



**FEDEGAN**  
**FNG** FONDO NACIONAL  
DEL GANADO

# **PLAN DE DESARROLLO GANADERO 2014 - 2019**

---

**Por una ganadería moderna, sostenible y solidaria**





# **PLAN DE DESARROLLO GANADERO 2014 - 2019**

---

**Por una ganadería moderna, sostenible y solidaria**

**FEDEGÁN  
FONDO NACIONAL DEL GANADO  
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS**

Bogotá D.C., noviembre de 2014



## **Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGÁN**

**Presidente Ejecutivo** / José Félix Lafaurie Rivera  
**Secretario General** / Jaime Daza Almendrales

### **Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019** **© 2014 Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGÁN**

Una publicación del Fondo Nacional del Ganado

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: 978-958-8498-73-7  
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.  
Diseño Caratula:  
Enrique Martínez

Primera edición  
Bogotá D.C., noviembre de 2014  
Impreso en Colombia

Este libro se diseñó en tipografía Taz

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	13
<b>SECCIÓN I: ESTADO DEL ARTE</b>	<b>17</b>
1. LA GANADERÍA COLOMBIANA DE HOY	19
1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL	20
1.2. LA CARNE EN EL MUNDO	24
1.3. LA LECHE EN EL MUNDO	26
1.4. CONTEXTO NACIONAL	29
2. Del PEGA 2019..., al PDG 14/19 65	55
2.1. ALGUNOS LOGROS Y LEGADOS DEL PEGA 2019	57
2.2. LA DISTANCIA ENTRE EL LOGRO Y LA PROMESA DE VALOR: DOS CASOS EMBLEMÁTICOS	60
<b>SECCIÓN II: ELEMENTOS FUNCIONALES</b>	<b>77</b>
Plan de desarrollo ganadero 2014 - 2019	79
3. ÁMBITO Y ALCANCES	81
3.1. ALCANCE FUNCIONAL: LA MISIÓN	81
3.2. ALCANCE PROSPECTIVO: LA VISIÓN	83
3.3. EL CREDO INSTITUCIONAL	84
3.4. ALCANCE TEMPORAL: 2014 - 2019	85
3.5. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN	86
3.6. EL PDG 14/19 COMO ESTRUCTURA FUNCIONAL: UN CONCEPTO METODOLÓGICO	88

4. OBJETIVOS .....	89
4.1. SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	90
4.2. ENFOQUE HACIA EL PEQUEÑO GANADERO .....	93
4.3. LA SOSTENIBILIDAD .....	94
4.4. LOS MERCADOS .....	98
5. COMPETITIVIDAD: EL FACTOR CLAVE DE ÉXITO .....	109
5.1. EL CONCEPTO CAMBIANTE DE COMPETITIVIDAD .....	109
6. PILARES DE GESTIÓN .....	113
6.1. FOCALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN .....	113
6.2. SALUD, INOCUIDAD Y BIENESTAR ANIMAL .....	114
6.3. MODELOS INTEGRALES DE PRODUCCIÓN .....	115
6.4. ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO .....	116
6.5. FOMENTO AL CONSUMO Y PROMOCIÓN DE LA DEMANDA .....	117
6.6. EL MODELO EXPORTADOR GANADERO .....	118
7. LOS FUNDAMENTOS .....	119
7.1. LA ASOCIATIVIDAD .....	119
7.2. LA INSTITUCIONALIDAD GREMIAL .....	120
7.3. LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA .....	120
7.4. LA AGENDA INTERNA .....	121
7.5. INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA .....	121

### **SECCIÓN III: GRANDES LÍNEAS DE ACCIÓN (PILARES DE GESTIÓN) 123**

8. FOCALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN .....	125
8.1. CONFLICTO ENTRE VOCACIÓN Y USO DE LA TIERRA .....	126
8.2. VENTAJAS REGIONALES DESAPROVECHADAS .....	128
8.3. PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN LAS REGIONES .....	132
8.4. LOS CONGLOMERADOS GANADEROS .....	133
8.5. LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN .....	134
8.6. FOROS “GANADERÍA REGIONAL VISIÓN 2014 – 2018” .....	135
8.7. HACIA DONDE IR: PLANES DE DESARROLLO GANADERO REGIONAL .....	147
8.8. PAPEL REGIONAL DE FEDEGAN Y FNG: LAS URDG .....	148
9. SALUD, INOCUIDAD Y BIENESTAR ANIMAL .....	151
9.1. OBJETIVO .....	151
9.2. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS .....	151
9.3. SITUACIÓN ACTUAL .....	152
9.4. ESTRATEGIAS DE SALUD, INOCUIDAD Y BIENESTAR ANIMAL .....	170
9.5. VISIÓN DEL ICA DESDE LO GANADERO .....	175
9.6. FEDEGAN- FNG: DINAMIZADOR DE PROCESOS SANITARIOS .....	177

10. MODELOS INTEGRALES Y SOSTENIBLES DE PRODUCCIÓN . . . . .	181
10.1. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO . . . . .	182
10.2. TECNOLOGÍAS DE SALUD . . . . .	184
10.3. TECNOLOGÍAS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL . . . . .	184
10.4. EMPRESARIZACIÓN . . . . .	193
10.5. PILOTO DE MODELOS INTEGRALES DE PRODUCCIÓN BOVINA – MIPB . . . . .	195
10.6. OTRAS TECNOLOGIAS DE INTERÉS . . . . .	196
10.7. HERRAMIENTAS MASIVAS DE TRANSFERENCIA. . . . .	203
10.8. PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO . . . . .	203
10.9. PRODUCTIVIDAD Y ESTRUCTURA DE COSTOS . . . . .	204
10.10. CIENCIA Y TECNOLOGÍA . . . . .	210
10.11. ALIANZAS INTERINSTITUCIONALES CON CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDADES . . . . .	211
10.12. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA . . . . .	212
11. ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO . . . . .	221
11.1. EL CONCEPTO DE ASOCIATIVIDAD . . . . .	221
11.2. LA COMERCIALIZACIÓN . . . . .	224
11.3. EL TRANSPORTE . . . . .	227
11.4. LA TRANSFORMACIÓN . . . . .	227
11.4. LA INFORMALIDAD . . . . .	239
12. FOMENTO AL CONSUMO Y PROMOCIÓN DE LA DEMANDA . . . . .	243
12.1. EL CONSUMO DE CARNE. . . . .	243
12.2. EL CONSUMO DE LECHE. . . . .	244
12.3. EL FOMENTO AL CONSUMO. . . . .	244
12.4. PROMOCIÓN DE LA DEMANDA . . . . .	246
13. EL MODELO EXPORTADOR GANADERO . . . . .	247
13.1. SÍNTESIS DEL COMERCIO EXTERIOR GANADERO . . . . .	248
13.2. ARANCELES VIGENTES PARA 2014. . . . .	254
13.3. RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES RECIENTES. . . . .	256
13.4. UN MODELO EXPORTADOR PARA LA GANADERÍA COLOMBIANA . . . . .	258
13.5. PROYECCIONES . . . . .	264

## **SECCIÓN IV: LOS INSTRUMENTOS**

**267**

14. FEDEGÁN ARTICULADOR Y EJECUTOR . . . . .	269
14.1. LOS PILARES DE LA GESTIÓN GREMIAL. . . . .	270
14.2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL . . . . .	270
14.3. FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO GREMIAL . . . . .	270
14.4. PROGRAMAS Y SERVICIOS GREMIALES. . . . .	276
14.5. GESTIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS . . . . .	278

14.6. APOYO A LA GESTION GUBERNAMENTAL . . . . .	279
14.7. LA COMUNICACIÓN . . . . .	281
14.8. FUNDAGÁN Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL . . . . .	281
14.9. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL . . . . .	281
15. LA PARAFISCALIDAD . . . . .	287
15.1. LA PARAFISCALIDAD: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA . . . . .	287
15.2. EL CONCEPTO DE PARAFISCALIDAD EN COLOMBIA . . . . .	288
15.3. LA PARAFISCALIDAD AGROPECUARIA . . . . .	288
15.4. LA PARAFISCALIDAD GANADERA . . . . .	289
16. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - TIC . . . . .	295
16.1. INSTRUMENTACIÓN, CULTURA Y POLÍTICAS DE TIC . . . . .	296
16.2. LAS TIC EN LA INSTITUCIONALIDAD GREMIAL GANADERA . . . . .	297
16.3. PROYECTOS DE TIC CONSOLIDAR EN LOS PRÓXIMOS 5 AÑOS . . . . .	300
17. LA COMUNICACIÓN . . . . .	305
17.1. LOS PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS . . . . .	306
17.2. LOS MEDIOS . . . . .	308

## **APÉNDICE**

**313**

1. OBJETIVOS . . . . .	315
1.1. OBJETIVO GENERAL: . . . . .	315
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS . . . . .	315
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN . . . . .	315
3. COBERTURA . . . . .	316
3.1. DEPARTAMENTOS . . . . .	316
4. RESUMEN METODOLOGÍA A UTILIZAR . . . . .	318
4.1. BLOQUE DE EXTENSION PARA LA INNOVACIÓN CON PROCESOS DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO . . . . .	318
4.2. BLOQUE DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL . . . . .	319
5. INDICADORES A MEDIR . . . . .	322
6. IMPACTO . . . . .	322

## PRESENTACIÓN

La impresionante velocidad del cambio tecnológico a partir de la segunda mitad del siglo XX, con mayor aceleración durante los últimos 25-30 años, a partir del auge de las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, ha tendido profunda repercusión en la vida del ser humano, tanto a nivel individual como colectivo.

Las organizaciones, al ritmo del “tiempo real”, se han visto obligadas a repensarse con mayor frecuencia para adecuarse a nuevas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales. La Planeación Estratégica, que llamábamos de largo plazo, aunque mantiene su vigencia, se vuelve cada vez más “indicativa”, en tanto que adquieren mayor relevancia los planes más acotados en el tiempo y más ajustables a las circunstancias variables del entorno.

Hace ya una década, cuando recibí de los ganaderos colombianos el honroso cometido de presidir su gremio cúpula, iniciamos un esfuerzo de planeación de largo aliento, que se concretaría en el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, el cual fue presentado a la comunidad ganadera, al Gobierno Nacional y a la opinión pública en el marco del XXX Congreso Nacional de Ganaderos en noviembre de 2006.

Cuando uno revisa ese plan –ambicioso, porque así deben ser los planes de largo plazo–, y recorre sus objetivos, metas y estrategias, encuentra dos situaciones paradójicas. En cuanto a metas y objetivos persiste una gran distancia para el logro de la modernización y la competitividad que inspiraban ese ejercicio de planeación, a la luz de los retos que la tendencia de los mercados ya empezaba a imponer con fuerza. En cuanto a las estrategias y acciones que se propuso, tanto FEDEGAN directamente como a través de los Fondos Nacional del Ganado (FNG) y de Estabilización de Precios (FEP), se puede afirmar que se avanzó en la dirección correcta y se hizo lo que estaba propuesto para conseguir los resultados previstos.

¿Qué paso entonces? ¿Por qué persiste una gran brecha entre las metas propuestas y la realidad actual de la ganadería? La respuesta a estas preguntas me remite a mis notas introductorias al PEGA 2019:

“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 FEDEGÁN. Haremos lo que nos corresponda con el ahínco que sea menester, y no dejaremos en buscar el compromiso de los restantes actores en el escenario ganadero colombiano, pues la magnitud de la visión trasciende del 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”<sup>1</sup>.

En otras palabras, el PEGA 2019, en su condición de Plan Estratégico —de largo plazo—, no se limitaba a las responsabilidades de FEDEGÁN, sino que incorporaba como supuestos las competencias y compromisos de otros agentes externos, con el Gobierno Nacional a la cabeza, a partir de su obligación constitucional de generar las condiciones adecuadas para el desarrollo rural, propiciando un mejor ingreso y calidad de vida a los campesinos, otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, promoviendo la investigación y la asistencia técnica agropecuaria y reglamentando condiciones especiales para el crédito agropecuario<sup>2</sup>.

No puedo, por supuesto, evitar el comentario de coyuntura sobre las actuales conversaciones con las Farc en La Habana, en las que se ha llegado a “acuerdos” sobre una “Reforma Rural Integral”, cuando lo que correspondía al Gobierno Nacional, no al actual, sino al “gobierno” en general, con minúsculas; es decir, a todos los gobiernos que en Colombia han sido desde los últimos sesenta años, era lograr acuerdos consigo mismo y con la sociedad —a eso lo llaman ‘voluntad política’— para cumplir con sus obligaciones básicas de generar las condiciones para el desarrollo y, con mayor precisión en cuando a mandato constitucional expreso, para cumplir tres artículos de la Carta de 1991.

