y administrativa sectorial, se torna en un imperativo para consolidar las relaciones comerciales, además de representar eventuales conveniencias en temas tan importantes como garantizar coberturas vacunales de seguridad en la zona de frontera, a partir de la amplia experiencia colombiana.

Otros países de la Comunidad Andina, como Perú y Ecuador, y algunas de las islas del Caribe, constituyen también mercados que no podemos dejar de atender. Estos últimos, determinados por flujos considerables de turismo con alto poder adquisitivo, suponen desafíos logísticos considerables para su satisfacción, además de la posibilidad de colocar productos con mayor agregación de valor.

### **10.6.3. Penetración y Consolidación de Nuevos Mercados**

La penetración de mercados promisorios, muchos de los cuales están por fuera del circuito aftoso, se afirma como una opción para la ganadería colombiana, al margen de las estrategias que se derivan de los convenios comerciales con MERCOSUR (totalmente defensiva) y con Estados Unidos (definitivamente ofensiva). En efecto, frente a MERCOSUR se impone la necesidad de neutralizar un flujo creciente de importaciones, y frente a Estados Unidos es urgente culminar rápidamente los procesos para lograr el acceso real, teniendo en cuenta que Estados Unidos no esperará, apenas pueda, de incursionar en nuestro mercado.

Actualmente, esta agenda compromete por igual al sector público y al privado. Sin negar la necesidad de la rápida y eficiente implementación de una agenda interna privada, la agenda interna pública es, sin duda, cuello de botella del Modelo Exportador Ganadero. Es claro que la imposibilidad de certificar el sistema sanitario colombiano como equivalente al de los países objetivo, para lo cual se requiere de la reingeniería de nuestra institucionalidad sanitaria (Capítulo 6), inhibe la orientación misma del aparato productivo hacia tales mercados. Algo similar sucede con la trazabilidad en lácteos y cárnicos, agenda común al Gobierno y a las cadenas (Capítulo 8), que es ya requisito de exportación para algunos de nuestros mercados objetivo, y lo será para todos en un futuro próximo.

Por ello es indispensable seguir muy de cerca el cumplimiento de lo establecido en los CONPES Sanitarios, así como los compromisos del sector público en términos de agenda interna. Debe existir una íntima corresponsabilidad entre la suscripción de acuerdos comerciales y la implementación de una agenda interna vigorosa en casa.

La estrategia comercial estará direccionada a la conquista de mercados promisorios tales como el mexicano, el estadounidense, el de oriente medio, el europeo y el asiático. Se privilegiarán los mercados de acuerdo con su atractivo comercial, el potencial competitivo de la carne colombiana en cada uno de ellos y las posibilidades de acceso real, mediante el conocimiento profundo de la normatividad sanitaria y zoonosanitaria asociada a su acceso.

Buena parte de dicha información debe ser, algunas veces, levantada in-situ, mediante la elaboración de estudios detallados, la asistencia a ferias comerciales, la invitación de eventuales compradores a ruedas de negocios, y la realización de misiones comerciales. Para ello es indispensable la elaboración de planes conjuntos entre el gremio, las cadenas, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la representación diplomática del país y la red de oficinas de PROEXPORT<sup>8</sup>.

Finalmente, es necesario profundizar en el estudio del mercado de subproductos tales como cueros, grasas animales, juguetes para mascotas, entre otros, pues constituyen una importante fuente de ingresos, cuyo manejo adecuado eleva visiblemente la competitividad del sector. En la mayor parte de los casos, su comercialización es de carácter informal. Sin embargo, las cifras revelan la existencia de negocios atractivos, que podrían generar utilidades considerables, a condición

---

8 FEDEGAN ha venido participando en ferias internacionales como ANUGA (Alemania) y el Salón Internacional de la Alimentación SIAL. Se han realizado misiones comerciales en países como Panamá, México, Chile, Venezuela, Estados Unidos, Francia, Alemania y Rusia, algunas de ellas en compañía de funcionarios del Gobierno.

de cumplir con los requerimientos de escala que se necesitan para este tipo de operaciones.

Por ejemplo, es necesario profundizar en el conocimiento de la cadena del cuero, negocio que, tradicionalmente, ha escapado a la órbita de interés de los ganaderos, pero tiene un peso significativo en la rentabilidad del eslabón industrial, aunque el productor nunca se haya visto premiado o castigado por la calidad del cuero del animal que vende, pues es bien sabido que casi nunca es el productor, sino un intermediario, quien lleva el animal a la planta de sacrificio. Pese a la informalidad que caracteriza su comercialización y procesamiento, las exportaciones de cueros en bruto generan divisas que, tradicionalmente, superan los 70 millones de dólares por año y se orientan principalmente a países como Italia y China. En la misma línea, existe un potencial interesante en la comercialización de juguetes para mascotas fabricados con base en subproductos del sacrificio de bovinos.

## 10.7. Las Metas

Como ya se mencionó, tanto el mercado interno como los externos, representan los objetivos —que no la finalidad última— del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019. Se trata de objetivos que deben ser convertidos a metas cuantificables, hacia las cuales se dirigirán todos los esfuerzos de los diferentes actores que intervienen. Así las cosas, las metas del Modelo Exportador Ganadero se corresponden con las del Plan mismo, en cuanto se refiere a los mercados externos.

Dentro de ese orden de ideas, para 2019, el Modelo Exportador Ganadero, debidamente articulado con las restantes estrategias del Plan deberá haber logrado:

- » Exportar 50.000 toneladas anuales de carne con alto valor agregado hacia mercados exclusivos.
- » Exportar 400.000 toneladas anuales de carne estandarizada a mercados vecinos.
- » Productos lácteos en equivalente leche líquida de 1.254 millones de litros anuales.



SECCIÓN IV

---

# Los Fundamentos

## **ÍNDICE SECCIÓN IV**

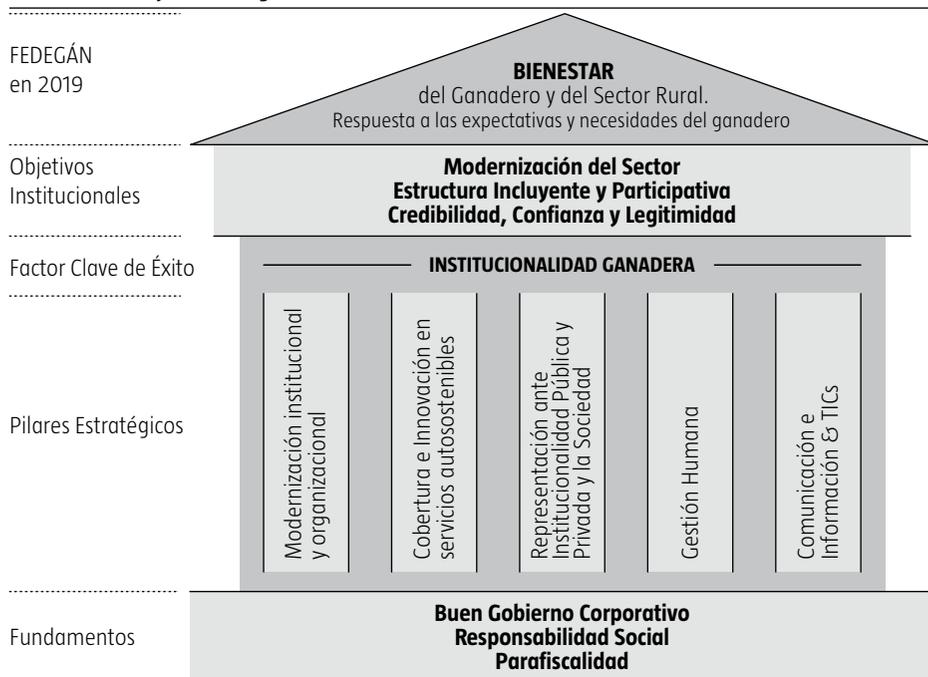
11. LA INSTITUCIONALIDAD GREMIAL	251
11.1. Los Pilares .....	252
11.2. Los Fundamentos .....	264
11.3. Las Metas .....	265
12. LA PARAFISCALIDAD	267
12.1. Consolidación De La Parafiscalidad Ganadera .....	268
12.2. Optimización del Sistema de Recaudo, Supervisión y Administración de la Cartera de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero .....	270
13. TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES, TIC's	273
13.1. Instrumentación, Cultura y Políticas de I & C .....	273
13.2. Utilización de Tic's en el Sector Ganadero .....	276
13.3. Principales Proyectos de Tic's .....	278
14. RESPONSABILIDAD SOCIAL	283
14.1. El objetivo: Formalización e Integración social .....	284
14.2. La Formalización .....	285
14.3. Creación de una Base Productiva .....	287

## 11. LA INSTITUCIONALIDAD GREMIAL

En el Capítulo 2 se definió a la institucionalidad gremial como fundamento o cimiento del Templo Estratégico de la Ganadería Colombiana, y a la vez como factor de éxito de la gestión institucional de FEDEGAN, es decir, utilizando la analogía constructiva del templo, como el muro que integra a los fundamentos (cimientos), con los pilares estratégicos (columnas) y objetivos institucionales (viga de amarre) para dar soporte a la misión y la visión (techo del templo) de la Federación Colombiana de Ganaderos.

Ese papel integrador como fundamento de un templo y factor clave de éxito del otro, de una parte, y de otra, el hecho de que, en razón de esta última condición, la Institucionalidad Ganadera abarca todos los elementos estratégicos de FEDEGAN, éstos no se tratarán en secciones y capítulos separados, como se hizo con los de la ganadería colombiana, sino condensados desde la perspectiva de esta sección y este capítulo, es decir, como “fundamento”, a partir de la convicción profunda y reiterativa de que sólo con una institucionalidad gremial fortalecida, incluyente y moderna, se podrán alcanzar las metas de la modernización de la ganadería colombiana.

Así pues, este capítulo desarrollará el “Templo Estratégico” de FEDEGAN, a excepción de los elementos de Misión y Visión, considerados en el Capítulo 2, los objetivos institucionales, que ya fueron contemplados en el Capítulo 3, y de algunos pilares y fundamentos que ameritan consideración especial o que son temas cruzados con el Templo Estratégico de FEDEGAN. Es más, para mejor comprensión de nuestros lectores, replicamos aquí la figura “didáctica” del Templo Estratégico de la Federación (Gráfica 11.1 de la siguiente página), también ya considerado en el Capítulo 2.

**Gráfica 11.1 Templo Estratégico FEDEGAN**

## 11.1. Los Pilares

Es necesario hacer una primera claridad sobre el término “Institucionalidad Gremial”, entendido como todo el conjunto de organizaciones gremiales ganaderas existentes en el país, incluida FEDEGAN. No obstante, en su condición de gremio cúpula, a la Federación Colombiana de Ganaderos le corresponde impulsar, a su alrededor, el proceso de gremialización ganadera a nivel nacional, por ninguna razón diferente a la mayor fortaleza y capacidad negociadora en su función de representación, y a las sinergias y economías de escala que se derivan de la cohesión, necesarias para la prestación de servicios de mayor cobertura y calidad, con miras al logro de los retos de la modernización de la ganadería.