En fin, esa problemática estructural de incumplimiento de los deberes constitucionales, que se expresa en un modelo de desarrollo económico y social desequilibrado en detrimento del campo y de la producción agropecuaria, se extrapola a la brecha de competitividad del PEGA 2019 frente a sus propuestas, precisamente por la falta de

1 FEDEGÁN. Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana. Bogotá D.C. 2006. P.13.

2 Constitución Política de Colombia. ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

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

cumplimiento gubernamental de sus responsabilidades dentro de la llamada “Agenda Interna”, una figura de la que se empezó a hablar a raíz de las negociaciones del Acuerdo Comercial con Mercosur y del TLC con Estados Unidos.

En efecto, la llamada Agenda Interna, se entendía incorporada al PEGA 2019, en aspectos como “la implementación de la trazabilidad y de un sistema de inocuidad que satisfaga los requerimientos internacionales”, y en general, en temas “...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”<sup>3</sup>

No estoy con ello generalizando para afirmar, con algo de arrogancia y mucho de injusticia si lo hiciera, que FEDEGÁN cumplió con todo lo que tenía que cumplir y el Gobierno incumplió todo aquello que le obligaba. No. Son emblemáticas, por ejemplo, las fructíferas alianzas estratégicas para la formación de capital humano con el SENA y para la erradicación de la fiebre aftosa con el ICA, pero, infortunadamente, también lo son, entre otros, el incumplimiento de los llamados Conpes Sanitarios de 2005 y el sucesivo aplazamiento, hasta su modificación nugatoria, de los decretos 616 de 2006 y 1.500 de 2007, y posteriormente, del llamado Conpes Lácteo y del Conpes 3676 de 2010, que sustituyó a sus predecesores sanitarios de 2005, sin que tampoco lograra mayor nivel de cumplimiento.

Hay otros factores exógenos que incidieron en la persistencia del rezago competitivo de nuestra ganadería, como la abrupta suspensión de relaciones comerciales con Venezuela o la revaluación sostenida durante una década. No obstante, es claro que para el sector agropecuario en general y la ganadería colombiana en particular, el abandono de la presencia y la inversión del Estado en el campo son las principales barreras que se interponen al avance de cualquier plan de desarrollo sectorial, y seguirán siendo si el Estado no asume la decisión política de un viraje en el modelo de desarrollo económico y social, o mejor, de cumplimiento pleno de tres artículos de la Constitución Nacional, con negociaciones con las Farc o sin ellas.

## **El Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019**

Es necesario reiterar primero que, a nuestro juicio y desde la perspectiva de nuestras competencias y compromisos, es satisfactorio el balance de cumplimiento del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019. No obstante, la ya mencionada necesidad que tienen las organizaciones de repensarse para incorporar nuevas realidades, nos ha llevado a emprender un nuevo ejercicio de planeación, que ya no pretende el

3 FEDEGÁN, op. cit., p.73

calificativo de “estratégico” en términos de su alcance temporal y de su integración a agendas externas –aunque tampoco será posible si ellas no se cumplen–, sino más acotado en el tiempo, pues conserva el mismo término final del año 2019, pero se limita al quinquenio 2014 -2019, es decir, de alguna forma se podría considerar como la fase final del PEGA 2019, ajustada a las nuevas realidades.

Y cuáles son esas nuevas realidades. Primero. En el ámbito político, o mejor, de política pública, la locomotora agropecuaria del primer gobierno Santos quedó apagada o, cuando menos, no arrancó con la fuerza ofrecida, frenada por la concentración de esfuerzos del ministerio del ramo en el tema –muy importante, por supuesto–, en la restitución de tierras, lo cual generó malestares en el sector empresarial y dio lugar al surgimiento de movimientos populares agrarios –las dignidades– que protagonizaron paros y desórdenes en todo el país.

Durante el segundo mandato Santos se genera un nuevo compromiso con el campo colombiano, aunque, en esta ocasión, presionado por los acuerdos del Gobierno con las Farc en La Habana, específicamente los del primer punto de la negociación, ya hechos públicos como la “Reforma Rural Integral”, un amplio compendio de principios, buenas intenciones y programas, imbuidos todos por las concepciones farianas de la tierra y de la participación comunitaria, y con salvedades pendientes sobre las que no hubo acuerdo posible, relacionadas precisamente con el llamado “latifundio”, la producción empresarial de gran escala y la inversión extranjera en el sector rural.

Al margen de si se llega o no a algún acuerdo, lo cierto es que el gran país urbano ha empezado a mirar con mayor interés esa otra Colombia rural, y a hacerse cargo de su importancia estratégica para la verdadera paz del país, no tanto a partir de la mera redistribución de la tierra como panacea para todos los males, como pretenden vender las Farc y la izquierda democrática, sino de un modelo de desarrollo que recupere el campo y la producción agropecuaria a partir del regreso del Estado, no solo con su Fuerza Pública, sino con sus instituciones y recursos.

Segundo. De esta nueva realidad política y también del entorno de los mercados internacionales y de la producción mundial agropecuaria, han surgido nuevas preocupaciones. Una de ellas es la relacionada con los efectos adversos del cambio climático y la producción sostenible como respuesta, aspecto en el cual FEDEGÁN – FONDO NACIONAL DEL GANADO se ha posicionado en un lugar de liderazgo a nivel continental y mundial, con un programa consistente –Ganadería Colombiana Sostenible–, con apoyo decidido de cooperación internacional y metas claras en el tiempo.

Una segunda preocupación es una mayor énfasis en el pequeño productor ganadero, no solo como un asunto de equidad y responsabilidad social, sino también por su papel preponderante dentro de la producción nacional y su mayor vulnera-

bilidad frente al choque externo de los TLC, particularmente en el subsector lácteo, caracterizado por un alto componente de producción minifundista de subsistencia en las principales cuencas lecheras. A este aspecto, como al de producción sostenible, FEDEGÁN – FNG ya ha venido aplicando esfuerzos y recursos cada vez más importantes a través de programas como ASISTEGÁN, orientado a proveer asistencia técnica a pequeños ganaderos.

Ya a nivel de las estrategias, una tercera preocupación es la Asociatividad, relacionada directamente y en forma muy particular con la problemática de la lechería de subsistencia y su alta vulnerabilidad, pero aplicable a toda la ganadería colombiana, como un mecanismo para el logro de competitividad, por sus resultados sobre la disminución de costos de producción y el mayor acceso al crédito de fomento, la asistencia técnica y la innovación.

Así pues, se trata de una nueva carta de navegación, con un horizonte más cercano, con líneas de acción más ajustadas a la realidad y verificables, y también, con una mayor o menor posibilidad de logro, ligada indefectiblemente al cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado colombiano como un todo, frente al entorno rural como proyecto de vida digno y la producción agropecuaria como sector estratégico de la economía nacional, y ambos, como las verdaderas llaves para la paz de Colombia.

### **José Félix Lafaurie Rivera**

Presidente Ejecutivo



# INTRODUCCIÓN

Como ya fue mencionado por el presidente de FEDEGÁN en sus notas de presentación, podría pensarse que, por su rango temporal, el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 (PDG 14/19) es apenas una compilación de la fase final del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 (PEGA 2019), formulado desde 2004 para un rango temporal de quince años.

No es así, como también se indicó, pues se trata de un nuevo ejercicio de planeación que, conservando la misma meta temporal –2019– se refiere a un periodo mucho más corto y, sobre todo, incorpora nuevas realidades, nuevas preocupaciones y nuevas expectativas.

Desde el punto de vista metodológico, el PDG 14/19 toma prestada del PEGA su conceptualización estratégica, pero ajustada a la concepción más concreta y acotada, si se quiere, del nuevo Plan. Una primera diferencia radica en que este nuevo ejercicio no pretende ser un “Plan de la Ganadería Colombiana”, que debería ser objeto de política pública en las instancias de planeación y ejecución del Estado, sino un Plan de Desarrollo Ganadero concebido y ejecutado por FEDEGÁN, el Fondo Nacional del Ganado (FNG) y el Fondo de Estabilización de Precios para el Fomento de las Exportaciones (FEP), para contribuir desde la esquina de sus competencias y la capacidad de sus recursos, a la modernización y competitividad de la ganadería colombiana.

Dentro de ese orden de ideas –y no se trata de un detalle meramente semántico–, ya no nos referimos al “Templo Estratégico de la Ganadería Colombiana”, sino más precisamente a la “Estructural Funcional del PDG 14/19”. De eso se trata realmente, de elementos funcionales –que cumplen una función o cometido– dentro del Plan de Desarrollo, no solo para focalizar hacia dónde vamos (Misión, Visión, Objetivos), sino qué debemos buscar para alcanzar esas metas (Factores de éxito), qué requerimos (Fundamentos) y qué líneas de acción debemos acometer para lograrlo (Pilares de Gestión).

El ordenamiento temático sigue esta línea conceptual a través de tres Secciones. La primera –Estado del Arte–, con dos capítulos, nos brinda una caracterización de la ganadería actual (2014) en el Capítulo 1, como una especie de necesaria línea base del Plan, en tanto que el Capítulo 2 se ocupa de contextualizar el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 con el PEGA 2019, incluyendo una consideración de lo que fue y no fue el PEGA 2019, como antecedente inmediato del PDG 14/19.

La Segunda Sección, a través de cinco capítulos breves, se ocupa de la definición de los Elementos Funcionales. El Capítulo 3 trata del alcance del PDG 14/19, en términos de la Visión, la Misión y las competencias. El Capítulo 4 aborda el tema de los Objetivos, con una nueva mirada que desplaza el centro de atención de “los mercados” hacia las nuevas preocupaciones de la seguridad alimentaria, el enfoque hacia el pequeño ganadero y la sostenibilidad ambiental, económica y social de la ganadería. En efecto, no se trata de llegar a los mercados como objetivo, a como dé lugar, sino, más bien, de llegar a los mercados como resultado de una ganadería moderna, sostenible y solidaria, a la cual debemos apuntar como objetivo.

El Capítulo 5 se refiere a la competitividad como factor clave de éxito para el logro de los objetivos, en tanto que el Capítulo 6 define someramente los Pilares de Gestión del PDG 14/19, es decir, la líneas de acción institucional a seguir para alcanzar el factor de éxito y, por esa vía, los objetivos sectoriales.

El Capítulo 7 trata sobre los fundamentos, esto es, aquello sin lo que no será posible ejecutar a cabalidad el Plan de Desarrollo. En este ejercicio de Planeación se incluye un fundamento que se considera esencial en la actual coyuntura y durante los próximos años, cuando la ganadería quede expuesta totalmente a los mercados internacionales. Se trata de la Asociatividad, que será definitiva para la ganadería como un todo, pero muy particularmente para la producción lechera nacional.

La Tercera Sección, a lo largo de los capítulos 8 al 13, se ocupa con profundidad de cada uno de los seis (6) Pilares de Gestión, a saber:

- » Focalización y Regionalización
- » Salud, Inocuidad y Bienestar Animal
- » Modelos Integrales y Sostenibles de Producción
- » Encadenamiento Productivo
- » Fomento al Consumo y Promoción de la Demanda
- » Modelo Exportador

La Cuarta Sección, en cuatro capítulos finales –14 al 17–, trata de sendos Instrumentos que se consideran relevantes para la ejecución del PDG 14/19. El primero de ellos es FEDEGÁN como gremio cúpula de la ganadería colombiana y, en tal condición, articulador y ejecutor del Plan. El segundo es la Parafiscalidad Ganadera como instrumento de política pública administrado por FEDEGÁN; el tercero las Tecnolo-

gías de Información y Comunicaciones – TIC; y el cuarto las Comunicaciones, ya no como herramienta tecnológica sino como estrategia de promoción y divulgación, de transparencia y rendición de cuentas, de información y noticias; y de capacitación y cambio de cultura.

El contenido temático del Plan culmina con un Apéndice, que corresponde a la reseña de una propuesta presentada por FEDEGAN – Fondo Nacional del Ganado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su cofinanciación, en la cual, utilizando la “Caja de Herramientas” del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, se plantea un esquema de Asistencia Técnica para el período 2015 – 2019, con énfasis en pequeños y medianos ganaderos, con metas y presupuesto detallados, la cual se encuentra en proceso de evaluación por parte del Ministerio. El Apéndice incluye un resumen de sus objetivos, metas de cobertura y presupuestos, que de ser aprobados se integrarán al PDG 14/19.