Así pues, los pilares o columnas que soportan a la institucionalidad gremial siempre tendrán dos niveles, el nacional en relación con FEDEGAN, y el regional con las organiza-

ciones gremiales ganaderas existentes en todo el país, afiliadas o no a FEDEGAN, aunque el foco de las acciones de fortalecimiento gremial se concentre en las organizaciones afiliadas, al tiempo que se desarrollan claras estrategias de inclusión hacia el objetivo de estructurar la pirámide gremial a partir de la afiliación del mayor número de ganaderos a las organizaciones de base, y de éstas a Fedegan. Dentro de estas dos dimensiones, los pilares estratégicos de la Institucionalidad gremial tienen que ver con las condiciones necesarias: físicas, financieras, organizacionales, tecnológicas y humanas, para desarrollar en debida forma sus tres grandes líneas de acción, como son:

- » La función gremial: entendida como la representación efectiva de los intereses de los ganaderos, y sus componentes de afiliación y conformación de Juntas Directivas, dentro de un esquema de gobierno corporativo, todo lo cual puede catalogarse como el entorno político- representativo.
- » La administración y la prestación de servicios autosostenibles a los ganaderos, que se puede considerar como el entorno económico- administrativo del gremio, ya sea nacional, regional o local.
- » La administración de recursos parafiscales a través de los Fondos Nacional del Ganado y de Estabilización de Precios, bajo la responsabilidad de FEDEGAN, apoyado en la institucionalidad de base para su ejecución a nivel regional.

La importancia de separar estas nociones está en diferenciar lo económico-administrativo de lo político o representativo y lo parafiscal. Prácticamente todas las organizaciones que se consideran exitosas o representativas a nivel regional y local, han logrado realizar esta distinción y han probado que los negocios deben administrarse como tal, mientras que la dinámica gremial tiene un actuar diferente.

### **11.1.1. Modernización Institucional y Organizacional**

Como se mencionó en los capítulos iniciales, el éxito del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 descansa en una institucionalidad gremial articulada entre sí y respaldada por una amplia afiliación a las organizaciones de base. Los organigramas no son más que un dibujo, y las organizaciones deben ser más que un dibujo, unos estatutos y un certificado de representación legal. Deben llenarse de gente con ideales comunes, participando en acciones comunes e interactuando entre ellos y la sociedad. Esa es la institucionalidad gremial que requiere la ganadería.

### 11.1.1.1. El Ordenamiento Gremial: la Estructura de Base

Uno de los primeros aspectos que debe abordarse a la hora de fortalecer la institucionalidad gremial ganadera, es la estructura gremial misma. Hoy día se caracteriza por la dispersión, la diversidad de opciones de agremiación y, por ende, de tipos de organizaciones gremiales, y la poca articulación entre los niveles de representatividad del afiliado a su entidad regional y de ésta a FEDEGAN como organización cúpula. En palabras más sencillas, el ganadero se siente más o menos representado por su organización regional, mas no siempre se siente afiliado a FEDEGAN a través de ella, como efectivamente lo está.

Un primer paso para corregir esta desarticulación es definir una Estructura de Base que regirá la creación de organizaciones gremiales ganaderas afiliadas a FEDEGAN, aunque no sea fácil –mas no imposible– desarrollar estrategias que tiendan a la homologación, sobre todo por comprensibles razones de pertenencia y apego a una razón social ya muy posicionada a lo largo del tiempo. La Junta Directiva de FEDEGAN (Acuerdo No. 1 del 15 de mayo de 2005, Artículo 4º) definió esa estructura en los siguientes términos:

Para efectos de la conformación de los gremios ganaderos en el territorio nacional, se propenderá por la adopción de la siguiente nomenclatura y organización:

- » **Comité Municipal de Ganaderos:** Se entiende por Comité Municipal de Ganaderos aquella asociación gremial de derecho privado sin ánimo de lucro, que agremia a los productores ganaderos ubicados en la jurisdicción de un municipio determinado o de municipios aledaños en los cuales se desarrolla la actividad pecuaria bovina.
- » **Comité Departamental de Ganaderos:** Se entiende por Comité Departamental de Ganaderos aquella asociación gremial de derecho privado sin ánimo de lucro, que agremia a los comités de ganaderos municipales, ubicados geográficamente dentro de la jurisdicción de una mismo departamento.
- » **Comité Regional de Ganaderos:** Se entiende por Comité Regional de Ganaderos aquella asociación gremial de derecho privado sin ánimo de lucro, que agremia tanto a comités departamentales como municipales pertenecientes a una región caracterizada como ganadera, que no necesariamente coincide con la división geográfica y política del país.

No obstante, a diferencia de otros gremios, no se prevé la concentración piramidal de la representación gremial, pues unos y otros estarán en capacidad de afiliarse a FEDEGAN a través de mecanismos diferenciales de participación.

### 11.1.1.2. Las Cámaras

Si bien la Estructura de Base responde al agrupamiento físico de los ganaderos alrededor de su actividad, existen otras forma de agrupamientos por intereses (razas, sistemas de producción, etc), que han generado su propias institucionalidad, pero no tienen expresión en la estructura gremial a partir de FEDEGAN como organización cúpula. Por ello, la Junta Directiva de la Federación, en mayo de 2005, aprobó la creación de las siguientes Cámaras:

- » La Cámara Gremial (la pirámide gremial básica de Comités municipales, departamentales o regionales).
- » La Cámara de las Asociaciones de razas puras y sus cruces.
- » La Cámara de los Fondos Ganaderos.
- » La Cámara de la Carne (incluye formas empresariales de integración vertical hacia delante o atrás: cooperativas, frigoríficos, etc.)
- » La Cámara de la Leche (incluye formas empresariales de integración vertical hacia delante o atrás: cooperativas, procesadores, etc.)

Algunas observaciones adicionales sobre el concepto de las Cámaras:

- » Las Cámaras son una vía de asociatividad alrededor de FEDEGAN, que permite convocar en forma efectiva y participativa a toda la institucionalidad ganadera (privada, pública, gremial o no gremial) alrededor de temas o intereses específicos de la actividad, generando fructíferas relaciones entre el gremio y su entorno externo.
- » El fortalecimiento de la institucionalidad ganadera privada a través de las Cámaras y alrededor de FEDEGAN, deberá construirse a partir de objetivos y visiones compartidas para la ganadería nacional. En consecuencia, será necesario definir con claridad los niveles de autonomía y la debida articulación con las políticas de FEDEGAN, a las cuales deberán plegarse necesariamente.
- » Las Cámaras no son una nueva y diferente forma de agrupamiento gremial que acentúe la dispersión actual, sino una forma de cohesión alrededor de FEDEGAN. Una organización gremial ganadera no podría ser afiliada a una Cámara sin serlo previamente a FEDEGAN; pero otras organizaciones de las cadenas -no de productores- podrían acceder a las Cámaras, sin ser afiliadas a FEDEGAN porque su propia naturaleza no se lo permite.

- » Las Cámaras no son líneas de negocios que generen ingresos a FEDEGAN, pero sí deben ser autosostenibles, y sus Directores serán funcionarios de FEDEGAN con reporte a la Presidencia Ejecutiva.
- » Las Cámaras, sobre todo las de la carne y la leche, no deberán ser competencia ni sustituir en forma alguna, sino, por el contrario, complementar la institucionalidad de los Acuerdos de Competitividad de las respectivas cadenas.

### **11.1.1.3. Los Comités Asesores**

Es cada día mayor el nivel de especialización y conocimiento que requieren algunos de los principales temas de la agenda de FEDEGAN, como también es mayor la conveniencia de una participación más proactiva de los miembros de la Junta Directiva en tales asuntos estratégicos, sin que ello conlleve una vinculación formal a la Federación, más allá de su pertenencia al máximo a la Junta misma. Se trata, simplemente, de aprovechar, en beneficio de FEDEGAN y de la ganadería, la participación de los miembros de la Junta y los conocimientos de personas destacadas en los diferentes temas, a través de la conformación de Comités Asesores de la Presidencia Ejecutiva, cuya creación fue aprobada por la Junta Directiva simultáneamente con la de las Cámaras.

La conformación de los Comités tiene una connotación netamente temática y, en principio, fueron aprobados tres, en consonancia con las líneas de acción del Plan Estratégico y con la estructura misma de FEDEGAN para el desarrollo de sus programas misionales, a saber:

- » Comité Asesor de Ciencia y Tecnología
- » Comité Asesor de Sanidad Animal
- » Comité Asesor de Cadenas Productivas

### **11.1.2. Innovación en servicios autosostenibles**

A fuerza de ser reiterativos, es necesario recalcar que la verdadera representatividad de un gremio radica en la inclusión efectiva, es decir, en la amplitud de su base de afiliación, mas no nominal y de carné, sino efectiva a partir de la participación en actividades comunes y, sobre todo, de la prestación de servicios por parte del gremio, que sean valiosos para el ganadero en su entorno productivo, que sean asequibles

por su costo, pero que también sean sostenibles económicamente y soporten el funcionamiento de la organización gremial.

Es necesario, por lo tanto, desvirtuar la falsa premisa de que el aporte de la Cuota de Fomento otorga el derecho a la gratuidad de los servicios de la institucionalidad gremial, pues ningún recurso sería suficiente para cubrir gratuitamente la multiplicidad de servicios que un gremio le puede prestar a sus afiliados. Lo gratuito no genera responsabilidad ni compromiso, y hace inviables a las organizaciones.

Dentro de este orden de ideas, FEDEGAN propone una serie de servicios que ayudarán a contribuir a la modernización del sector y, a la vez, representan grandes oportunidades para que las organizaciones gremiales regionales adquieran mayor posicionamiento y comiencen a consolidar la autonomía financiera necesaria para su propia modernización y desarrollo, y para soportar los retos y tareas incorporados en el Plan Estratégico.

Algunas de estas líneas de servicios se desprenden de programas que FEDEGAN viene adelantando, y otras hacen parte de un portafolio general que, se considera, puede ser aprovechado por los comités. En general, es necesario que todas las líneas vayan de la mano con el concepto de manejo de lo “económico-administrativo”, no en procura del lucro sino de la sostenibilidad.

### **11.1.2.1. Movilización y Comercialización del Ganado**

Teniendo en cuenta que la movilización y comercialización de ganado es uno de los temas sectoriales que requiere de un mayor control y de una operación eficiente, FEDEGAN ha venido adelantando acciones con el Gobierno Nacional, con el fin de establecer nuevas formas de operación para dichas actividades, para que su control gire alrededor de la fortaleza regional de las agremiaciones en cuanto a presencia y conocimiento de sus áreas de influencia.