Dos observaciones finales. Una primera se relaciona con que, a pesar de su alcance más limitado en el tiempo y las competencias, el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 (PDG 14/19), como todo ejercicio de planeación, es un documento indicativo para la acción, que necesariamente estará sujeto, en su concepción funcional, en sus líneas de acción y en sus objetivos, a las modificaciones derivadas de una realidad cambiante. La segunda tiene que ver con las asunción de las competencias. El Plan siempre requerirá del compromiso directo de los ganaderos y de su institucionalidad gremial en primer lugar, pero tampoco será posible si los agentes externos, con el Gobierno y el Estado en general a la cabeza, no asumen a plenitud sus competencias constitucionales y legales. En otras palabras, el logro de una ganadería moderna, sostenible y solidaria, como la recuperación misma del campo, es asunto de todos y a todos corresponderá, para bien o para mal, el juicio de la historia sobre tan estratégicas responsabilidades para la paz de Colombia y su desarrollo económico y social.



SECCIÓN I

---

# Estado del Arte



# 1. LA GANADERÍA COLOMBIANA DE HOY

La ganadería bovina no solo es la actividad económica con mayor presencia en el entorno rural colombiano, sino que también, desde el punto de vista meramente económico, es también la principal actividad agropecuaria del país, al punto que participa con el 53 por ciento del Producto Interno Bruto pecuario, el 19,5 por ciento del agropecuario y el 1,3 por ciento del PIB nacional. En efecto, hay ganadería en todas las regiones y todos los pisos térmicos, en todas las escalas de producción, desde el minifundio lechero hasta la ganadería empresarial, y la hay también en diversas especialidades: la cría, el levante, la ceba, la llamada lechería especializada y un gran componente de doble propósito.

Desde el punto de vista de la orientación del hato, es precisamente el doble propósito la especialidad que absorbe el mayor porcentaje del hato nacional, con un 38,8 por ciento, mientras que un 35 por ciento se dedica a la cría, el 19,8 por ciento a la ceba y el 6,4 por ciento a lechería especializada.

La tradición ganadera del país está ligada a su historia. No se puede desconocer su importancia e influencia en el desarrollo económico, político y cultural del país, a pesar de las grandes dificultades que ha debido atravesar en aspectos como el orden público rural, el desarrollo del comercio internacional y la ausencia de un ordenamiento institucional público que responda a sus necesidades y expectativas. Aun así, la ganadería colombiana se ha fortalecido y hoy tiene un sinnúmero de oportunidades para ser protagonista mundial, a partir de sus indudables ventajas comparativas derivadas principalmente de su incomparable oferta ambiental.

En efecto, a su posición como el país con el inventario ganadero número doce en el ranking mundial y el quinto de Latinoamérica, se suman una gran cantidad de ventajas comparativas con alto potencial explotable, como la disponibilidad permanente de pastos y materia seca, oferta hídrica amplia, energía solar constante y suficiente durante

todo el año, y en general, unas condiciones agroecológicas adecuadas y una posición privilegiada para el desarrollo del comercio internacional, al tener amplias costas en los litorales Atlántico y Pacífico, además muy cercanos a la vía interoceánica de Panamá.

De esta amplia oferta ambiental se han derivado nuevas oportunidades en frentes como la producción sostenible a partir de sistemas silvopastoriles, en un contexto mundial que demanda más productos ecológicos que contribuyan al cuidado del medio ambiente. Su diversidad genética es emblemática, con liderazgos mundiales en razas como la Normando y, por supuesto, las llamadas razas cebuinas, en las cuales el país se destaca por tener la genética de más alta calidad en el mundo. Adicionalmente, el predominio de la alimentación basada en pasturas le permite unos estándares de producción de carne y leche apetecidos en los mercados internacionales.

Sin embargo, el aprovechamiento real de dichas ventajas comparativas depende de su apalancamiento con ventajas competitivas, algunas de las cuales dependen de factores exógenos como la tasa de cambio, y las más de ellas de factores relacionados directamente con la producción. En otras palabras, el sector debe construir ventajas competitivas, así goce de un gran número de ventajas comparativas, un reto que solo se alcanza con políticas, planes, programas y proyectos efectivos que impacten directamente su productividad y competitividad.

Estos instrumentos de cambio hacia la competitividad, deben incluir el adecuado acceso tecnológico, la superación permanente de la línea de innovación, el mejoramiento de infraestructura vial y productiva, el acceso a bienes públicos suficientes y adecuados, así como la generación de capacidades en su capital humano y el fortalecimiento del tejido social rural. Tampoco se pueden aislar las variables relacionadas con la comercialización de sus productos y con los posteriores eslabones de las cadenas de valor.

En ese sentido, resulta de suma importancia que el sector ganadero avance en aspectos que le generen competitividad, para que logre ser un jugador de talla mundial en la producción y comercialización de carne y leche. Para contribuir a este objetivo, FEDEGÁN, el Fondo Nacional del Ganado – FNG y el Fondo de Estabilización de Precios para el Fomento de las Exportaciones – FEP, han diseñado el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, orientado a contribuir, en el marco de sus competencias y recursos, a la superación definitiva de las barreras que se oponen a la competitividad de la ganadería colombiana.

## **1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL**

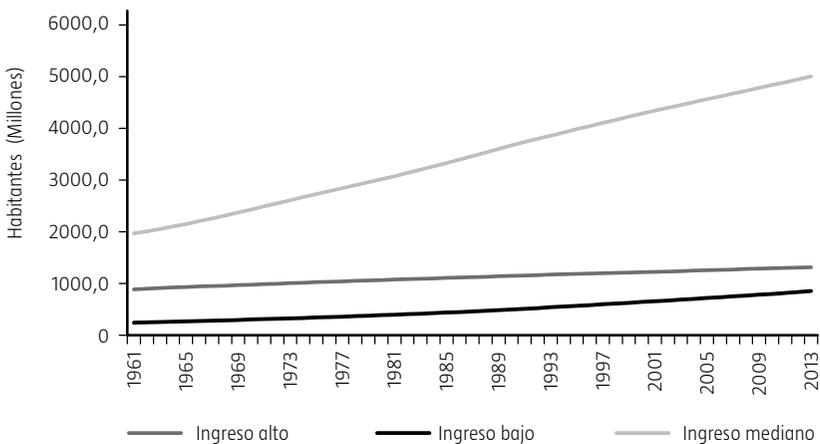
La ganadería bovina en el mundo tiene hoy grandes oportunidades para su desarrollo, pues la cada vez mayor cantidad de habitantes del planeta demanda más alimentos y proteína animal. En las próximas décadas, dos elementos serán claves para el desarrollo

ganadero mundial. El primero de ellos, desde la demanda, es el aprovechamiento de la tendencia a la baja de la desnutrición en el mundo debido a la disminución de la pobreza, lo cual genera un vacío de consumo por proveer; y el segundo es la utilización eficiente de la tierra por parte de países como el nuestro, con adecuada disponibilidad de este recurso natural, con el fin de insertarse en el círculo mundial de la producción y comercio de carne y leche, bajo el cumplimiento de estándares de calidad que serán cada vez más exigentes.

### 1.1.1. Se demandará más carne y leche en el mundo

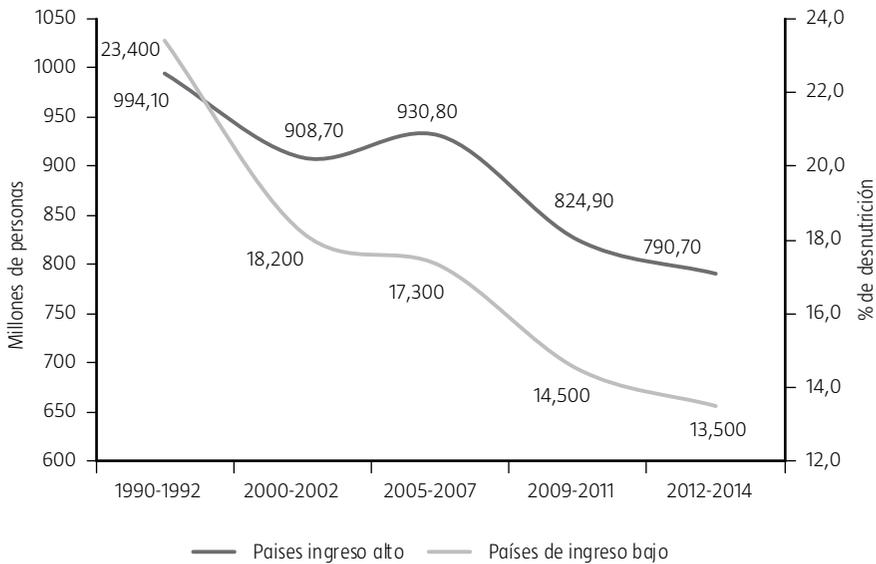
- » La población mundial ya superó una población de 7.000 millones de habitantes.
- » Existe un descenso de la pobreza mundial, especialmente en países emergentes, lo cual deviene en una mayor demanda por alimentos para atender los nuevos requerimientos nutricionales.
- » En el año 2050 el mundo tendrá, al menos, 9.300 millones de habitantes.
- » Los países de ingresos medianos registran el mayor crecimiento en sus niveles de población, lo cual deriva en mayor posibilidad de acceder a bienes de mejor calidad, empezando por los alimentos.
- » En las últimas dos décadas, el ingreso en China e India, que representan el 36% de la población del mundo, ha venido mejorando notablemente, lo que ha hecho que el consumo mundial de carne y leche aumente.

**Gráfica 1.1. Crecimiento poblacional de acuerdo al nivel de ingreso monetario**



- » La FAO recomienda un consumo anual de 188 litros de leche por persona y de 33 kg de carne magra al año.
- » Actualmente, el promedio de consumo de leche por habitante es de 44 lts/año y 10kg/año de carne, menos de la tercera parte de la cantidad recomendada, lo cual debe ser visto como una oportunidad para los países productores.
- » El 62% de los habitantes del planeta aún tiene potencial de incrementar su consumo de leche y carne.
- » Las regiones con mayor potencial de consumo son Latinoamérica y Asia, teniendo en cuenta su mejor ingreso monetario.
- » África requiere de asistencia mundial para incrementar su consumo.
- » En la medida en que la pobreza mundial descienda, los niveles de desnutrición también lo harán.

**Gráfica 1.2. Desnutrición en el mundo en desarrollo**



Fuente: Banco Mundial

- » Si bien todavía más del 13 por ciento de los habitantes del planeta se encuentra en condiciones de desnutrición, durante las últimas dos décadas se han alcanzado buenos resultados en la lucha contra este flagelo.

- » En la medida en que las políticas gubernamentales entiendan la necesidad de luchar contra la pobreza y el hambre, también será única la oportunidad para el desarrollo ganadero en sus diferentes cadenas de valor.

### **1.1.2. Menos tierra y otros factores contra la producción mundial de carne y leche**

- » El mayor urbanismo en el mundo desarrollado y en los países emergentes contribuirá a que se tenga menos tierra disponible para el desarrollo agropecuario.
- » La mejor rentabilidad de los commodities mineros y energéticos seguirá afectando el uso de la tierra para la producción de alimentos.
- » “La era de los agrocombustibles” continuará enfrentando a muchos inversionistas a la disyuntiva de la utilización de la tierra en la producción energética o la seguridad alimentaria.
- » Los impactos crecientes del cambio climático influirán en una nueva geografía de la producción de alimentos.
- » El surgimiento de nuevas reglas de juego, tanto ambientales, como económicas, sociales y laborales, repercutirá también en la producción.
- » Las restricciones sanitarias y fitosanitarias para producir y comercializar alimentos seguirán siendo barreras para arancelarias al comercio mundial de alimentos.
- » La emergencia de nichos exigentes de consumidores que reclaman alimentos orgánicos, inocuos y salubres, establecerá mayores estándares de calidad a la producción.
- » Las presiones para contrarrestar el hambre pueden orientar la producción agropecuaria hacia renglones agrícolas o pecuarios más eficientes en la conversión de biomasa en alimento.

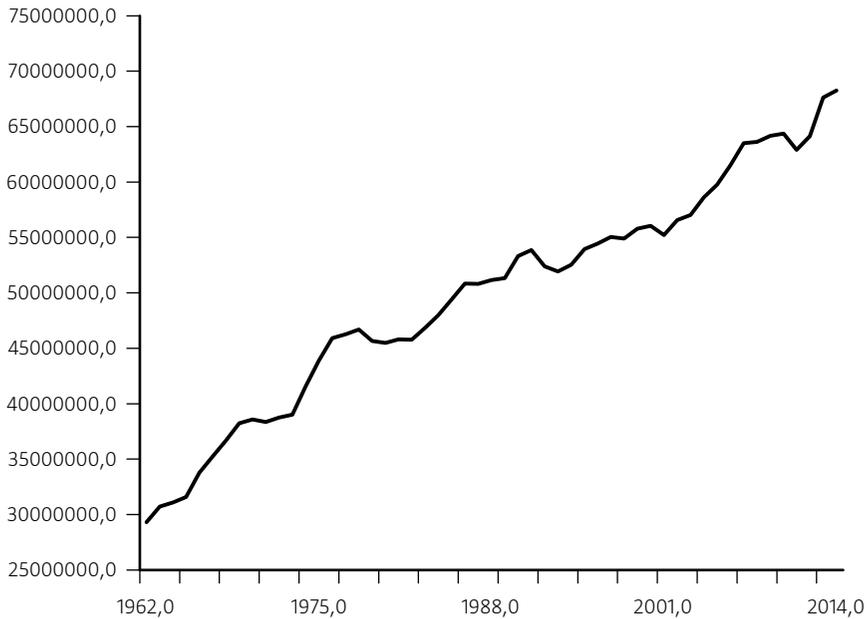
### **1.1.3. Necesidades para atender la mayor demanda mundial de alimentos**

- » Incorporar 3,7 millones de hectáreas por año de aquí a 2030.
- » Incorporar 75 millones de hectáreas en los próximos 20 años; una extensión superior a la mitad de la frontera agrícola de Estados Unidos.
- » Según la FAO, más de la mitad de la tierra que podría ingresar a la producción está en 7 países tropicales, 3 de África Subsahariana—Congo, Sudan y Angola— y 4 de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia.
- » La disponibilidad de forrajes, frente a la baja convertibilidad de biomasa en alimentos, propia de los bovinos, hará que el hato mundial se concentre, en un 80%, entre los trópicos de Cáncer y Capricornio.

## 1.2. LA CARNE EN EL MUNDO

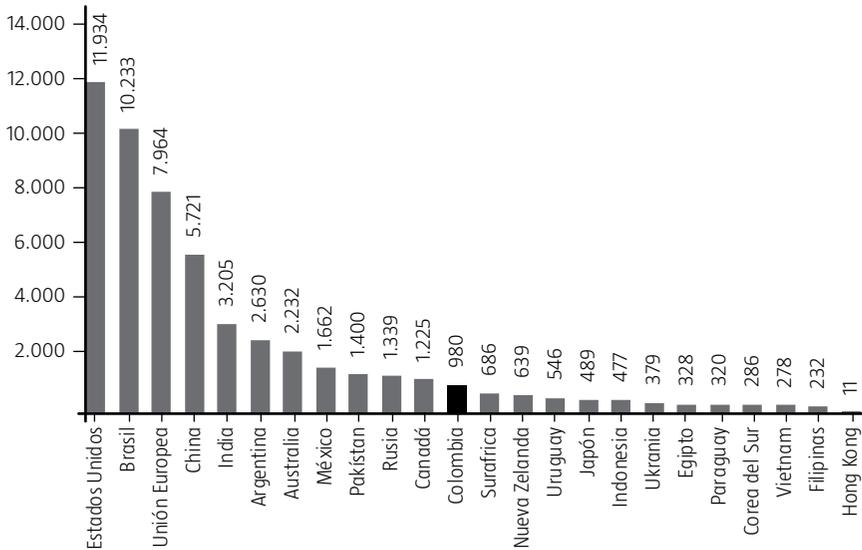
### 1.2.1. La producción y el mercado

**Gráfica 1.3. Producción mundial de carne 1961 – 2014 (toneladas)**



Fuente: FAO

- » Aunque aún es cercana a los 800 millones de personas, se presenta tendencia a la baja en la cantidad de personas mal alimentadas en el mundo.
- » Esta tendencia deriva a la baja en la desnutrición mundial, deriva en mayor consumo de proteína de animal, con preferencia por la carne y la leche.
- » En la medida en que mejore el ingreso disponible, se incrementará la propensión marginal al consumo de carne.
- » Entre 1961 y 2013 la producción de carne aumentó en 143%.
- » En 2014, la producción total de carne de bovino será cercana a los 68 millones de toneladas.
- » Se espera que la producción mundial de carne crezca a un ritmo de 1,5% anual en la próxima década.
- » Para el año 2030, la producción mundial de carne bovina será, al menos, de 84 millones de toneladas.

**Gráfica 1.4. Países de mayor producción de carne en 2013 (x 1000 toneladas métricas)**

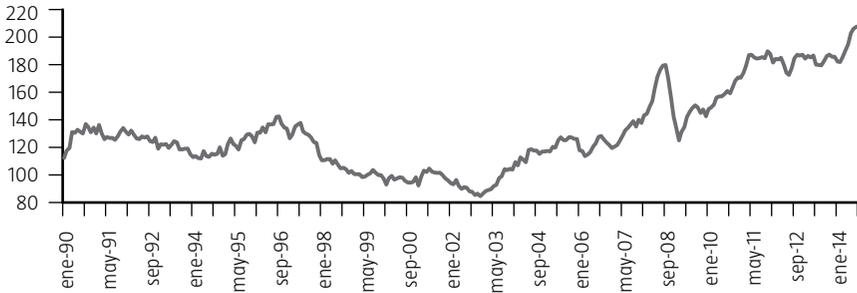
Fuente: USDA – FAPRI – GIRA

- » El comercio internacional de la carne asciende a 7 millones de toneladas, mientras el consumo doméstico de los países productores es de 58 millones de toneladas.
- » Entre 2001 y 2013, el comercio internacional de la carne se incrementó en 44%.
- » En 2012, las exportaciones colombianas de carne, productos cárnicos y animales vivos representaron el 2,1% del comercio mundial.
- » Colombia produce 970 mil toneladas de carne al año.
- » La participación de Colombia en la producción mundial es del 1,4%.

### 1.2.2. Los precios internacionales

- » El precio de la carne se encuentra en máximos históricos. Los nuevos jugadores que logren entender rápidamente el negocio, tendrán las puertas abiertas a buenas tasas de rentabilidad a través del negocio cárnico.
- » Esta coyuntura indica una oportunidad de negocio para los países productores que logren insertarse competitivamente en el mercado mundial de la carne.
- » Ser gran productor de carne no implica ser un gran jugador del comercio internacional en el mercado cárnico, para lo cual se requieren adecuadas condiciones de competitividad.
- » Los bienes básicos, como la carne, tendrán una mayor demanda, máxime cuando la seguridad alimentaria comienza a ser prioridad dentro de las políticas públicas.

**Gráfica 1.5. Índice de Alimentos FAO para el precio de la carne**



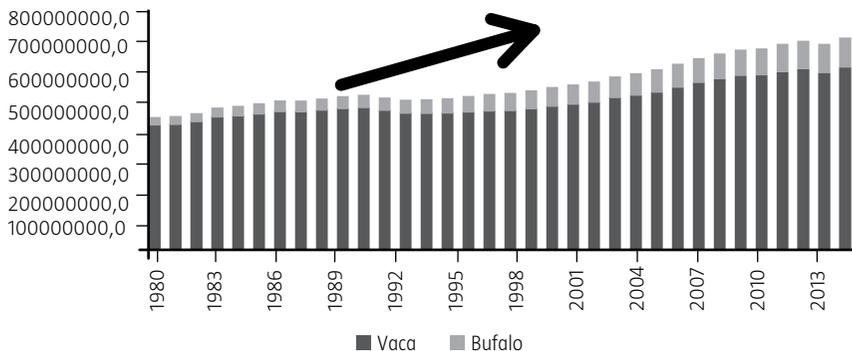
Fuente: FAO

## 1.3. LA LECHE EN EL MUNDO

### 1.3.1. La producción y el mercado

- » Entre 1961 y 2013 la producción de leche aumentó en 98%. En la próxima década la producción crecerá 1,8% anual.
- » En 2014, la producción total de leche (vacas + búfalos), alcanzará 750 millones de toneladas.
- » La producción de leche se compone en 86% de leche de vaca y 14% de leche de búfalo.
- » Para el año 2030, la producción mundial de leche de vaca estará alrededor de 920 millones de toneladas.
- » En 50 años la demanda mundial de leche se habrá incrementado en 147%.
- » El consumo creciente de productos lácteos brinda amplias oportunidades a los países que logren producir de forma competitiva.

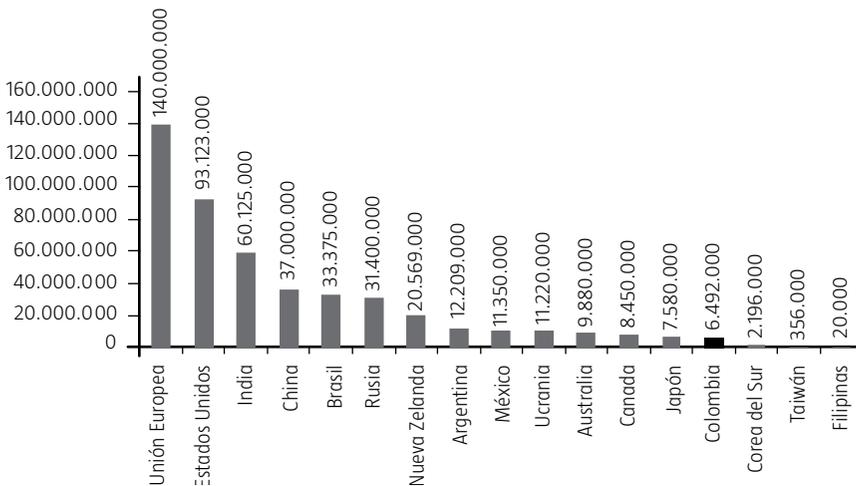
**Gráfica 1.6. Producción total de leche 1980 - 2013 (toneladas)**



Fuente: FAO

- » En la última década, la demanda mundial de leche ha crecido en más de 8 millones de toneladas promedio anual, especialmente en los países que han mejorado su ingreso.
- » El aumento de la demanda de productos lácteos en los países en desarrollo, impulsada por el crecimiento demográfico y el alza de los ingresos, abre importantes oportunidades de mercado para los productores de leche.
- » Resulta importante que los pequeños productores puedan acceder a adecuada infraestructura, financiamiento y articulación a la cadena de valor, para que su producción pueda ser competitiva frente a las oportunidades de la demanda mundial.
- » En 2014 se estima un crecimiento de 2,1% en la producción mundial de leche.
- » Estados Unidos y la Unión Europea continúan a la cabeza de la producción mundial. En 2014 se esperan crecimientos de -0,1% y 2,0% respectivamente.
- » Las condiciones climáticas continuarán afectando al alza el precio de la leche.

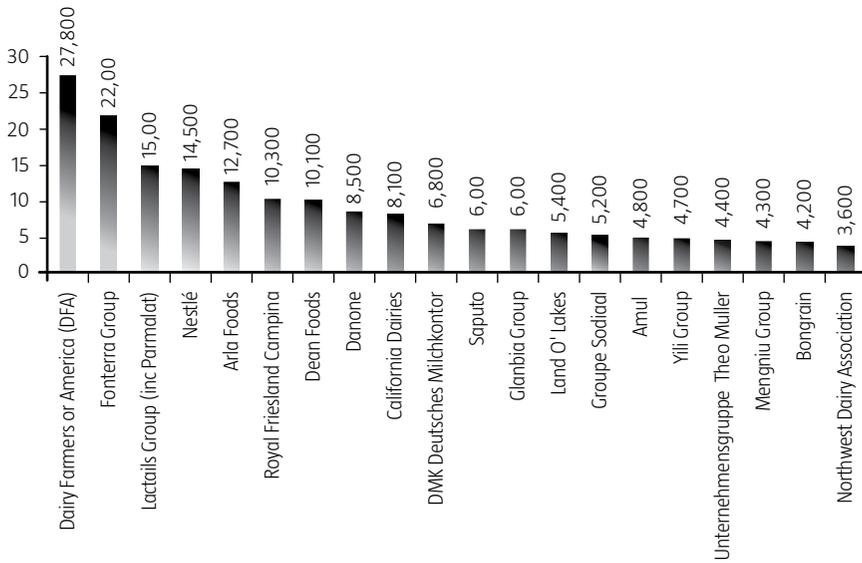
**Gráfica 1.7. Producción estimada de leche en 2014 (Toneladas métricas)**



Fuente: USDA

- » En 2013, el 25% de la leche procesada y el 40% de la leche acopiada en el mundo estuvo en manos de 20 empresas lecheras.
- » El aprovechamiento y conquista de mercados lácteos, requiere de grandes inversiones. Sin embargo, los mercados domésticos, locales y regionales, brindan oportunidades para empresas de capitales medianos.
- » Un importante nicho de mercado que se viene desarrollando en los últimos años es el de los productos orgánicos y ecológicos, en donde los márgenes de utilidad pueden ser más atractivos.