El fruto de esta gestión será la expedición de un decreto que tiene por objeto:

*“establecer los procedimientos aplicables a la comercialización de ganado bovino en el territorio nacional, en especial lo relacionado con el registro de las ventas realizadas, las marcas, hierros, los documentos que soportan dichas transacciones, las entidades encargadas de la expedición de los mismos y, en general, la delegación de las funciones de registro, expedición de documentos de venta, guías de movilización, licencias sanitarias de movilización y demás funciones inhe-*

*rentes al proceso de comercialización de ganado en las organizaciones gremiales ganaderas, así como del expendio de carne para el consumo humano.”*

En términos generales, este decreto le permitirá a las agremiaciones convertirse en operadores del sistema de control y registro de marcas, guías y actividades comerciales. Los principales elementos previstos en el nuevo esquema son:

- » Unificación, simplificación y mejora de la legislación regional sobre el tema en una norma de carácter nacional.
- » Delegación de la expedición de bonos de venta, licencias de movilización, guías de transporte y asignación del número de registro único de transportadores a las organizaciones gremiales ganaderas.
- » Integración de los diferentes elementos de la cadena desde el lugar de origen hasta el de sacrificio.

Esta legislación unificada es la base fundamental para el desarrollo de la operación del nuevo esquema el cual prevé:

- » El uso de tecnologías de información para el adecuado registro y control de la información asociada.
- » El fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones de los operadores del esquema.
- » La creación de un sistema de alertas tempranas para el adecuado control y prevención del abigeato y demás conductas delictivas que afectan la actividad ganadera.

Este esquema de operación, en el cual las agremiaciones hacen parte fundamental de la red, es uno de los pasos previos fundamentales para la puesta en marcha del sistema de trazabilidad que administrará FEDEGAN en el mediano plazo. De esta forma, se allana el camino para que las agremiaciones también sean pieza fundamental de dicho sistema.

### **11.1.2.2. La Trazabilidad**

Dada la necesidad de iniciar un proceso que responda a los nuevos requerimientos que debe enfrentar el país, en aras de ofrecer un producto de inocuidad garantizada

al mercado nacional y, sobre todo, a los internacionales, el Gobierno Nacional creó el Sistema Nacional de Información e Identificación de Ganado Bovino (SINIG), y designó a FEDEGAN como su entidad administradora y ejecutor (ver Capítulo 8).

La Ley 914 de 2004, por la cual se crea el Sistema, establece que “FEDEGAN podrá apoyarse en las organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, y delegar en ellas las funciones que le son propias, como entidad encargada del Sistema”. En consecuencia, y tomando en consideración los avances logrados por los gremios en materia de movilización de ganado en algunas regiones, y en las experiencias de gestión de los Programas Nacionales de Erradicación de la Fiebre Aftosa y la Brucelosis Bovina, certificados recientemente por la norma de calidad ISO 9001, las agremiaciones ganaderas serán un aliado estratégico fundamental, y de ellas dependerá la operación que haga factible la implantación exitosa del SINIG y su sostenibilidad en el largo plazo.

### **11.1.2.3. Convenio para la ampliación de la red virtual**

Una de las principales labores que debe adelantar una agremiación ganadera a nivel local, es servir de instrumento para la ampliación de la red de servicios de información con que cuenta FEDEGAN. Esta labor, aunque sencilla, es fundamental para incorporar a un mayor número de ganaderos a un sistema que les permitirá mantenerse actualizados y participar en los programas y políticas que adelanta la entidad.

Para que todas las agremiaciones afiliadas cumplan con esta labor, FEDEGAN establecerá un convenio de cooperación, por medio del cual los comités se comprometen a:

- » Ampliar la red virtual de FEDEGAN.
- » Promover la suscripción a Carta FEDEGAN.
- » Dar acceso a internet y a los servicios de información de FEDEGAN a la comunidad ganadera.
- » Divulgar en la comunidad ganadera la información, los boletines y demás material de FEDEGAN.

Para ello FEDEGAN dotará de computador e internet a aquellas agremiaciones que no cuentan con proyecto de aftosa o Tecnig@n, y establecerá las condiciones generales del convenio por firmar con las agremiaciones afiliadas. La dotación del computador incluirá software para oficina, software contable y software ganadero, con el fin de darle mejores herramientas de trabajo a todos los comités.

#### **11.1.2.4. Optimización de la cadena comercial**

Un factor definitivo de la competitividad de la ganadería es el de los costos de los insumos. De ahí la necesidad de incidir en la estructura de costos a través de una serie de estrategias encaminadas a empoderar a los ganaderos con información de precios y mercados permanente y actualizada, de forma tal que puedan acceder a las mejores ofertas de productos y servicios ganaderos.

La primera de ellas es el uso de herramientas virtuales y la generación de economías de escala gracias a la agregación de compradores. La creación de un MarketPlace permitirá a los ganaderos acceder a la oferta de productos e insumos y tomar una decisión de compra más informada, generando una mayor dinámica de competencia entre los proveedores y una disminución de los precios gracias a ella.

La segunda pasa por la gestión de FEDEGAN como posible integrador de esfuerzos y el estudio de alternativas de compra de insumos (importados o a gran escala) con el fin de obtener economías de escala. Los comités ganaderos pueden hacer parte de esta estrategia como miembros de la cadena general de distribución, de forma tal que puedan acceder a la compra de equipos e insumos ganaderos. Estos equipos pueden ir desde maquinaria para la conformación de un banco que preste servicios, hasta insumos agrícolas y pecuarios.

#### **11.1.2.5. Sistema de Comercialización - MarketPlace**

Como se mencionó anteriormente, la estructura de costos de la actividad productiva ganadera hace parte de las prioridades de FEDEGAN en el desarrollo del Plan Estratégico de la Ganadería 2019. Sin embargo, la gestión que FEDEGAN pueda hacer con el fin de determinar productos con alto potencial y encontrar beneficios y descuentos para su comercialización sólo es el inicio de una estrategia de más largo plazo, en la que se busca establecer nuevas formas de operación que permitan una inserción más efectiva competitividad y la modernidad.

En términos generales, el “MarketPlace Ganadero” (Capítulo 13), será un sitio virtual de realización de negocios por Internet, entre empresas o personas compradoras y empresas o personas vendedoras de productos y/o servicios ganaderos, que permitirá acortar la cadena de comercialización, minimizando las variables de costos, tiempo y distancias.

Dentro de los elementos del esquema de operación del MarketPlace, está previsto que los Proyectos Locales, los Comités Ganaderos, los Tecni@n y otras Organizacio-

nes Ganaderas, sean los instrumentos más importantes para la difusión, promoción y socialización del sistema.

#### **11.1.2.6. Asesoría contable y tributaria a ganaderos.**

Uno de los aspectos en los que la pequeña y mediana ganadería tienen mayor debilidad es en el conocimiento y manejo de los temas tributarios y contables asociados a su actividad. El desconocimiento de las normas y prácticas tributarias y contables lleva a muchos ganaderos a incumplir con sus obligaciones y a temer su aplicación. Por esta razón, FEDEGAN ha venido promoviendo estrategias de divulgación y capacitación en estos temas con el fin de permitir que los ganaderos conozcan mejor las prácticas tributarias y contables, las posibilidades para su administración y las obligaciones asociadas a ellas.

Sin embargo, esta estrategia predominantemente informativa sólo se verá interiorizada en la comunidad ganadera, en la medida en que sea posible fomentar la formalización y la cultura administrativa de la finca. Por ello FEDEGAN cree que una interesante línea de servicio para los comités es la de la asesoría tributaria y contable.

Todos los comités requieren de un contador que los oriente y que administre su contabilidad. Sin embargo, por los costos que ello implica, la calidad de los servicios adquiridos no siempre es la ideal. Esta línea de servicio le permite a los comités: 1) contar con la asistencia tributaria y contable requerida para la administración de sus recursos; y 2) vender a varios ganaderos la asistencia contable y tributaria que necesitan para la correcta administración de sus fincas. La asesoría contable y gerencial es tan importante para la empresa ganadera, como la asesoría técnica del veterinario. Por ello, esta es una línea de servicio con un alto potencial, dadas las condiciones actuales del sector.

#### **11.1.2.7. Pasantías para Mejorar la Productividad**

Como parte de la estrategia de empresarización y productividad requerida para conseguir las metas de competitividad incluidas en el Plan Estratégico 2019, FEDEGAN ha establecido el programa “Pasantías para Mejorar la Productividad de las Empresas Ganaderas”, el cual busca formalizar convenios con Universidades, que permitan a los estudiantes de carreras afines al sector realizar sus pasantías académicas en empresas ganaderas, aplicando allí sus conocimientos y aprendiendo de la experiencia en campo, al tiempo que se logra la tan necesaria integración entre la Academia y los sectores productivos.

El programa será liderado inicialmente por los Tecnig@n, que recibirán a los practicantes y los ubicarán según las necesidades de las regiones de su influencia. Sin embargo, en la medida en que el programa adquiera dinámica, es posible vincular a otros comités para que haya disponibilidad del servicio en todas las regiones.

### **11.1.3. La Representación**

Como ya se ha mencionado en varias ocasiones a lo largo del Plan, la Misión fundamental, la razón de ser de FEDEGAN y de toda la institucionalidad gremial a todos los niveles, es “representar y defender los intereses colectivos de los ganaderos ante la institucionalidad pública, privada y la sociedad, así como responder a las expectativas y necesidades de la actividad ganadera”. Para lograrlo, es necesario que esa representación sea eficaz, a través de la generación de una estructura –y de una “cultura” sobre todo– más incluyente y participativa.

Las puertas de la afiliación deben permanecer abiertas y se debe promover conscientemente la afiliación, simultáneamente con la prestación de servicios autosostenibles y valiosos, para que el ganadero se sienta efectivamente “afiliado”, de la misma forma que FEDEGAN debe mantener abierta la puerta y facilitar la afiliación de las organizaciones regionales, brindándoles servicios y permitiendo cada vez más su participación como entidades ejecutoras de proyectos específicos y sostenibles, y convirtiéndolas en actores de primera línea para hacer realidad a nivel regional los planes y programas del Plan Estratégico. Para ello, las agremiaciones deben surtir un proceso de fortalecimiento en todo sentido.

En primer lugar, se debe fortalecer su representatividad. Es necesario que cada agremiación logre constituir unas bases sólidas, permanentes y con objetivos claros, que garanticen su sostenibilidad y continuidad para, de esta forma, poder ampliar el número de afiliados de manera progresiva.

En segundo lugar, las agremiaciones deben cumplir con un rol de liderazgo en el desarrollo regional, que pasa por desarrollar un papel activo como replicadores de la información, la tecnología y la políticas que emanan de FEDEGAN, así como por la oportuna identificación de necesidades y perspectivas de la región y de la actividad ganadera local. Es a partir de la identificación de esas necesidades que la agremiación puede tener claridad sobre las líneas de servicios y beneficios que debería ofrecer a sus afiliados, así como a la ganadería de la región en general.

Por último, las agremiaciones ganaderas, FEDEGAN incluida, deben diseñar y formalizar, desde un comienzo, Códigos de Gobierno Corporativo que les permitan contar con reglas claras para la Junta Directiva, los empleados y los afiliados, de forma que puedan desarrollar su actividad con una adecuada “governabilidad” y contar con los mecanismos de solución de conflictos que cualquier organización requiere. En la medida en que la agremiación es sólida a su interior, y busca de manera general el bienestar de la comunidad ganadera, es que disminuyen los riesgos atinentes a este tipo de organizaciones.

La representación incluye, finalmente, la proyección de la institucionalidad y de la ganadería misma ante la sociedad, principalmente a través de los resultados y de la cohesión entre sus afiliados, pero también a través de acciones concretas en este sentido, tales como la celebración decorosa del Día Nacional del Ganadero, la presencia en los eventos ganaderos regionales, la realización de foros y eventos académicos regionales, la presencia en los medios locales de comunicación, etc. El orgullo de ser ganadero no se debe expresar solamente en la cantidad y calidad de los animales, sino en la expresión social de ese orgullo y de la pertenencia a un gremio.

#### **11.1.4. La Gestión Humana**

Una de las principales formas de fortalecer a los comités ganaderos es por medio de la capacitación y la asesoría en temas asociados a su gestión y desarrollo. Una reciente encuesta, aplicada por FEDEGAN a organizaciones afiliadas y no afiliadas, arrojó una gran demanda de capacitación. El 77% de las organizaciones manifestaron necesitarla en temas técnicos, el 65% en temas administrativos, el 54% en asuntos contables y el 56% en tributarios, mientras que un 77% dice requerir asesoría en generación de ingresos propios.

FEDEGAN asumirá directamente o a través de terceros, el frente de la asesoría técnica, vinculando directamente a las organizaciones con programas como las giras técnicas y los programas de capacitación de los Tecni@n donde sea posible, y se encuentra en el proceso de diseñar, con entidades especializadas, procesos específicos de capacitación en las áreas objeto de la encuesta.

#### **11.1.5. Tecnologías de Comunicación e Información**

El amplio campo del uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, TIC's, que aparece como fundamento en el Templo Estratégico de la Ganadería y como Pilar

estratégico en el de FEDEGAN, por su importancia frente a los retos de modernización y competitividad, se tratará en el Capítulo 13.

## **11.2. Los Fundamentos**

### **11.2.1. Buen Gobierno Corporativo**

FEDEGAN desarrolla actualmente una multiplicidad de acciones en los tres frentes de su quehacer institucional (representación gremial, prestación de servicios y administración parafiscal), en razón de lo cual no sólo ha presentado un crecimiento significativo sino que ha multiplicado igualmente las interrelaciones al interior de la entidad y aquellas con la institucionalidad pública y privada, nacional e internacional. La complejidad al interior de la organización es aun mayor si se tiene en cuenta que, además de la Junta Directiva de la Federación, la Ley estipuló que las cuentas especiales del Fondo Nacional del Ganado y del Fondo de Estabilización de Precios, tendrían su propia Junta y Comité Directivos respectivamente. Se trata, adicionalmente, de recursos que cuenta con la vigilancia administrativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la fiscal de la Contraloría General de la República y la financiera de la Contaduría General de la Nación, amén de las relaciones generadas por convenios con entidades como el SENA, INVIMA e ICA, entre otras.

Cuando las organizaciones crecen, y cuan crecen aceleradamente sus interrelaciones, surge con mayor fuerza la necesidad de generar unas reglas claras entre la diversidad de personas y entidades que interactúan dentro y con la organización, y es necesario que tales reglas de juego serán expresas, públicas y compartidas, todo lo cual se logra a través del Manual de Gobierno Corporativo de la organización, experiencia que incorpora a las organizaciones ganaderas regionales, y que éstas deben replicar para su telaraña de relaciones locales, con la asesoría y apoyo gerencial de FEDEGAN.

### **11.2.2. Parafiscalidad y Responsabilidad Social**

Estos dos importantes frentes de trabajo, que se encuentran dentro de los fundamentos del Templo Estratégico de FEDEGAN, precisamente por su importancia, logística para el caso de la parafiscalidad, como recurso fundamental para los objetivos del Plan;

y de responsabilidad con el futuro de la ganadería y el país la segunda; se tratarán separadamente en los Capítulos 12 y 14 respectivamente.

### **11.3. Las Metas**

Las metas en cuanto a los objetivos institucionales de FEDEGAN ya fueron planteadas en el Capítulo 4, y hacia ellas apuntan todas las estrategias planteadas para el fortalecimiento de la institucionalidad con miras al adecuado cumplimiento de su función de representación.

Así que, más que especificar metas parciales para cada estrategia (número de servicios por comité, número de cursos de capacitación a comités, etc), la gran meta hacia 2019 se debe plantear en términos de que las organizaciones afiliadas a FEDEGAN, y FEDEGAN mismo, serán organizaciones modernas desde el punto de vista de su manejo gerencial y de la aplicación de tecnologías de información; que prestarán una amplia gama de servicios a un número cada vez mayor de afiliados, y algo muy importante tratándose de organizaciones gremiales: para 2019, las afiliadas a FEDEGAN serán totalmente autosostenibles financieramente y generarán márgenes suficientes para ser reinvertidos en servicios a los afiliados.



## 12. LA PARAFISCALIDAD

La parafiscalidad, considerada como uno de los mecanismos de intervención del Estado en la economía, resulta ser un instrumento invaluable como punto de apoyo al desarrollo de los diferentes sectores para los cuales se ha creado.

De manera especial, en el caso del sector agropecuario, la parafiscalidad, tanto la de fomento como la de estabilización, ha cobrado especial relevancia en los últimos tiempos (década de los 90 y lo que va corrido del siglo XXI), pues fue a partir de la vigencia de la Carta Política de 1991, cuando al elevar a rango constitucional la parafiscalidad, de alguna manera y ¿por qué no decirlo?, en desarrollo del principio de igualdad, los diferentes subsectores que conforman el sector agropecuario, que no contaban con dicho instrumento, a diferencia de otros que llevaban largo tiempo usufrutuándola, lograron la expedición de leyes que les dieron acceso a recursos parafiscales, tal como ocurrió con la actividad ganadera.

A pesar de la corta existencia de la “nueva” parafiscalidad agropecuaria, ha sido duramente atacada por muchos intereses y, en ocasiones, hasta por posiciones extremas al interior de la institucionalidad pública. En el caso del Fondo Nacional del Ganado, creado por la Ley 89 de 1993, y cuya operación se inició prácticamente a mediados de 1994, su ley de creación ha sido demandada sin éxito en tres oportunidades ante la Corte Constitucional y se han dado varios intentos de modificarla en el Congreso de la República, con la intención de afectarla de manera sensible.

Por otra parte, las disposiciones reglamentarias que se expidieron para desarrollar y dar plena aplicación a la Ley 89 de 1993, se han ido quedando atrás frente a realidades como los avances tecnológicos, pero además, algunas conductas originadas en lo que las normas llaman “personas obligadas al recaudo” han evidenciado defectos en las mismas, especialmente en materia de mecanismos para el control a la evasión y elusión en el recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero,

que obligan a revisar la normativa vigente y adecuarla a nuevas necesidades y retos en esta materia.

Todo lo anterior requiere pues, que en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, se definan unos objetivos claros y se acometan una serie de estrategias orientadas, en primer lugar, a “Consolidar y Preservar la Parafiscalidad del Sector Ganadero”, e igualmente, a “Optimizar el Sistema de Recaudo, Supervisión y Administración de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero”. Se trata de recursos estratégicos para el desarrollo del Plan, que ameritan el mayor de los cuidados para lograr la optimización del recaudo y de su aplicación a los objetivos misionales de la ganadería colombiana.

## **12.1. Consolidación De La Parafiscalidad Ganadera**

Como se mencionó atrás, con el desarrollo de este objetivo se pretende, como lo indica su enunciado, que esa herramienta tan valiosa para el sector ganadero, como es la parafiscalidad, materializada a través de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y de la existencia de un Fondo de Estabilización de Precios, perdure en el tiempo, de manera que el sector continúe sirviéndose de ella para apalancar su desarrollo y crecimiento, sin perjuicio del claro derecho que el sector ganadero, como los demás, tiene de acceder a otros recursos que provengan directamente del Presupuesto General de la Nación, asignados al cumplimiento de los fines del Estado en relación con la actividad ganadera.

Para desarrollar este objetivo se plantean tres estrategias fundamentales:

### **12.1.1. Actualización y preservación de la normatividad relacionada con la parafiscalidad ganadera.**

La preservación de la normatividad se refiere, en este caso, a que los aspectos esenciales de la normatividad que creó la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y el Fondo Nacional del Ganado, y posteriormente el Fondo de Estabilización de Precios, no se vean afectados, bien sea por iniciativas gubernamentales o parlamentarias que, en ocasiones, por falta de comprensión de la figura de la parafiscalidad, proponen modificaciones que perjudican a la parafiscalidad en sus elementos esenciales.

No obstante, algunas normas, especialmente las de carácter reglamentario, adolecen de fallas procedimentales y, en ocasiones, se convierten en obstáculo para el ejercicio de un adecuado recaudo y control de la Cuota de Fomento. Por tal motivo, deben ser modificadas para adecuarse a las nuevas necesidades y adaptarse a los avances tecnológicos, que no existían para el momento de creación del Fondo Nacional del Ganado, y corresponde a FEDEGAN proponer las pertinentes modificaciones al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dependencia sobre la cual, de manera formal y material, recae la responsabilidad de tramitar dichas normas modificatorias.

Esta estrategia también implica un seguimiento permanente a la actividad legislativa y a los desarrollos legales que se planteen en relación con la parafiscalidad agropecuaria en general, y de manera especial con la parafiscalidad ganadera, con el fin de evitar que surtan trámite modificaciones lesivas para los intereses del sector ganadero.

### **12.1.2. Alianzas estratégicas**

Esta estrategia —valga la redundancia— está orientada a lograr la participación activa de la institucionalidad pública y privada, cuyas actividades principales o afines, así como las competencias que la ley asigna a las entidades estatales y órganos de control, están relacionadas con la ganadería, mediante el apoyo a los diferentes procesos que se requieren para desarrollar la gestión de recaudo y el cabal cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero. La consolidación y preservación de la parafiscalidad ganadera, pasa necesariamente por la solidez de la institucionalidad pública o privada, comprometida con sus objetivos.

De igual manera, la institucionalidad privada, con las organizaciones gremiales del sector a la cabeza, debe asumir mayores compromisos con la parafiscalidad, de la cual estas últimas son exclusivas beneficiarias.

De la mano de esta estrategia, está la conducta que, de manera especial, le corresponde asumir al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pues la Ley 101 de 1993, en su artículo 34, establece que le corresponde al Gobierno vigilar que las personas obligadas a recaudar y pagar las contribuciones parafiscales, cumplan con dicha obligación.

Por supuesto que una de las maneras adecuadas para que el Gobierno cumpla con tal obligación, es velar por que la normatividad existente y aplicable, sea la apropiada

para lograr que quienes deben pagar y recaudar las contribuciones parafiscales, lo hagan conforme a la Ley.