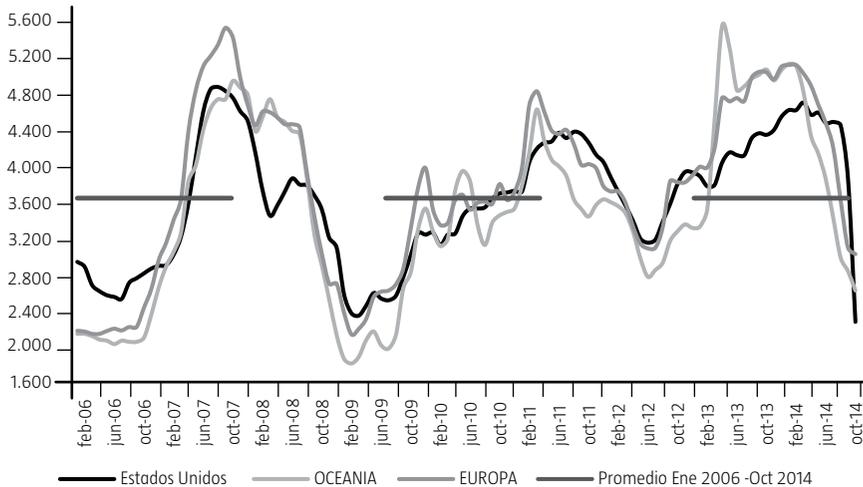
**Gráfica 1.8. Acopio de leche por grandes empresas (millones de toneladas) 2013**



Fuente: De acuerdo a datos IFCN

### 1.3.2. Los precios internacionales

**Gráfica 1.9. Precio internacional de la leche en polvo (US\$ x tonelada)**



Fuente: USDA

- » El precio internacional de la leche también ha estado sujeto a fuertes variaciones en los últimos años, por cambios en las condiciones climatológicas, así como por la especulación en los mercados de materias primas y las fluctuaciones de la oferta de concentrados, maíz y soya, resultado de la mayor producción de biocombustibles. La sobreoferta exportable de los principales productores mundiales y el comportamiento de la demanda en China explican la caída actual de los precios internacionales.
- » Los países productores de leche que logren ser jugadores en el comercio internacional, tienen grandes oportunidades de aprovechamiento del negocio lácteo, teniendo en cuenta la demanda creciente de alimentos, la disminución de la frontera agrícola y los niveles atractivos de precio.
- » La condición de la producción colombiana, de la cual se procesa solo el 50 por ciento, representa una oportunidad de acceso a nuevos mercados, si logra transformar dichos excedentes de forma competitiva.

## 1.4. CONTEXTO NACIONAL

### 1.4.1. La producción ganadera y su entorno

De acuerdo con la información del DANE sobre el valor de la producción y de su componente de valor agregado, se estima que la ganadería participa con no menos del 1,3% del PIB Nacional, porcentaje considerable para una actividad individual y, sobre todo, rural. Dentro del sector agropecuario su importancia es indiscutible, con una participación del 19,8% del PIB agropecuario y del 53% del PIB pecuario. En otras palabras, la ganadería bovina, conserva la primacía dentro de la producción agropecuaria y una participación muy importante en la economía rural colombiana, con todo lo que ello implica en cuanto a generación de empleo y bienestar.

Del 19,8% con el que participa la ganadería en el total del PIB agropecuario, y de acuerdo con el valor de la producción, se estima que los animales vivos para carne pesan el 12,8% y la producción de leche el 7,3%, siendo ambos renglones, considerados individualmente, los de mayor participación dentro de las diferentes actividades agropecuarias.

En materia de producción de carne y leche la tendencia de crecimiento ha sido permanente durante los últimos años, apalancada en los resultados de la Política de Seguridad Democrática, que permitió el retorno de inversiones a la actividad ganadera. El valor de la producción resulta una buena aproximación para estimar la participación de la ganadería en la economía, con resultados que resaltan. Desde esta perspectiva, la participación de la ganadería es 2,5 veces la avicultura, más de

tres veces el café, 3,2 veces el sector floricultor, casi 5 veces la porcicultura, 6 veces la actividad bananera y 9 veces el sector palmicultor.

La ganadería en Colombia se desarrolla, en un gran porcentaje, en pequeños predios de economía campesina. Se ha establecido que el 81,4% de los predios ganaderos del país cuenta con menos de cincuenta animales y el 45% con menos de diez. Los que se consideran como medianos ganaderos, es decir, que poseen más de 50 animales y menos de 250, alcanzan una proporción del 15,5%, mientras que solo el 3,1% se considera como gran ganadero al tener más de 250 animales.

En cuanto a la generación de empleo se refiere, la actividad ganadera que más lo crea es la lechería especializada con 7,9 empleos por cada cien animales; seguida del doble propósito con 5,5 por cada cien; cría con 2,5 y ceba con 2,4 empleos por cada cien bovinos. Las zonas que más presencia ganadera registran son La Costa Caribe, Los Llanos Orientales y el Magdalena Medio.

Una de las principales dificultades de la reconversión ganadera es la baja calificación de su recurso humano, pues el 48% no cuenta con estudios de primaria terminados, el 7% terminó secundaria y solo el 3% tiene estudios profesionales (pregrado y posgrado).

Finalmente, de cara al mercado interno, no se puede desconocer el papel fundamental del consumo de carne y leche dentro de la seguridad alimentaria de los colombianos, que dedican a la adquisición de estos dos bienes el 5% del total de su ingreso. De la misma forma, del gasto total en alimentos, el 18% tiene como destinación productos cárnicos y lácteos.

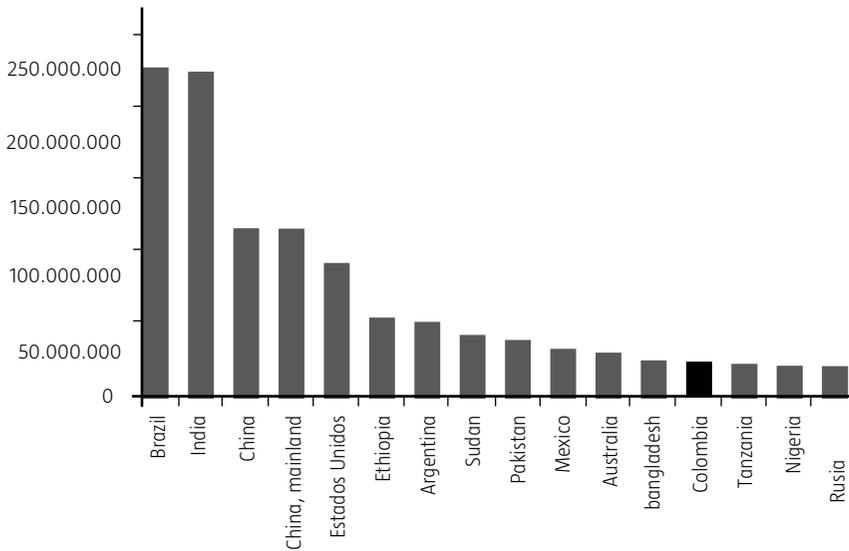
No obstante, resulta importante tener en cuenta que, para el caso de la carne, el consumo anual por persona es de 20 kilos, mientras que el de leche alcanza los 140 litros, frente a una recomendación de la FAO de 33 kg de carne magra por persona al año y de 188 litros de leche, lo cual representa un margen potencial de crecimiento.

### **1.4.2. El inventario bovino**

- » En 2013, la ganadería colombiana contó con un inventario bovino cercano a los 22,4 millones de animales, siendo el número doce del mundo en tamaño, el quinto de América y el cuarto de Latinoamérica.
- » Por género, el inventario está compuesto por 14,5 millones de hembras y 7,9 millones de machos.
- » Por orientación del hato, el 38,8% se dirige a doble propósito, el 35% a cría, el 19,8% a ceba y el 6,4% a lechería.
- » Esta composición permite una producción anual de carne que supera las 970 mil toneladas, con un sacrificio por encima de 4,4 millones de animales.

- » A partir del componente de doble propósito se alcanza una producción de leche de 3.640 millones de litros al año, frente a 2.980 millones de litros a partir de la lechería especializada.

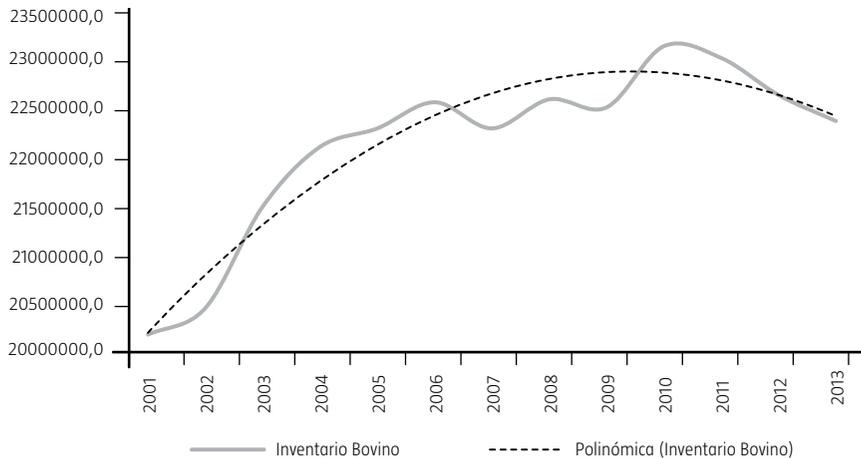
**Gráfica 1.10 Inventario bovino de Colombia respecto al mundo (cabezas) 2013**



Fuente: FAO

### 1.4.3. Inventario y ciclo ganadero

La cifra de 22,4 millones de cabezas del inventario ganadero para el año 2013 representó una disminución de 1,2% respecto a 2012. La baja en términos absolutos fue de 267.133 bovinos y refleja, para 2013, tres años consecutivos de contracción del hato como consecuencia de la combinación de factores climáticos y de mercado que, desde 2009, terminaron llevando el ciclo ganadero a una fase de liquidación, es decir, de mayor propensión al sacrificio de hembras y, por consiguiente, a la disminución del hato. Sin embargo, desde el último trimestre de 2013 se empieza a percibir un cambio de tendencia en el alto nivel de sacrificio de hembras que se venía presentando, el cual comienza a descender y, por lo tanto, es de esperarse que, para 2014, se registre un periodo de transición para pasar luego a una fase de retención. Por supuesto que el ciclo ganadero consolidaría su cambio de tendencia o de fase, si las condiciones climatológicas y de mercado se mantienen favorables a ello y no se convierten, por el contrario, en factor anticíclico.

**Gráfica 1.11. Inventario Bovino 2001- 2013 (Cabezas)**

Fuente: *Il ciclo de vacunación 2013. Subgerencia de Salud y Bienestar Animal. Fedegán- FNG*

Diferentes factores, de mercado y de orden natural, han jugado un papel relevante para que el hato colombiano haya tenido una ligera contracción en los últimos años. En primer lugar, los efectos de los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña, que significaron, además de la muerte de un número considerable de bovinos, la afectación de los parámetros productivos y reproductivos de la ganadería. En segundo lugar, la fase de liquidación por la que atravesó el sector durante los últimos años, caracterizada por el aumento del sacrificio de hembras y, por consiguiente, la obtención de menos crías en términos absolutos. En tercer lugar, y no menos importante, la presión del mercado venezolano por carne provocó el aumento del sacrificio y la salida de bovinos en pie del país, situación que también explica el comportamiento del hato en el último año.

Sin embargo, son condiciones típicas que presenta cualquier hato en el mundo dentro de su ciclo ganadero. Sin duda alguna, los vaivenes del mercado y la exposición a una economía más abierta agudizan el comportamiento cíclico. Aun así, el inventario ganadero sigue satisfaciendo el consumo interno y generando excedentes para la exportación, manteniendo a raya las entradas de carne y productos cárnicos de mercados externos que, por fortuna, aun resultan menos competitivos que los domésticos. En ese sentido, con un inventario ganadero ligeramente estable en los últimos años, lo que se denota es el mejoramiento de los parámetros productivos, pues se produce más con lo mismo.

Será diferente el escenario cuando las autoridades sanitarias colombianas logren la admisibilidad real a los mercados con los que se han suscrito TLC. En ese momento, el estímulo de diferentes variables indicará que es necesario tener un mayor hato y

las mismas fuerzas del mercado se moverán para que así ocurra. Por ahora resulta conveniente mantener un inventario ganadero cercano a los 24 millones de animales, entre bajas y alzas normales de los ciclos económico y ganadero. Mientras no contemos con mercados regulares y permanentes que aprovechar, nuestro inventario ganadero se mantendrá cercano a esta cifra.