### **12.1.3. La Comunicación: instrumento de transparencia y socialización**

Es necesario tomar conciencia de la necesidad de comunicar, permanentemente, los resultados alcanzados por la inversión y utilización de los recursos parafiscales administrados por FEDEGAN, no sólo como un instrumento de transparencia, sino con el fin de generar una cultura de tributación en relación con el pago de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero. El natural rechazo a las imposiciones tributarias disminuye o desaparece cuando el ciudadano ve los resultados de los recursos aportados. Este es un principio valioso para quien administra un tributo. Es importante que los sujetos pasivos de la Cuota de Fomento conozcan el destino de los recursos que aportan, especialmente si se tiene en cuenta que, por principio, los recursos parafiscales sólo pueden beneficiar al sector que los aporta.

Una sana estrategia de comunicaciones contribuye a legitimar, aún más, el cobro de la Cuota de Fomento y su propia existencia, pues son los resultados exitosos, conocidos por quienes, por ley, son los obligados a tributar la Cuota, la mejor y mayor justificación. Ejemplo de ello son las campañas de sanidad que se han desarrollado con fundamento en la parafiscalidad, con unos logros que nunca habrían sido posibles sin el aporte de la Cuota de Fomento Ganadero.

## **12.2. Optimización del Sistema de Recaudo, Supervisión y Administración de la Cartera de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero**

Íntimamente ligado con el anterior objetivo, pero de carácter más operativo, este apunta a que se diseñe, de manera técnica, una Política de Fiscalización de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, que haga uso de tecnologías de información más modernas, las que, a su vez, permitan acometer con mayor rapidez las acciones correctivas necesarias, logrando, por cuenta de las acciones que desarrollen este objetivo, desestimular la evasión y elusión de la cuota.

Para el logro de este objetivo, se proponen las siguientes estrategias:

### **12.2.1. Modernización del proceso de recaudo y administración de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.**

Esta estrategia pasa por lograr el aprovechamiento de los avances en materia tecnológica, para el mejoramiento en los procesos y los documentos que los soportan, buscando mayor agilidad y facilidad en el manejo de la información, de manera que el proceso de recaudo y la administración de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, se hagan menos pesados desde el punto de vista operativo y administrativo.

### **12.2.2. Cumplimiento de las obligaciones asociadas a la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero**

Es necesario generar espacios claros de acercamiento e interacción con todos aquellos sujetos que, de una u otra manera, se relacionan con la Cuota Fomento Ganadero y Lechero, en el sentido de facilitar la tarea a quienes tienen obligaciones legales relacionadas con el recaudo de la misma, buscando que la labor del recaudador responda a procesos sencillos y fáciles de realizar, de suerte que “desaparezcan” las tentaciones por incumplir con tales obligaciones, por cuenta de procesos engorrosos.

Se continuarán utilizando, por lo tanto, los servicios de correo pagado para el envío de información, con lo cual FEDEGAN asume un costo marginal, que se ve retribuido con mayor cantidad y oportunidad en el recaudo y el envío de la información.

Asimismo, se trata de acercar al cumplimiento de las obligaciones asociadas a la Cuota de Fomento, a aquellos sujetos que son renuentes al cumplimiento de sus obligaciones, combinando acciones de carácter “represivo” con acciones orientadas a convencer y a facilitar los procesos del cumplimiento oportuno.

### **12.2.3. Desestimulación a la evasión y elusión de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.**

En estricto sentido podría decirse que, tanto la elusión como la evasión, son connaturales a los tributos, y lo que le corresponde hacer a quien tiene el deber de recaudarlos y administrarlos, es desarrollar acciones y estrategias que apunten a lograr el cien por ciento del recaudo.

Esta estrategia consta de varios componentes, como son el de carácter legal, los mecanismos de auditoría, y el adecuado manejo y cruce de información; los cuales, para su desarrollo, requieren de las normas y procedimientos legalmente adoptados, que deben orientarse a generar los correctivos frente al incumplimiento de las normas (evasión) o frente a interpretaciones interesadas que desvían el sentido de la ley para derivar en conductas elusivas en detrimento de la parafiscalidad ganadera.

#### **12.2.4. Disminución de la rotación y el inventario de cartera de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.**

Se traduce en la ejecución de acciones mucho más rápidas y ágiles para el cobro de las deudas que se generan por concepto de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, de manera que la permanencia de deudas en el estado de cartera disminuya sensiblemente, como consecuencia de la aplicación de los diversos mecanismos que la Ley establece para la recuperación de dicha cartera, como son los procesos ejecutivos y los acuerdos de pago, entre otros.

## 13. TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES, TIC'S

No hay actividad humana organizada que pueda sustraerse hoy al uso de Tecnologías de Información y de Comunicaciones, TIC's, así sea pasivamente, pues la gran mayoría de la información y las noticias del mundo fluyen a través de estos cada día más novedosos y sorprendentes instrumentos tecnológicos. La red de internet es apenas una muestra de ello.

No obstante, cuando se trata de actividades rurales como la ganadería, y como una muestra más del sesgo antirural de la política pública, la utilización de las TIC's ya no resulta tan fácil por la carencia de condiciones adecuadas, como la poca conectividad y la cobertura muy urbana de la telefonía móvil, por ejemplo, todo lo cual genera también una menor "cultura tecnológica", porque la cultura no se produce silvestre, sino que es un proceso social y paulatino, producto de unas condiciones particulares que es necesario generar.

### 13.1. Instrumentación, Cultura y Políticas de I & C

Este capítulo busca ilustrar, en principio, sobre las Tecnologías de Información y Comunicaciones que FEDEGAN está implementando, y sobre las que se deberán implementar para el logro de los objetivos del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, pero sin perder de vista la connotación "instrumental" que ellas tienen, algo que suele suceder hoy en las organizaciones, pues es tan abrumadora la presencia tecnológica, que termina convirtiéndose en un fin en ella misma.

Por ello FEDEGAN hará —y está haciendo— utilización intensiva de las TIC's para los fines propuestos, y propenderá por extender su uso a toda la institucionalidad gremial a nivel nacional. Pero más importante aún, a través de la expansión progresiva de

sus redes de información y comunicaciones, está buscando generar un “interés”, una “cultura” de su utilización en los ganaderos del país, que una vez sembrada, será fundamental en el corto y mediano plazo para el logro de la competitividad. Una amplia comunidad ganadera nacional haciendo uso intensivo de información pertinente, y comunica en forma permanente entre sí con su ambiente externo, es la mayor expresión de fortaleza gremial hoy en día.

Por ello las TIC’s no deben ser un instrumento ciego girando alrededor de su maravillosa efectividad tecnológica. Por el contrario, además de contribuir a generar una cultura, deben ser elementos fundamentales de una “Política de Información y Comunicaciones”; sin ella, la cantidad y el elevado nivel tecnológico de “hardware y software” con que cuente una organización, puede contribuir más al caos que a la eficiencia.

En el sector agropecuario específicamente, a pesar de contarse con un enorme potencial en la generación y aprovechamiento de la información, no se dispone de ella en la cantidad, calidad, disponibilidad, oportunidad ni facilidad de acceso que requieren los retos de la competitividad, porque, en el fondo, no existe tampoco una cultura de uso.

### 13.1.1. El Diagnóstico

Al respecto, se señalan cuatro problemas fundamentales que se deben resolver<sup>1</sup>:

- » **Deficiencias en la producción:** Hay información que no existe, o está desactualizada y/o le falta análisis.
- » **Deficiencias en la organización:** No existen políticas públicas y/o privadas ni procedimientos definidos e implementados, suficientes, para la recolección, administración y difusión de información en el sector: flujos, frecuencias y responsables (generadores, emisores, destinatarios).
- » **Deficiencia en la disponibilidad y acceso:** No existen las herramientas tecnológicas (servidores, aplicativos, bases de datos, canales de comunicación) suficientes ni con el nivel de integración requerido.
- » **Deficiencias en el uso y aprovechamiento de la información:** No se le saca provecho debido, entre otros, al bajo nivel cultural especialmente en uso digital y a la falta de necesidad de utilización, además de lo anotado en los tres numerales precedentes.

<sup>1</sup> Fuente [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) Caracterización de la información en el sector agropecuario y pesquero.

La propuesta de FEDEGAN para mejorar el acceso, utilización y articulación de la información del sector ganadero es a través del desarrollo de tecnologías de información -TIC's<sup>2</sup>-, en el marco de una Política de Información y Comunicaciones, que responda, inicialmente, a las preguntas de qué y a quién informar y comunicar, para luego responder a la no menos importante del cómo, a través de la generación de las condiciones y del suministro de los medios reales en el sector, para que los ganaderos puedan aprovechar en forma más eficiente las oportunidades y fortalezas del entorno, así como enfrentar los desafíos que plantean los cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos, a través de la información comunicada con eficacia.

### 13.1.2. Las Estrategias

El cómo hacerlo, está relacionado con una serie de estrategias muy concretas, sobre las cuales FEDEGAN ya ha alcanzado un importante nivel de avance, a saber:

1. Identificación de las fuentes generadoras de información.
2. Definición e implementación de mecanismos de validación.
3. Definición y establecimiento de los flujos y frecuencias requeridos, de acuerdo con los sectores a quienes va dirigida la información.
4. Generación y consolidación permanente de información oportuna y con valor.
5. Generación de disponibilidad y facilidad de acceso.
6. Desarrollo de proyectos que generen necesidades de utilizar información y permitan una eficaz transferencia de conocimiento.
7. Generación de cultura de uso de información y hábito digital.

Existen diferentes mediciones para ponderar el grado de implementación y aprovechamiento de las TIC's en los diferentes países del mundo. Dos de estos indicadores son:

1. E-readness index (de Naciones Unidas): Mide que tan preparados se encuentran los países para aprovechar las TICs para su desarrollo. Colombia frente a Sur y Centro América ocupa el sexto lugar, superando a Venezuela, Perú y Panamá.

<sup>2</sup> *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC- pueden definirse como el conjunto de sistemas necesarios para administrar la información, y especialmente los ordenadores y programas necesarios para convertirla, almacenarla, administrarla, transmitirla y encontrarla (Fuente: [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org)).*

2. Network readiness index (del Foro Económico Mundial, Banco Mundial e INSEAD): Mide el grado de preparación de una comunidad para participar y beneficiarse de los desarrollos en TIC's. Colombia en el año 2004-2005 ocupó el puesto 66 entre 104 países<sup>3</sup>.

A diciembre de 2005 Colombia -respecto a los países de Suramérica y México - tenía 4.739.000 usuarios de internet, ubicándose en el quinto lugar después de Brasil, México, Argentina y Chile. Sin embargo, la penetración de usuarios de internet en el país se encuentra bastante rezagada en comparación con los países más avanzados de Latinoamérica con solo un 10.3% de penetración frente, por ejemplo, a Chile y Argentina que tienen un 35.7% y 26.4% respectivamente.<sup>4</sup>

A pesar de que Colombia es destacada como uno de los países que promueve la participación ciudadana en los procesos de construcción de políticas públicas a través del uso de programas de gobierno electrónico<sup>5</sup>, todavía hace falta un esfuerzo grande para la generación de condiciones que permitan la aceptación y utilización de las TIC's. Especialmente en el sector rural, que está menos integrado al uso de las TIC's, se necesita una importante inversión en infraestructura, educación y ampliación de la conectividad a fin de lograr su participación efectiva en la sociedad de la Información.

## 13.2. Utilización de Tic's en el Sector Ganadero

Consciente de la necesidad de mejorar la conectividad y el acceso a información entre ganaderos, gremios regionales, instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector, FEDEGAN privilegiará el uso de medios electrónicos -por su relación costo/beneficio/cobertura- a través del desarrollo de tecnologías de información -TIC's- como instrumentos principales para articular una Política de Información y Comunicación que beneficie a los diferentes actores del sector. Lo anterior no significa, en forma alguna, el abandono de otros medios de comunicación tradicionalmente y muy valiosos,

3 Fuente: [www.agenda.gov.co](http://www.agenda.gov.co) (Agenda de conectividad), Panorama internacional y nacional: Tabla de índices de tecnología.

4 Fuente: [www.crt.gov.co](http://www.crt.gov.co) (Comisión de Regulación de Telecomunicaciones), Informe sectorial de telecomunicaciones

5 Incluso supera en este tema a países como Alemania, Finlandia, Suecia y Francia, entre otros y su sitio [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co) es destacado como uno de los mejores junto con el de Bielorrusia y Brasil. Fuente: [www.agenda.gov.co](http://www.agenda.gov.co) (Agenda de conectividad), Panorama intencional y nacional: Tabla de índices de tecnología.

como la Revista CARTA FEDEGAN, libros, comunicados de prensa, videos, conferencias y presentaciones. Una “política”, precisamente, permite la integración de un “mix” de medios, de acuerdo con la segmentación de los diferentes grupos objetivo, de la facilidad de medios de que disponga, etc. Sobre todo cuando se trata de una población ganadera, tan amplia, tan dispersa y con tan disímiles condiciones de acceso a la información. Por ello, todos los medios disponibles seguirán siendo muy importantes y se buscará su mejoramiento continuo.

Colombia viene realizando grandes esfuerzos a través de los programas Compartel, Computadores para Educar y Agenda de Conectividad, desarrollados por el Ministerio de Comunicaciones, para facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información y el uso de las TIC's. Los principales objetivos de estos programas son<sup>6</sup>:

- » Mejorar la infraestructura de telecomunicaciones.
- » Fomentar el desarrollo de la banda ancha.
- » Buscar bajos costos de conectividad y en general precios bajos para el acceso a Internet al cliente final.
- » Incrementar el número de usuarios de Internet en zonas rurales y urbanas.
- » Aumentar el ancho de banda para el cliente final.
- » Incrementar los niveles de educación, comenzando por la alfabetización, educación básica y profesional, con especial énfasis en Bilingüismo, Matemática, carreras tecnológicas tales como ingenierías, programación de computadores y electrónica, entre otras.
- » Desarrollo de la industria de contenidos y software como herramienta de competitividad internacional.

En el sector ganadero, así mismo, FEDEGAN adelantará las acciones necesarias para generar las condiciones que permitan un mayor grado de asimilación de la modernización tecnológica en información y comunicaciones, a través de acciones como:

- » Facilitar la disponibilidad masiva de información nacional e internacional confiable, pertinente y útil para el ganadero.
- » Permitir el acceso y la participación del ganadero en los asuntos de su interés.
- » Fomentar el hábito digital entre los ganaderos.

---

<sup>6</sup> Fuente: [www.mincomunicaciones.gov.co](http://www.mincomunicaciones.gov.co). Promoción y masificación de la banda ancha en Colombia, marzo 2005.

- » Lograr que los actores del sector se sientan miembros de una red o comunidad.
- » Promover la adquisición de hardware, software y sistemas de comunicación por parte de las organizaciones gremiales afiliadas y de los ganaderos.
- » Fomentar la aplicación de TICs y capacitar al ganadero.

Por lo tanto, es fundamental buscar la articulación con iniciativas gubernamentales y desarrollar alianzas estratégicas que faciliten el cambio cultural que se requiere el sector en este campo.

### **13.3. Principales Proyectos de Tic's**

En este aspecto de la utilización y desarrollo de Tecnologías de Información y Comunicaciones, la política de FEDEGAN ha dado un verdadero vuelco, para ajustarse, como gremio cúpula de la ganadería, pero también para ajustar a toda la institucionalidad gremial ganadera a los retos de la competitividad, los cuales no serán superables sin el adecuado uso de la tecnología informática y de comunicaciones. Dentro de esta nueva concepción tecnológica, se han desarrollado algunos proyectos que se encuentran en desarrollo o ya al servicio de la comunidad ganadera.

#### **13.3.1. El Sistema de Información Ganadero - SIGA**

El SIGA es una gran base de datos que recopila información del sector en temas como comercio exterior, precios nacionales e internacionales, producción, consumo, inventario, canasta de insumos e indicadores de precios.

Sin embargo, el SIGA no integra aún a todos los actores del sector, tiene vacíos de información y, además, mucha información relevante está en manos de otras instituciones, lo cual sugiere la necesidad de convenios permanentes de suministro e intercambio de información con tales entidades.

No obstante, a pesar de las limitaciones derivadas a que aún se encuentra en periodo de desarrollo, el SIGA ya incorpora información pertinente de las principales entidades que producen información en el sector agropecuario, como:

- » Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN
- » Organizaciones Gremiales Ganadera Regionales

- » Frigoríficos de la red de FEDEGAN y otras plantas de sacrificio
- » Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- » Instituto Colombiano Agropecuario – ICA
- » Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER
- » Corporación Colombiana Internacional – CCI
- » Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA
- » Corporaciones de Abastos
- » Bolsa Nacional Agropecuaria – BNA
- » Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO
- » Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
- » Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
- » Centro de Estudios Ganaderos - CEGA

Es necesario, entonces, desarrollar un proceso sistemático que garantice la alimentación y actualización permanente del SIGA, para que logre consolidar la información pertinente de y para la institucionalidad ganadera, y sea el principal referente nacional e internacional de consulta de información sobre ganadería en Colombia.

Como también es necesario incorporar información adicional originada en instituciones del sector privado, sector académico, cadenas cárnica y láctea, mercados externos e internos, Tecnig@n, Comités, Asociaciones y Fondos, entre otros, para canalizarla y darle un manejo más eficiente en cuanto a su organización, transmisión y aprovechamiento.

### **13.3.2. El Sistema de Información Técnica – SIT**

Es una base de datos donde se consolida la información de todos los ciclos de vacunación que se llevan a cabo, dos veces por año, en todo el territorio nacional. Para fortalecer este sistema se están estudiando acciones orientadas a agilizar los procesos de compilación de la información, con instrumentos digitales que le permitan al vacunador enviar la información en tiempo real.

### **13.3.3. Portal web**

FEDEGAN terminará de implementar el portal web de la ganadería colombiana, [www.FEDEGAN.org.co](http://www.FEDEGAN.org.co), una herramienta Institucional moderna, inteligente, dinámica y ro-

busta, al servicio de la comunidad ganadera y de los usuarios de la red en Colombia y el mundo.

El portal de FEDEGAN informará ampliamente sobre todos sus productos y servicios, y buscará concentrar y suministrar toda la información pertinente sobre la ganadería colombiana, de tal forma que tanto los ganaderos, como la institucionalidad gremial, los funcionarios de ella, los miembros de juntas directivas, los proveedores, clientes y todo aquel interesado en obtener información sobre la ganadería colombiana, lo pueda hacer de una forma ágil y eficiente.

El Portal contará con herramientas de colaboración (e-mail, agenda, calendario, mensajería, foros, chat, etc.) e integrará sistemas electrónicos de seguridad, aplicaciones y bases de datos. Será un medio para crear una comunidad virtual<sup>7</sup> del sector, que permitirá:

- » Intercambiar opiniones y solucionar problemas explorando al máximo las posibilidades de cooperación en el campo de los negocios.
- » Intercambiar experiencias y conocimientos del desarrollo de las áreas rurales.
- » Difundir nuevas técnicas de producción agropecuaria.
- » Cursar información entre expertos y productores de Colombia con expertos y productores ubicados en cualquier parte del mundo.
- » Incorporar a los productores rurales a la sociedad de la información nacional y mundial.
- » Organizar observatorios de experiencias que muestren los casos de éxitos y de fracasos, que incorporen herramientas de pronósticos, que ayuden tanto en las etapas de planificación como de ejecución
- » Incorporar herramientas de detección de errores.
- » Incorporar herramientas de e-learning (capacitación a través de la red) que facilitan la transmisión de conocimientos adaptado a las circunstancias y condiciones de trabajo del recurso humano.

Los principales subsistemas de información integrados que tendrá el portal son:

<sup>7</sup> Una Comunidad Virtual es la que comprende los siguientes elementos:

- gente que desea interactuar para satisfacer sus necesidades o llevar a cabo roles específicos.
- que comparten un propósito determinado que constituye la razón de ser de la comunidad virtual.
- con una política que guía las relaciones y
- con unos sistemas informáticos que median las interacciones y facilitan la cohesión entre los miembros (Fuente: [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org))

- » Sistema de Información para la Gestión de Fincas (SIGEF): Aplicativo y base de datos de operación local, destinado a mejorar la toma de decisiones en las empresas ganaderas.
- » Sistema de Información Gerencial (SIG): Aplicativo y base de datos que permite generar y presentar los indicadores gerenciales requeridos sobre los procesos ganaderos del país.
- » Sistema de Información Geográfica (SIGEO): Aplicativo y base de datos que permite generar mapas a partir de datos georeferenciados, que proporcionen información sobre todos los temas involucrados en los procesos agropecuarios.
- » Sistema de Información de Comercialización (SIC-Marketplace): Información de precios, calidades, cantidades, descripción de mercaderías, etc., que permita a los productores planificar la producción, escoger mercados y ofertar en condiciones competitivas, incluso en los mercados internacionales.
- » Sistema de Información sobre Recursos Alimenticios del Ganado (SIRAG): Información sobre recursos de piensos, para la alimentación animal y sistemas pecuarios.
- » Sistema de Información Sanitario (SIS): Desarrollo de políticas y programas sanitarios y vigilancia epidemiológica para la prevención, erradicación y control de las principales enfermedades animales.
- » Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIG) (Trazabilidad): Administración de la producción, asociado a un sistema de trazabilidad, que permitirá realizar el seguimiento y registrar, en detalle, los procesos más significativos, conforme a los requerimientos de calidad y seguridad alimenticia que exigen los mercados internacionales.
- » Sistema de Capacitación por medios electrónicos (e-Learning): Orientado a brindar capacitación expedita al productor ganadero en la gestión integral de la empresa y en el uso de prácticas modernas de producción en forma competitiva y sustentable. Adicionalmente, el sistema permitirá generar, adaptar y difundir tecnologías que mejoren los resultados del componente ganadero bajo criterios de productividad y sostenibilidad.
- » Sistema de Información de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (SIP): Información integral sobre proyectos de investigación en desarrollo.