Justamente, dicho nivel de estabilidad del hato también ha sido respaldado por los parámetros técnicos, como resultado de mejoras en la alimentación, implementación de campañas fitosanitarias y reproductivas, y de la normalización del clima. Adicionalmente, durante el año se presentó una ligera tendencia al alza, tanto en el precio pagado al productor por litro de leche como en el del kilo de ganado en pie, situación que motivó a los agentes a continuar en el negocio ganadero.

En lo corrido del año 2014, ha habido luces sobre el comportamiento futuro del hato. Se observa una desaceleración en el sacrificio de las hembras y de terneros, y el incremento en el sacrificio de machos. Pero también la dinámica importadora, aunque marginal, muestra que es necesario aprovechar los TLC, pues nuestros competidores sí lo empiezan a hacer. Sin duda, en 10 años, la ganadería colombiana será muy diferente a la actual, pues las señales del mercado indican que el país tiene un inmenso potencial por aprovechar el sector, una vez se superen las actuales barreras en temas de admisibilidad sanitaria y las carencias competitivas de una deficiente infraestructura rural.

#### **1.4.4. Cambio climático: una problemática transversal**

Es indudable que el cambio climático no solo ha dejado al productor agropecuario sin la certeza cíclica que nos brindada el tradicional Almanaque Bristol en cuanto a la ocurrencia de inviernos y veranos en las diferentes regiones, sino que a este nuevo ambiente de incertidumbre se le añaden los fenómenos climáticos extremos, como los de El Niño y La Niña, que se producen con una periodicidad menos predecible aún y con mayores impactos.

No obstante, la adecuación de la producción agropecuaria y la vida rural a los cambios climáticos no es algo nuevo, aunque hasta hace apenas unos veinte años quizás, poco o nada se hablaba en el país de fenómenos extremos y las preocupaciones se centraban en temporadas estacionales y, por ende, predecibles, que impactaban la producción de carne y leche, el precio al productor y la rentabilidad del negocio ganadero. Hoy no solo ha variado la frecuencia con que se presentan, sino que el cambio climático ha incidido en que tales fenómenos sean cada vez más acentuados.

A esta nueva situación de afectación también extrema, se le suma una menor cultura de planeación de la producción en función del clima, porque, a diferencia de los países con estaciones, donde es imperativa la programación estricta de los perio-

dos de producción y esquemas de abastecimiento para disminuir el impacto de las temporadas extremas y garantizar niveles de producción y de seguridad alimentaria; por el contrario, en los que se encuentran entre los trópicos de Cáncer y de Capricornio, con luminosidad todo el año y acostumbrados a temporadas invernales y de verano sin condiciones atípicas, resulta más difícil la adaptación a cambios climáticos menos predecibles y de mayor impacto.

Durante el último fenómeno de El Niño, los dos pasados de La Niña y la fuerte sequía actual, que aún no se convierte en un nuevo Niño, solamente el sector ganadero acumuló pérdidas por más de 4,3 billones de pesos, que incluyeron las derivadas de la muerte de más de 343.000 animales entre finales de 2009 y 2012. Más grave aún es el impacto sobre la proyección de la ganadería, pues las pérdidas han influido en la disminución del inventario bovino, que desde 2010 ha caído en poco más de un millón de animales.

Hacia delante, los fenómenos de El Niño o La Niña serán cada vez más intensos y los ciclos de repetición más cortos. Si hasta hace dos décadas se registraban sequías producto del fenómeno de El Niño cada 6 o 7 años con baja intensidad, ahora se registrarán cada 4 o 5 años y con mayor intensidad. Igual ocurrirá con las temporadas de exceso de lluvias.

Es una realidad que debe ser asumida sin dilaciones. Es necesario invertir la proporción para que sean cada vez menos las costosas medidas de coyuntura para mitigar el impacto y más las medidas estructurales de política pública para adecuar la producción al cambio climático. En efecto, la mayoría de sus consecuencias negativas, se podrían disminuir sustancialmente a partir de medidas eficaces para prevenir, controlar y hasta aprovechar tales condiciones extremas, esto último cuando se trata en particular del exceso de agua, un recurso al que aplica el consejo bíblico de preservarlo para las épocas de ‘vacas flacas’.

Durante los últimos años la receta ha sido de algunas ‘medidas de emergencia’, siempre reactivas para mitigar el impacto, pero muy poco se ha avanzado en instrumentar una política pública integral y preventiva, que ataque las causas desde los diferentes frentes de la acción del Estado –Ministerios de Hacienda, Agricultura y Ambiente, instancias de prevención y atención de desastres, entre otros– para que la producción agropecuaria y el país rural puedan convivir mejor con una nueva e irreversible situación climática.

Sin duda, ha existido poca articulación entre los sectores de la producción y el Estado en todas sus expresiones. Ha faltado liderazgo –voluntad política– por parte del Estado en los temas de medio ambiente y adaptación al cambio climático, en cumplimiento del mandato constitucional de proteger la producción de alimentos. Ha habido poca integración entre los niveles local, distrital, regional y nacional de

la administración pública; y poca claridad sobre los roles que les corresponden a la institucionalidad pública, al sector privado y a la población en general, todo lo cual redundaría necesariamente en una escasa participación de los actores comprometidos en cada una de las fases de mitigación, preparación y respuesta. Detrás de todo ello, por supuesto, siempre está la carencia de una política pública integral, coordinada y con recursos garantizados para enfrentar esta nueva realidad.

Es claro que los fenómenos climáticos extremos se derivan de la acción del hombre sobre la naturaleza durante siglos y, principalmente, desde el descubrimiento de los combustibles fósiles, con el carbón como motor de la primera revolución industrial en el siglo XVII y, posteriormente, los cien años largos del petróleo y el agresivo desarrollo tecnológico que lo ha acompañado, sumado, por supuesto, al crecimiento inercial de la población.

Pero hoy, en pleno siglo XXI, y a pesar de la responsabilidad del ser humano en la afectación de la naturaleza y sus consecuencias sobre el clima, los niveles de conocimiento y organización social alcanzados configuran nuevas y evidentes responsabilidades para diseñar y ejecutar políticas que logren mitigar el impacto en lo inmediato y, al mismo tiempo, corregir el rumbo para enfrentar en la fuente las causas del cambio climático. La educación ambiental, la investigación y la transferencia del conocimiento están en primer lugar para salir del círculo vicioso de posponer lo importante para atender lo urgente. Pero se requiere una visión clara y una instrumentación consecuente de política pública, con recursos financieros para atender tanto lo importante como lo urgente. Se requiere, en últimas, voluntad política.

Mientras no se tomen medidas estructurales, que van desde el cuidado de las fuentes de agua hasta la creación de infraestructura para su almacenamiento y transporte, el país seguirá siendo ostentando su gran riqueza hídrica, pero con un inadecuado manejo de semejante patrimonio, por lo cual, paradójicamente, resulta fuertemente azotado por sequías e inundaciones. En otras palabras, nuestra ventaja comparativa frente a la disponibilidad de agua debe pasar a ser una real ventaja competitiva, pues de lo contrario, en muy poco tiempo, no será ni lo uno ni lo otro.

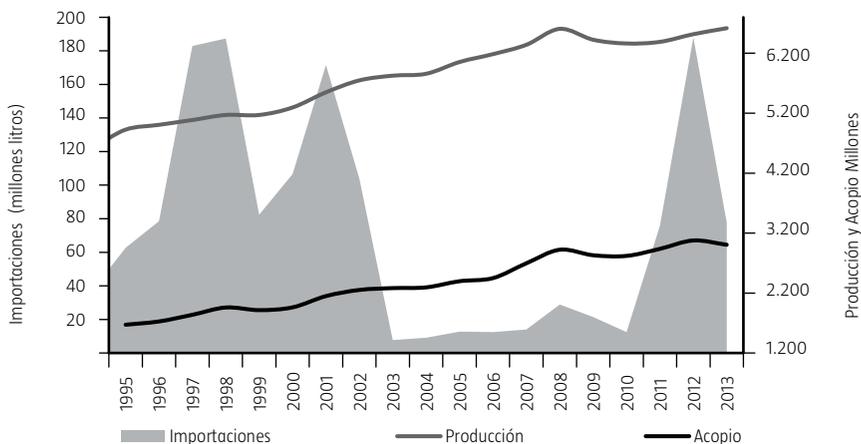
## **1.4.5. La Cadena Láctea**

### **1.4.5.1. La producción**

- » La producción de leche en Colombia ha mantenido una tendencia de crecimiento sostenido durante los últimos veinte años, con excepción de la baja presentada entre 2008 y 2010, y la desaceleración causada por las problemáticas climáticas y el inicio de entrada en vigencia de diferentes acuerdos comerciales en los últimos años.

- » Entre 2000 y 2010 la producción anual aumentó en promedio 2,2% anual, al pasar de 5.295 millones de litros en el año 2000 a 6.363 millones en 2010. En 2013 la producción ascendió a 6.618 millones de litros de, registrando una recuperación luego de la crisis de 2010.
- » Este salto de productividad es el resultado del fortalecimiento de la seguridad, que permitió retomar las actividades rurales y de producción de leche como la mejor alternativa ante las dificultades productivas en otros renglones agropecuarios.
- » Sin embargo, el sector productor de leche también se ve expuesto hoy a los choques del comercio internacional por las asimétricas negociaciones de los Tratados de Libre Comercio, que se ha traducido en el incremento de las importaciones de leche y sus derivados.
- » La importancia creciente de la producción lechera se puede medir, igualmente, por el número de animales dedicados a dicha actividad. En efecto, del total del hato colombiano, el 41,4%, equivalente a 9,7 millones de cabezas, se destina a la producción de leche, tanto en el sistema de producción de leche especializada como en el doble propósito.
- » En sistemas de leche especializada la población animal es del 6,4% del total (1,5 millones de cabezas aproximadamente) y en doble propósito es del 38% (8,9 millones de cabezas). La producción en 2013 fue originada en un 55%, en sistemas de doble propósito (3.639 millones de litros) y el resto en sistemas especializados (2.979 millones de litros).

**Gráfica 1.12. Importaciones lácteas (eqv. Lts) Vs. Producción de leche cruda (lts) y Acopio**



## » PROBLEMÁTICA DEL SECTOR LÁCTEO COLOMBIANO

- Falta de Procesamiento y transformación: Mucha leche y poco procesamiento, pues de 6.600 millones de litros la industria solo procesa 3.000 millones.
- Oligopsonio en el mercado de la leche: Muchos oferentes (ganaderos) y pocos compradores (industriales). Cinco (5) compradores acopian cerca del 60% de la producción formal.
- Falta de Admisibilidad Sanitaria: Se tienen varios TLC suscritos pero no existe acceso real a esos mercados por barreras sanitarias.
- Incremento costos producción: Incremento constante de los costos de producción ganadera. El precio de los insumos ganaderos es el mayor de América.
- Disminución precios al productor: El productor siempre termina siendo el afectado con las bajas de precio por un mercado oligopsónico y altas importaciones. Mientras tanto al consumidor se le sube el precio.
- Incremento de las importaciones de leche: La entrada en vigencia de diferentes Tratados de Libre Comercio, ha permitido que entre mayor cantidad de leche importada y productos lácteos.
- Estándares de productividad bajos: Los indicadores productivos y reproductivos del país muestran a Colombia aún lejos de los referentes internacionales de los principales productores de leche.

### 1.4.5.2. La problemáticas del sector lácteo

Se puede afirmar que la problemática de la producción lechera colombiana es, definitivamente estructural, mediada siempre por factores de rezago tecnológico, de estacionalidad climática y de un conflicto de precios, también estacional, entre los productores y la industria procesadora, que ha contado con diferentes formas de intervención del Gobierno Nacional, aunque nunca con suficiente fuerza vinculante, sino más bien indicativa, desde el ya olvidado 70-30 (el 70% del precio final al consumidor debería corresponder al productor primario y el 30% a los restante eslabones), pasando por diferentes modalidades de intentos de control, hasta el actual precio de referencia por resolución ministerial, que no logra superar las fuerzas del mercado con el control que otorga a la industria la concentración del acopio nacional y el “colchón de seguridad” que representa una informalidad del 50%.