Estos subsistemas abarcan todos los eslabones de las cadenas productivas de carne y leche: desde la provisión de insumos y servicios, la producción primaria, el transporte hasta los mercados terminales, su conexión con los canales de comer-

cialización y distribución existentes y la posibilidad de integración con otras cadenas productivas relacionadas.

Por último, se creará una herramienta a través de la cual se realizará el seguimiento y monitoreo a los avances del Plan de Desarrollo de la Ganadería, a partir del instrumento gerencial del “Cuadro de Mando” (Balance Socorecard).

## 14. RESPONSABILIDAD SOCIAL

La noción de Responsabilidad Social (RS) en las entidades que, como FEDEGAN y toda la institucionalidad gremial, agrupan a personas u otras entidades alrededor de los intereses de una actividad común, no se enmarca en el concepto de “Responsabilidad Social Empresarial” tan en boga hoy en día, pero tan lamentablemente distorsionado también, pues en lugar de estar siendo usado para expresar el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden a las empresas desde el punto de vista laboral, fiscal y de respeto por la naturaleza, entre otros aspectos no menos importantes, está siendo utilizado por las empresas para enmarcar sus acciones de “filantropía” que en forma alguna remplazan el concepto de responsabilidad social que corresponde a las empresas.

Para el caso de FEDEGAN y de la institucionalidad gremial, entonces, el concepto tiene connotaciones diferentes y quizás más amplias, y se adapta a lo que se podría denominar como Responsabilidad Social Gremial, RSG, extensiva a FEDEGAN, en su condición de gremio cúpula de la ganadería colombiana, que congrega, en calidad de afiliadas, a las organizaciones gremiales ganaderas regionales y locales y a entidades vinculadas a la actividad ganadera nacional.

Esta diferencia le asigna una particularidad a la responsabilidad social que le corresponde a FEDEGAN, y es la de colocar su capacidad de liderazgo en función del nuevo papel que debe desempeñar la institucionalidad gremial en todo el país, como protagonistas sociales y políticos de desarrollo regional, y para que ésta sea una conducta reproducible en sus afiliados, con el fin de que los ganaderos de Colombia se concienticen del alcance y significado de su propia responsabilidad social, esta sí empresarial, en el entorno de su quehacer productivo, para lo cual será necesario romper paradigmas y comportamientos arraigados por muchos años de no exposición a la competencia y a unas prácticas originadas en distorsiones del mercado y en ausencia de Estado.

Bajo las actuales circunstancias económicas y sociales por las que atraviesa el sector rural del país –caracterizado por el bajo desarrollo, altos niveles de pobreza, marginalidad y exclusión social–, la función del ganadero como actor social y político, juega un papel decisivo, no sólo en la transformación y desarrollo del mismo sector, sino de toda la economía colombiana, en razón a la situación preponderante y estratégica del sector rural, que se desenvuelve en un entorno cuyo estado del arte se puede sintetizar en los siguientes términos:

1. Colombia está avanzando hacia una sociedad de posconflicto;
2. Para avanzar de manera efectiva se requiere que el campo pase de ser escenario de guerra, de narcotráfico y de exclusión social, a ser escenario de desarrollo económico y de inclusión social;
3. El eje fundamental para la construcción de la paz y la convivencia nacional, y para evitar que las dinámicas de criminalidad común y narcotráfico se reproduzcan, es generar espacios económicos y sociales viables.

## **14.1. El objetivo: Formalización e Integración social**

En este contexto, la responsabilidad social gremial de FEDEGAN está encaminada a ejecutar acciones que promuevan, en los agremiados, la transparencia en las relaciones del ganadero frente al Estado, a la sociedad y a su entorno productivo, y que favorezcan condiciones para ampliar las oportunidades de empleo e ingreso de la población rural y, en consecuencia, el acceso a los servicios sociales.

Es decir, el objetivo es crear cultura empresarial dentro de los ganaderos, como un primer eslabón para alcanzar los mínimos niveles de responsabilidad social a partir del cumplimiento y la armonización con los ordenamientos de la sociedad para el desarrollo de las actividades productivas. Estos mínimos de RS se concretan en la formalización de la actividad productiva, la cual, a su vez, se constituye hoy en condición de supervivencia empresarial en el entorno internacional de los negocios, por ahora, pero que, más temprano que tarde, será también condición nacional para la comercialización y realización de los negocios, como factor fundamental que es para lograr la equidad social.

La RSG de FEDEGAN apunta, además, a habilitar esquemas factibles que permitan apuntalar el proceso de seguridad democrática en que se ha comprometido el país, y a reconstruir, prioritariamente, el tejido social rural, mediante la implantación de un

modelo empresarial incluyente, soportado, por una parte, en la responsabilidad social del ganadero como empresario, y por otra, en la creación y fortalecimiento de una base productiva que le permita a Colombia superar el atraso del sector rural frente al urbano. Se trata, por tanto, de una RSG dirigida hacia el sector rural como un todo, y no una respuesta puntual hacia un subsector específico -el ganadero-.

El objeto de esta parte del Plan Estratégico es, por tanto, formular y plantear mecanismos y acciones a llevar a cabo entre los sectores público y privado, para que el productor ganadero desarrolle su actividad en acuerdo con los ordenamientos sociales que su condición de ciudadano le obliga a cumplir, desde el punto de vista laboral, tributario y social en general, incluyendo el muy estratégico de prepararse y aportar en el proceso de reconstrucción del tejido social, con su actitud de tolerancia y solidaridad, para el escenario de la Colombia del posconflicto –el cual incluye población desmovilizada, desplazada y población rural pobre–. Este se convierte en tema fundamental para el desarrollo de cualquier actividad productiva, pues se relaciona con la existencia de un entorno social estable, sin el cual será imposible lograr los niveles de modernización y competitividad que se requieren.

## 14.2. La Formalización

La ganadería colombiana se ha caracterizado por el alto nivel de informalidad en sus relaciones con los actores conexos a su actividad. No es una actitud premeditada y expresa, sino el resultado de las difíciles condiciones en las que, con muy contados períodos, se ha visto obligada a desarrollar su quehacer productivo.

Dentro de esas condiciones, adicionales al conflicto bélico que por muchos años y por diferentes razones se apoderó del sector rural, se encuentran los bajos niveles educativos, culturales y empresariales, y la existencia de dos tipos de producción, una de subsistencia en micro, pequeños y medianos predios, carentes de tecnologías apropiadas tanto para la producción como para su administración, y otra de grandes producciones para los mercados nacionales e internacionales, ambas con muy bajo poder de mercado.

Las pequeñas y medianas producciones no están constituidas, por lo general, como empresas; su organización de trabajo proviene de la unidad familiar, teniendo grandes costos ocultos como son la no especificación de los costos salariales para sus propietarios y el pago de jornales para sus trabajadores, con las consecuencias de total ausencia de seguridad laboral que se desprenden de estos tipos de vinculación.

La estructura predial de la ganadería bovina señala que, por ejemplo, de los 496.147 predios atendidos en 2005 por el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, el 48% tiene menos de 10 animales por predio y el 82%, menos de 50 animales. Esto significa que el 82% de los establecimientos productivos de ganadería bovina no alcanza a tener activos, incluyendo animales y tierra (patrimonio bruto), por un valor superior a 72 millones de pesos, en tanto que la condición legal para declarar es de 84.9 millones de patrimonio bruto e ingresos de 63.7 millones. En otros términos, un universo grande de ganaderos no está en la obligación, siquiera, de presentar declaración de renta, pero sí existe un importante número de ganaderos que, estándolo, no cumple con tal obligación.

FEDEGAN, desde su esquina de la acción gremial, propenderá por facilitar las condiciones para la formalización de los productores, y adelantará programas de capacitación para generar conciencia sobre sus beneficios, buscando romper estereotipos que se fueron formando, con razón, alrededor de la inseguridad y la falta de condiciones efectivas para crear empresas formales en el campo. No obstante, debe tenerse presente que la decisión de formalizarse es, finalmente, del ganadero.

### **14.2.1. El Objetivo**

Promover la transparencia en las relaciones del ganadero con el Estado, la sociedad y su entorno productivo. Se trata de impulsar mecanismos tendientes a favorecer la formalización tributaria, fiscal y laboral del sector ganadero.

### **14.2.2. La Estrategia: Formalización tributaria y laboral**

FEDEGAN ha desarrollado modelos de impacto tributario para diferentes escalas y sistemas de producción, con el objeto de mostrar y capacitar a ganaderos en el manejo de su información tributaria, buscando fomentar la cultura tributaria, minimizar el impacto del ordenamiento de la normatividad vigente por desconocimiento, y utilizar, de la mejor manera, los beneficios tributarios.

Se parte de la necesidad de hacer transparente la relación tributaria del ganadero con el Estado. Si bien muchos ganaderos deben cumplir la obligación tributaria de declarar, no necesariamente quedan en la obligación de pagar, pero si no lo hacen, corren el riesgo de quedar incurso en procesos tributarios y expuestos a investigacio-

nes y sanciones. Otros, estarían declarando mal y algunos continuarían en prácticas evasoras o de elusión. Hoy el Estado colombiano tiene las herramientas tecnológicas para ir detectando a contribuyentes que no cumplen con su obligación fiscal. Para ello ha implantado el denominado “Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado”, MUISCA, con el fin de optimizar su gestión recaudatoria. El nuevo sistema busca reducir la evasión y la elusión con base en el cruce de gastos e ingresos de los contribuyentes y en sus activos registrados, de forma tal que, en un futuro cercano, será poco menos que imposible permanecer en la informalidad y, simultáneamente, desarrollar cualquier actividad u realizar operaciones propias de la formalidad (movimientos de cuentas, tarjetas de crédito, créditos, compras, etc.).

La formalización tributaria va de la mano de la formalización laboral, es decir, cumplir con las obligaciones laborales y de seguridad social señaladas en nuestro orden jurídico, lo cual se constituye, *per se*, en una responsabilidad social de primer orden.

Para promover la cultura tributaria entre los ganaderos se desarrollarán tres tipos de acciones, orientadas a comunicar el impacto tributario. La primera, en la cual se ha adelantado terreno, es la divulgación y explicación del modelo de impacto tributario en la ganadería, por parte de la Presidencia de FEDEGAN en diferentes Comités Ganaderos. Esta fase está suspendida temporalmente mientras se aprueba el proyecto de Reforma Tributaria que presentó el Gobierno al Congreso (2006), y en la cual se introducen cambios importantes en el ordenamiento tributario. La segunda es la divulgación, mediante una cartilla pedagógica, sobre las obligaciones fiscales, tributarias y laborales para el sector ganadero, utilizando la institucionalidad ganadera (metodología: capacitador de capacitadores). La tercera es, a partir de esta fase, llegar hasta los ganaderos para explicarles las ventajas de la formalización, no solo desde el punto de vista de su actividad empresarial, sino desde el no menos importante de derribar estigmas y obtener un mejor posicionamiento del ganadero y de la ganadería ante la sociedad.

### 14.3. Creación de una Base Productiva

Colombia presenta una marcada dualidad en cuanto se refiere al desarrollo urbano frente al rural. En el primero se encuentran ubicados renglones productivos modernos y desarrollados, con alta capitalización, formación humana y facilidades de transferencia de tecnología, en tanto que el segundo —el rural— se caracteriza por el reducido capital, bajo desarrollo del potencial humano, altos niveles de pobreza e indigencia —muy superiores a los que se registran en el sector urbano—, muy bajo poder de mercado,

bajos niveles de transferencia de tecnología, desintegración de las cadenas productivas y alta segmentación predial. Este cuadro ha sido el resultado de los modelos de desarrollo imperantes en el siglo pasado, que privilegiaron el desarrollo industrial, la sustitución de importaciones –en un mercado cerrado–, y favorecieron el sector de la construcción de vivienda urbana sin que el sector rural –de donde se extrajo la mano de obra– haya sido tecnificado y desarrollado como premisa de equilibrio entre la economía urbana y la rural.

A su vez, el sector rural ha sido, tradicionalmente, escenario de guerras –unas veces por reivindicaciones sociales y otras por la disputa del territorio para cultivos ilícitos, tráfico de drogas y armas–, que han destruido la exigua base productiva e impedido a los cultivos lícitos competir por rentabilidad.

En ese entorno se hace necesario generar espacios económicos y sociales viables, mediante mecanismos que permitan la reconstrucción del tejido social, brindar oportunidades alternas de generación de ingreso a los pobladores rurales, y producir riqueza y mejorar su distribución.

### **14.3.1. El Objetivo**

Generar condiciones que permitan ampliar las oportunidades de empleo e ingreso, y en consecuencia, el acceso de la población rural a los servicios sociales (educación, seguridad social, vivienda, bienestar familiar), buscando generar el entorno que permita la creación de riqueza con inclusión social. El proyecto comprende el desarrollo de las siguientes estrategias:

- » Estrategia 1: Inversiones Sustitutivas de Impuestos (ISI)
- » Estrategia 2: Articulación de la demanda y oferta de servicios sociales.
- » Estrategia 3: Impulso a proyectos productivos
- » Estrategia 4: Desarrollo de empresas asociativas.

### **14.3.2. Inversiones Sustitutivas de Impuestos (ISI)**

El objeto de esta estrategia es inducir un proceso de desarrollo en el sector rural, mediante la creación de una base productiva financiada con recursos provenientes de la sustitución de impuestos.

Es un instrumento para convertir al campo en foco de atracción de la inversión productiva, que le apunta directamente a una de las causas del campo colombiano: la falta de capitalización. La propuesta se aparta del concepto de que primero hay que hacer la paz para que florezca luego la inversión, por lo que se constituye en una política para superar el posconflicto.

La propuesta del Gobierno, de reducir el impuesto de renta y complementarios, ampliada en sus fines para llevar dichos recursos al sector rural, permite que la contribución solidaria de los colombianos para apuntalar la estrategia de seguridad democrática en que se ha comprometido el Gobierno y la sociedad, sea realmente efectiva. De esta manera, involucra en su dinámica a actividades de sectores urbanos, como por ejemplo, una mayor profundización del mercado de capitales.

Las Inversiones Sustitutivas de Impuestos se plantean, por lo tanto, como un instrumento transversal entre los sectores urbano y rural, para habilitar la participación efectiva y real en el proceso de paz, de sectores económicos más rentables. Es un instrumento que permite ensamblar una solución viable para mejorar la redistribución de la riqueza, abrir caminos a la democratización accionaria y convertir al campo en una fuente de creación de desarrollo y bienestar colectivo, mediante proyectos que impacten el empleo y la cohesión social en regiones que efectivamente lo requieran. De ninguna manera se trata de fortalecer la riqueza ya creada, sino de apalancar su creación donde no la hay.

### **14.3.3. Articulación de la demanda y oferta de servicios sociales**

Esta iniciativa busca establecer, en las áreas que se definan como conglomerados, la situación socio-económica de la región y determinar la oferta de servicios sociales y educativos, suministrados tanto por el sector público como el privado. El objeto de este inventario de demandas y ofertas sociales, permitirá establecer el grado de utilización de la oferta total, para maximizar su uso, sugerir al Estado la provisión de los servicios deficientes y, a su vez, conocer las expansiones sociales provistas por el sector privado. Todo ello apunta a crear condiciones de equidad social de tal manera que se conformen zonas de conglomerados socialmente estables.

Dentro de esta estrategia se privilegiarán las acciones relacionadas con la erradicación total del analfabetismo en las zonas ganaderas, así como la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación. El conocimiento es la base del desarrollo y, por ello, la educación, además de ser uno de los factores más

determinantes de la equidad social, es una necesidad para adelantar las acciones encaminadas al logro de la modernización que inspira al Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019.

#### **14.3.4. Impulso a Proyectos Productivos**

Al igual que la estrategia para articular la demanda y oferta de servicios sociales, su ejecución se concentrará en áreas que se definan como conglomerados. Se trata de promover la utilización, en estas áreas, de bienes inmuebles objeto de extinción de dominio, con base en el marco normativo y procedimental que el Estado le ha asignado a Incoder, y con el apoyo de los Tecnig@n para el desarrollo de los proyectos productivos.

#### **14.3.5. Desarrollo de Empresas Asociativas**

Dado que los pequeños productores constituyen el conglomerado más débil de las cadenas productivas, no se podrá hablar de desarrollo ganadero si no se consigue su articulación efectiva a los mercados y la generación de posibilidades reales de progreso y bienestar para los mismos.

En este contexto, se proyecta desarrollar acciones en los siguientes ámbitos:

- » Capacitación en gestión de pequeñas empresas ganaderas.
- » Creación y fortalecimiento de asociaciones, empresas asociativas y gremios de pequeños productores para proveer bienes o servicios a las cadenas.

##### **14.3.5.1. Capacitación en Gestión de Pequeñas Empresas Ganaderas**

Esta capacitación ya fue diseñada y validada con éxito por FEDEGAN, contándose con un paquete curricular que ha mostrado ser exitoso en términos de sensibilizar a los productores sobre la importancia de dar un manejo empresarial a sus explotaciones, aumentar sus conocimientos sobre tecnologías duras de fácil aplicación, trabajar de manera articulada con otros colegas y autovalorarse en forma positiva.

El objeto del proyecto es el de masificar la aplicación de esta propuesta pedagógica y desarrollar procesos de seguimiento a los proyectos individuales y colectivos iniciados.

#### **14.3.5.2. Creación y fortalecimiento de asociaciones y gremios de pequeños productores**

Una de las razones por las cuales los pequeños productores no han podido acceder a los mercados es la atomización de sus acciones, sobre todo en la comercialización de sus productos. Para acceder al mercado en mejores condiciones se hace necesario crear asociaciones que les permita tener algún grado de poder en la cadena de comercialización que se refleje en mejores precios.

Respecto al fortalecimiento de las asociaciones existentes, si bien en la actualidad hay un número importante de gremios de pequeños productores, estos no operan de manera eficiente.

El objetivo del proyecto es inducir la creación de asociaciones y procesos de reingeniería en las existentes, a partir de la capacitación expuesta en el numeral anterior. Como ejemplos de esta situación pueden mencionarse el establecimiento de viveros para proveer plántulas a las empresas reforestadoras, la venta de semillas de forrajes o cultivos forrajeros, producidos con tecnologías de fácil aplicación a nivel de finca y la provisión de servicios de limpieza de plantaciones forestales, entre otros.

Paralelamente, las entidades como el INCODER, que vienen trabajando sistemáticamente con este tipo de productores, deberán desarrollar acciones encaminadas a estimular la creación de entidades gremiales de pequeños productores, que posteriormente puedan pasar a desarrollar las asociaciones.



## CONCLUSIÓN

Más que una conclusión, estas últimas líneas del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 son una invitación, primero, a no perder de vista el porvenir que nos hemos trazado como Visión; segundo, a mirar ese porvenir con optimismo, como un futuro posible; y tercero, a aplicarnos sin dilación a construirlo.

Es una invitación, además, que no le formulamos solamente a los ganaderos colombianos, a la institucionalidad gremial y a las cadenas cárnica y láctea, sino también a todas aquellas organizaciones, públicas y privadas, que tienen alguna responsabilidad con el campo y con la ganadería colombiana.

Es una invitación a “apropiarse” el Plan; a que cada quien lo haga suyo, para enriquecerlo con su aporte y construirlo con su esfuerzo. Porque hacer planes y fijarse metas es fácil, lo difícil es convertirlas en realidad. Por ello el Plan Estratégico no es precisamente una serie de buenas intenciones que vamos a “dejar al garete”. Por el contrario, gran parte del éxito está en el seguimiento permanente a su desarrollo, a través de un sistema de control basado en la herramienta gerencial del “cuadro de Mando” (Balanced Scorecard). Sólo así se podrá “semaforizar” el nivel de avance para alertar oportunamente sobre las demoras e incumplimientos, como para reorientar estrategias cuando sea necesario adecuarlas a las condiciones cambiantes del entorno.

Y si alguien debe, literalmente, apropiarse el Plan, es la institucionalidad gremial regional, que deberá convocar a las fuerzas vivas y convertirlo en un Plan Ganadero Regional, con metas concretas, con acciones concretas, con la cuota de contribución de cada región al logro de la modernización de la ganadería colombiana.

Esta es una invitación a la acción. De hecho, FEDEGAN no ha esperado a su publicación oficial, porque los plazos son cortos y los retos muy grandes. Muchas estrategias se encuentran en marcha y han mostrado frutos que nos permiten ser optimistas

sobre la dinámica de la modernización ganadera, mas no como una frase retórica y sin mayores compromisos, sino como un conjunto de tareas muy concretas, con tiempos y responsables.

FEDEGAN no será inferior a su compromiso y dedicará todos sus esfuerzos a liderar el proceso como un todo y a cumplir su parte en el Plan Estratégico. Las cadenas deberán hacer lo propio para lograr metas que también son comunes; y la institucionalidad pública deberá honrar sus compromisos con la Agenda Interna Ganadera específicamente, y con la generación de las condiciones para el desarrollo frente a los retos de la globalización, sin lo cual los esfuerzos del gremio y del sector privado en general, se verán parcialmente neutralizados. Por ello esperamos que el Plan Estratégico se articule a los Planes de Desarrollo de este Gobierno y de los venideros.

Porque los planes son necesarios, pero es más necesaria la voluntad y el compromiso de quienes los ejecutan. La modernización de la ganadería colombiana, en últimas, se puede haber concebido en los escritorios de los planificadores, pero sólo se va a convertir en realidad a través del esfuerzo individual y diario de cientos de miles de ganaderos en sus empresas.

Ese esfuerzo es al que estamos invitando. Ese esfuerzo es el que apoyaremos sin descanso hasta alcanzar las metas propuestas.



Diseño e Impresión  
SANMARTÍN OBREGÓN & CIA. LTDA.  
Cra. 32 No. 70A - 54 PBX: 650 0589  
sanmartin\_o@etb.net.co  
Bogotá, D.C. - Colombia