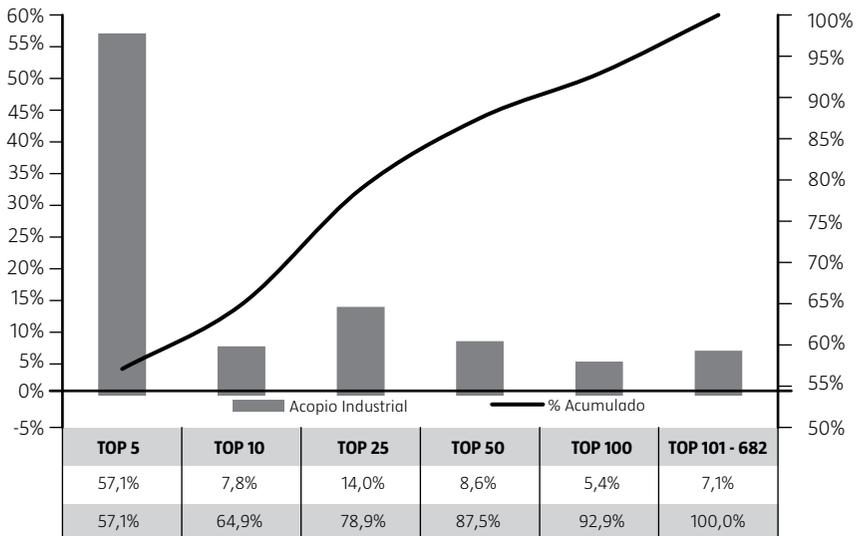
#### a) Falta de procesamiento , transformación y adecuada comercialización para el consumo

- » A pesar del mejoramiento de la producción lechera en Colombia gracias al esfuerzo del sector primario, el acopio por parte del sector industrial/procesador se mantie-

- » ne bajo, pues de cada litro producido menos de ½ litro es recogido por la industria.
- » A pesar de que la mitad de la producción podría abastecer al sector procesador, aun en épocas de escasez relativa, este decide importar leche causando graves perjuicios socioeconómicos a los ganaderos.
- » En 2012, las importaciones de leche y productos lácteos superaron las 33 mil toneladas, lo que significa un incremento del 126% respecto a 2011, y de ¡491%! frente a 2010. Aunque el auge importador de 2012 se desaceleró en 2013, la amenaza continúa latente. En lo corrido del año 2014 las compras externas se han comportado al alza.
- » En el canal de comercialización se inician las distorsiones y la inflexibilidad en la transferencia de los precios hacia atrás en la cadena, que se traducen en que las bajas de precios al productor no se reflejen en bajas de precios al consumidor y, viceversa, los incrementos al consumidor se quedan en la cadena sin llegar al eslabón primario.
- » La informalidad tiene un peso importante en la comercialización de leche cruda, pese a la normatividad expedida para fortalecer el sistema de medidas sanitarias y llevar la leche hacia los canales formales.

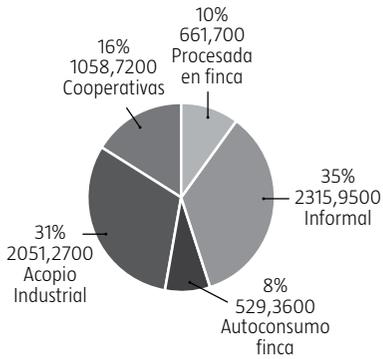
**b) Oligoposonío en el mercado de la leche**

**Gráfica 1.13 Asimetrías en la cadena – concentración del acopio industrial**



Fuente: FEDEGAN & Sector Cooperativo

**Gráfica 1.14 Procesamiento industrial (millones de litros y participación 2013) La industria solo procesa el 47%**



Fuente: FEDEGÁN & Sector Cooperativo

»El eslabón que sucede al de la producción primaria, la industria procesadora de productos lácteos, se caracteriza principalmente por un elevado nivel de concentración en el acopio de leche fresca, generando gran asimetría en la también concentración del poder de negociación de precios.

»Las cinco más grandes industrias procesadoras concentran poco más del 57% del acopio formal, y las primeras 25 más importantes alcanzan el 79%. Estas empresas se caracterizan también por su alto nivel tecnoló-

gico y la fuerte presencia del sector cooperativo colombiano, que comparte posiciones con sociedades privadas nacionales e internacionales.

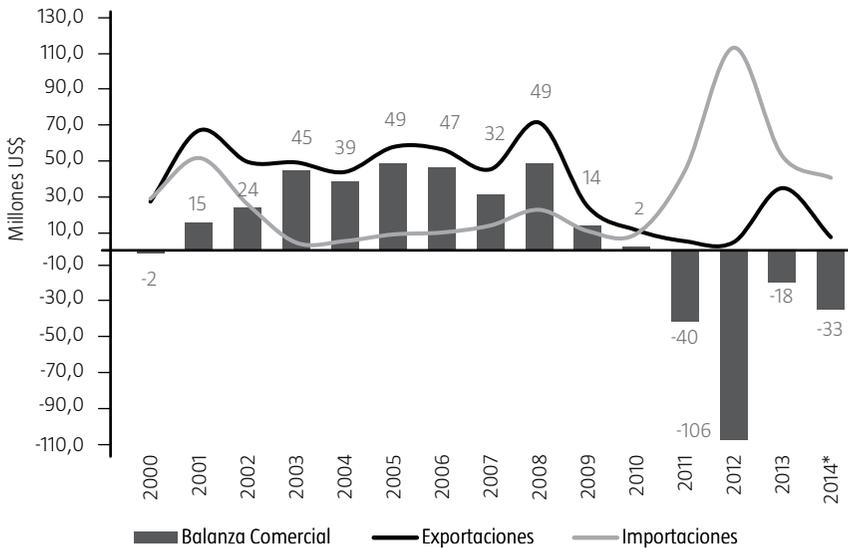
» La demanda de productos lácteos procesados está concentrada en los estratos altos y, por consiguiente, no está siendo abastecida para la mayoría de los hogares colombianos. Mientras que en los estratos altos de la población se consumen 179 litros de leche persona/año, en los medios la cifra solo llega a 89 litros y en los estratos bajos apenas a 38 litros persona/año.

### c) Falta de Admisibilidad Sanitaria

- » A pesar de estar vigentes ocho TLC, no se les ha dado el aprovechamiento para realizar exportaciones. Por el contrario, los envíos de leche y derivados al exterior han caído desde 2008, en tanto que las importaciones se incrementan, resultando en una balanza comercial deficitaria. La utilización de contingentes de exportación aprobados para los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, en lo corrido de 2014, apenas alcanza el 1,35% y 0%.
- » Después de más de una década, no avanza la Agenda Interna para fortalecer la producción lechera con miras a la entrada en vigencia de los TLC. El mejor ejemplo es el incumplimiento de los CONPES sanitarios de 2005 y el estancamiento de los compromisos del CONPES 3675 y 3676 de 2010.
- » Las barreras de entrada a los mercados mundiales de alimentos, ya no están centradas tanto en las arancelarias sino en las no arancelarias.
- » Se ha producido gran cantidad de normatividad interna para avanzar en temas de admisibilidad sanitaria, sin embargo, la falta de resultados radica en institu-

- ciones sanitarias débiles que no garantizan la aplicación de dicha normatividad.
- » No existen resultados en la regulación de la comercialización de leche cruda, ni en planes de reconversión. El Programa de Transformación Productiva para el Sector Lácteo, que dirige el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio aún no tiene un plan de negocios.

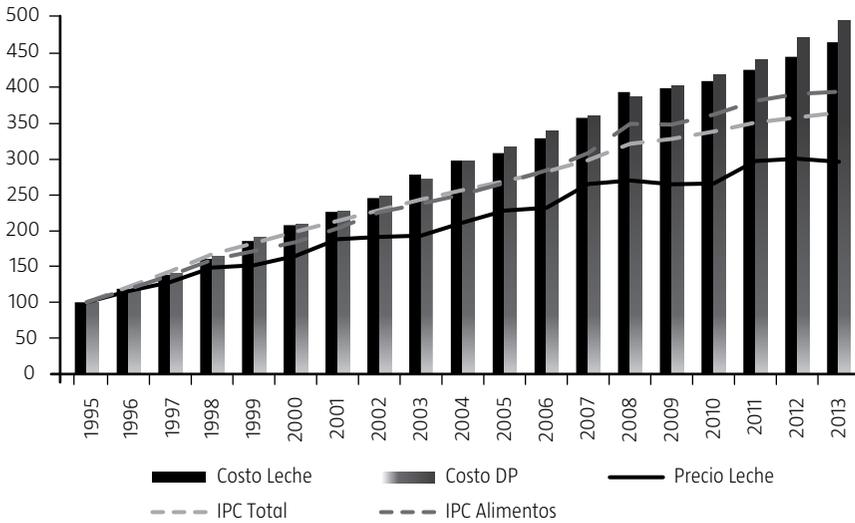
**Gráfica 1.15 Balanza comercial del sector lácteo**



Fuente: FEDEGAN. \*Dato a Agosto 2014d) Incremento en los costos de producción

- » Los costos de producción de la leche han presentado, durante más de una década, una tendencia de incremento mayor a la registrada para el Índice de Precios al Consumidor total (IPC total), tanto para leche especializada como para leche producida en doble propósito. En las cuentas de los productores, este comportamiento se traduce en menores ingresos netos para el ganadero, por cuenta de la reducción del margen de utilidad de la actividad lechera.
- » Los incrementos de productividad no se han convertido en un premio al esfuerzo del ganadero, como debería ser, sino que, en el mejor de los casos, han servido apenas para absorber el aumento en los costos de producción.
- » Colombia es uno de los países con medicamentos animales más caros del mundo. El precio nacional de los concentrados nunca bajó de acuerdo con la dinámica internacional del precio del maíz.

**Gráfica 1.16. Altos Costos de Producción Índice de Costos Ganaderos para Lechería Especializada y Doble Propósito 1995 = 100**



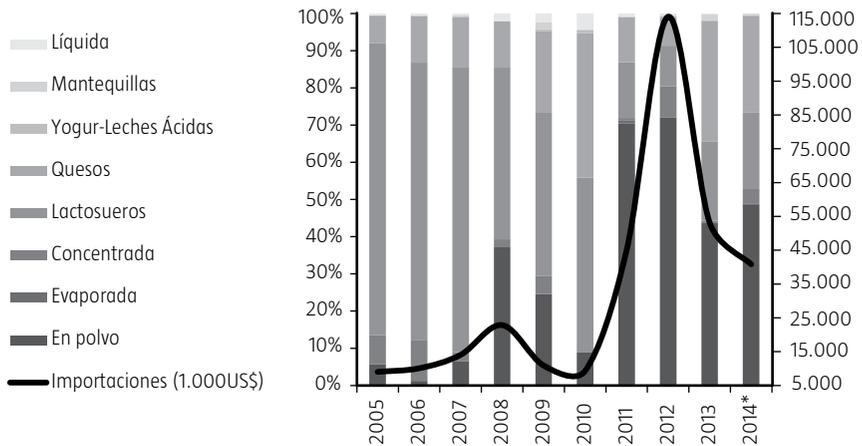
Fuente: FEDEGÁN

**e) Incremento de las importaciones de leche**

- » La entrada en vigencia de más TLC ha incidido para que se importe una mayor cantidad histórica de leche en polvo y lactosueros. En 2012 ingresaron al país más de 33 mil toneladas de productos lácteos, cuando el promedio de la década fue apenas de 8 mil toneladas.
- » Muchas de las importaciones de leche en polvo realizadas en 2011 y 2012 desde Argentina, ingresaron al país fuera de los cupos aprobados, sin que se tuviera control por parte de la autoridad aduanera colombiana. En 2011, el cupo autorizado sin arancel fue de 1.845 toneladas, pero ingresaron 1.977 toneladas de más. En 2012, el contingente fue de 1.900 toneladas y se importaron 4.128 adicionales. En lo corrido de 2014 el valor de las importaciones se aproxima a las de todo 2011 y la utilización de cupos para leche en polvo desde Estados Unidos alcanza el 40%.
- » Crece el ingreso de leche importada próxima a vencerse.
- » La sustitución de leche nacional por lactosueros importados en la producción de bienes lácteos es otra práctica que no ha logrado ser controlada por las autoridades.
- » Con la entrada en vigencia de los demás acuerdos suscritos, la cadena láctea estará expuesta a importaciones de contingentes, mayoritariamente sin arancel, (o con arancel preferencial) de 37 mil toneladas de leche y derivados lácteos. En

otras palabras, sin contar el comercio de otros derivados lácteos, estamos hablando de un volumen que supera el 12% del total procesado formalmente por la industria, cuyo impacto no se hará esperar en el precio al productor o, inclusive, la disminución del acopio nacional.

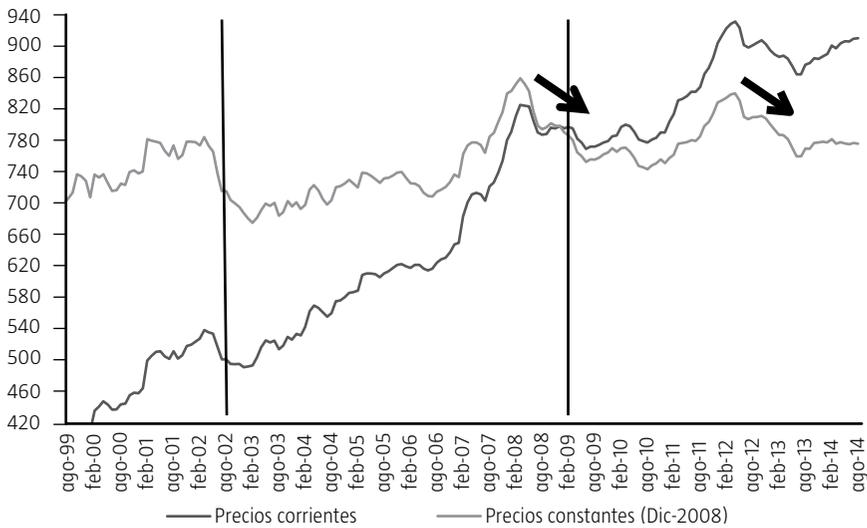
**Gráfica 1.17 Importaciones de Leche y derivados**



Fuente: FEDEGAN. \*Dato a Julio 2014

#### f) Disminución de precios al productor:

- » Tras el auge importador de 2012 y mediados de 2013, el precio al ganadero se redujo más de 9%.
- » La entrada creciente de productos lácteos en los primeros siete (7) meses de 2014, supera las 11,5 mil toneladas. Entre lactosueros y leche en polvo las importaciones suman más de 10 mil toneladas.
- » Aunque las compras externas aún no se reflejan en una caída del precio nominal al productor, es evidente un estancamiento del poder adquisitivo en el ingreso de los ganaderos. Los precios constantes en 2014 son casi equivalentes a los que se registraban en el año 2002.
- » El mal estado de las vías terciarias ha trasladado los costos de transporte al ganadero, descontados directamente precio pagado por litro.
- » Mientras que en el año 1999, de cada peso que se le cobraba al consumidor, 52 centavos pertenecían al productor, en el año 2014 solo 41 centavos le retornan al ganadero, a pesar de ser quien asume los mayores riesgos y costos.
- » Existe, desde 2012, un sistema de pago que tiene en cuenta la calidad composicional de la leche, la calidad higiénica, la calidad sanitaria y el frío, para establecer los precios que se le pagan al productor.

**Gráfica 1.18. Evolución del precio de leche fresca (pesos por litro)**

Fuente: FEDEGAN

### g) Bajos estándares de productividad

- » Los parámetros productivos relacionados con la producción de biomasa son bajos en la mayoría de zonas del país, lo que genera una oferta forrajera limitada y le resta competitividad a la producción de carne y leche.
- » La utilización de fertilizantes es baja y se hace relativamente poca resiembra y renovación de potreros.
- » La utilización de cerca eléctrica y la rotación de potreros se han incrementado, pero en la mayor parte de las áreas ganaderas se utilizan todavía rotaciones de gran tamaño, lo que no permite obtener cargas adecuadas por hectárea.
- » Hay limitaciones en el riego, tanto en la disponibilidad de acuíferos como en la infraestructura que, por su costo, limita la masificación de esta práctica.
- » No se tiene una cultura general de las oportunidades que brindan las Buenas Prácticas Ganaderas.
- » El costo de producir un litro de leche en finca equivale a US\$ 0,48, indicador que determinan la eficiencia y productividad nacional e internacional y que nos aleja del contexto suramericano, frente a países referentes como Brasil, Uruguay y Argentina.
- » El desarrollo de sistemas estabulados es bajo, así como la alimentación basada en granos y concentrados.
- » No se ha masificado el desarrollo genético en el país hacia medianos y pequeños productores.

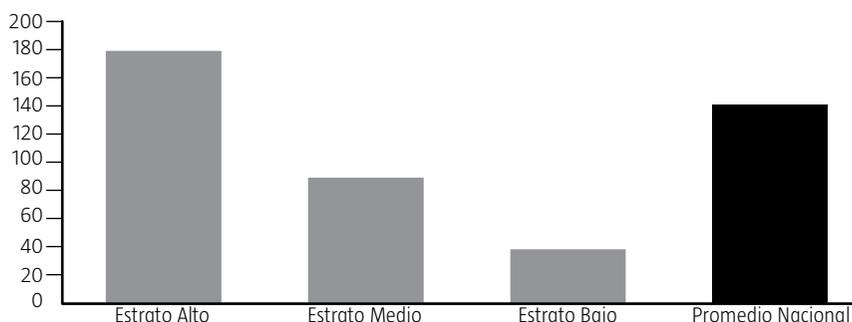
**Cuadro 1.1 Estándares Internacionales de productividad láctea.**

Variable	Colombia	Unión Europea	USA	Argentina	Nueva Zelanda
Tamaño del inventario total (millones de cabezas)	24,9	90,2	93,8	47,8	10,3
Inventario de vacas en producción de leche (millones de cabezas)	5,6	23,9	9,1	2,4	5,1
Producción anual de leche (litros)	6460 millones	153 mil millones (24 veces más que Colombia)	84 mil millones (13 veces más que Colombia)	12300 millones (2 veces más que Colombia)	20400 millones (3,2 veces más que Colombia)
Productividad (litros/vaca/día)	4,2	21,4	728.218	15,8	13,2

Fuente: USDA, FAPRI, FEDEGÁN.

### 1.4.5.3. El consumo de leche

- » La demanda de productos lácteos procesados está concentrada en los estratos altos y, por consiguiente, no está siendo abastecida para la mayoría de los hogares colombianos. En general, se observa un insuficiente esfuerzo de la industria procesadora para comercializar mayores volúmenes en los estratos bajo y medio-bajo de la población. Su oferta se concentra en los estratos más altos, cuyos gastos en alimentos no solo son bastante más elevados y cercanos al punto de saturación, sino que no tienden a variar. El problema es que apenas 11 de cada 100 hogares entran en esta categorización (estratos 4, 5 y 6).
- » En el año 2013, el consumo de leche en Colombia llegó a 140 litros por persona, estando por debajo del nivel recomendado por la FAO que es de 188 litros anuales por persona. En Argentina fue de 208 lts/hab/año, Uruguay 242 lts/hab/año, Brasil 157 lts/hab/año y Chile 136 lts/hab/año.

**Gráfica 1.19 Consumo de leche por estratos (Litros/persona/año)**

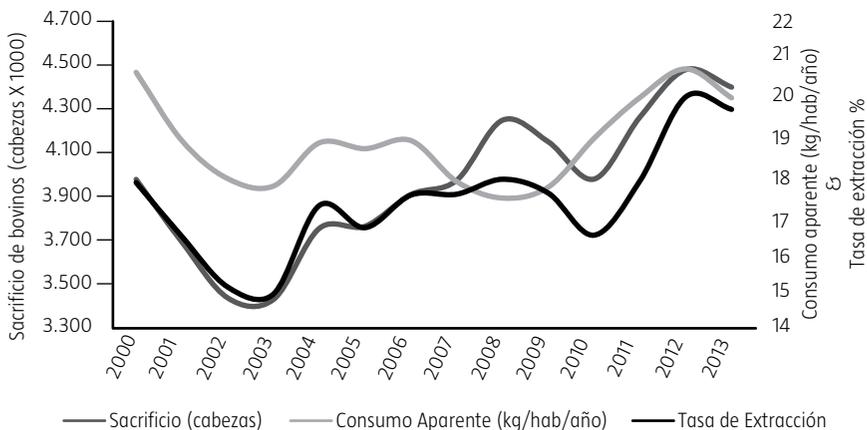
Fuente: FEDEGÁN

## 1.4.6. La cadena cárnica

### 1.4.6.1. Sacrificio y oferta de carne

- » Hacia 2004, la oferta nacional de carne, que se había orientado tradicionalmente hacia la satisfacción de la demanda doméstica, encontró en la nueva demanda venezolana un factor de crecimiento sostenido. Sin embargo, en 2009, y meses después de la imposición de restricciones a las ventas colombianas a Venezuela, se estima que la oferta excedentaria superó los 100.000 animales terminados, que debió absorber el mercado interno, ocasionando una fuerte caída de precios de más de 28% en solo cinco meses.
- » Solo se permitiría una real recuperación en 2012. Entre 2004 y 2012 el crecimiento promedio anual fue de 2,7%, teniendo en cuenta que en 2009 y 2010 se tuvo crecimiento negativo de -3,5% promedio anual.
- » En 2012 las exportaciones lograron fortalecerse de nuevo, alcanzando los US\$400 millones, cifra cercana a la de 2007, aunque se continuó con la dependencia del mercado venezolano, pues más del 95% de los envíos internacionales tuvieron como destino el vecino país, a lo que se sumó que más del 85% fueran animales vivos. En 2013 las exportaciones superaron 144 mil toneladas por un valor de US\$496 millones, pero siguieron concentrándose en animales vivos hacia Venezuela.
- » En 2013, Colombia alcanzó la cifra de 4,4 millones de bovinos sacrificados, después de una década de crecimientos sostenidos que concluyó con el cierre del mercado venezolano y la crisis internacional.

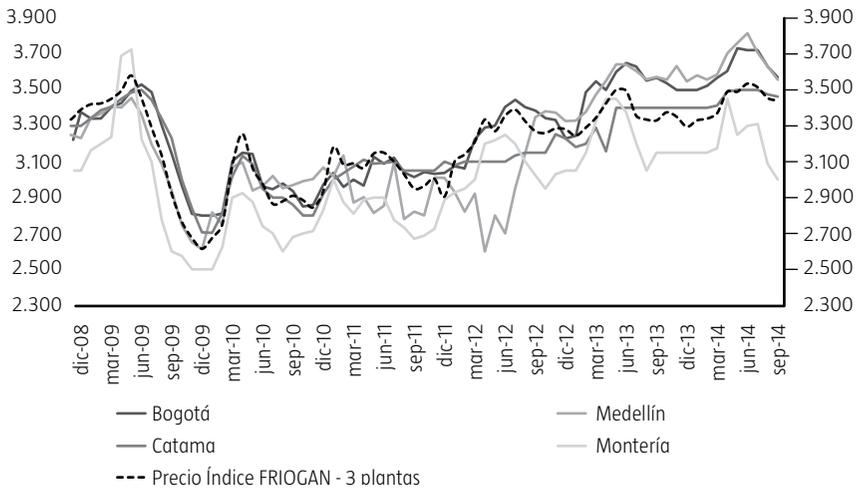
**Gráfica 1.20. Sacrificio de bovinos, consumo aparente y tasa de extracción**



Fuente: FEDEGÁN

## 1.4.6.2. Los precios

**Gráfica 1.21. Precios de ganado gordo**



Fuente: FEDEGÁN

- » Después de la fuerte caída de los precios internos en 2009, motivada por el cierre del mercado venezolano y el exceso de oferta de animales gordos en el mercado doméstico, los precios han mantenido un comportamiento al alza, ubicándose, en 2014, en un promedio de \$3.400 por kilo. Esta situación coincide con el alza de los precios de la carne a nivel mundial.
- » Una primera consecuencia de la caída de los precios y el estancamiento de la oferta en 2009, fue el riesgo en la generación de empleo dedicado a las actividades de cría y ceba, estimado en poco más de 300.000 empleos directos, con base en indicadores de 3 empleos por cada 100 bovinos.
- » La cadena cárnica no se sustrae a la inflexibilidad para transferir las modificaciones de precios a lo largo de los diferentes eslabones. Existe, un sinnúmero de barreras para transmitir correcciones a la baja en el precio de la materia prima, que solo en algunas ocasiones llegan al consumidor.
- » En 2010 y 2011, las exportaciones al vecino país se congelaron en términos reales, y desde 2012 ha habido una reactivación del comercio, especialmente de animales vivos, que junto a otros destinos como el de Líbano, permitió que los precios pagados al ganadero mejoraran, aunque aún muy por debajo de los que se presentaban antes de la crisis con el vecino país. No obstante, la alta dependencia del mercado venezolano actualmente se mantiene.

### 1.4.6.3. La industria procesadora

Se caracteriza por una total dispersión, con ‘mataderos’ en prácticamente todos los municipios del país, con muy precarios niveles de cumplimiento de estándares mínimos sanitarios, ambientales y de procesos. Un grupo muy reducido cuenta con mejores condiciones tecnológicas y mayores escalas de procesamiento, aunque muchos de ellos están ubicados en los grandes centros de consumo y con grandes limitaciones ambientales. Son pocas las plantas de sacrificio que se encuentran a la vanguardia en tecnología, cumplimiento de normas sanitarias y ambientales y certificación de procesos.

A pesar de los intentos por establecer una normatividad precisa y contundente que regule la actividad de sacrificio de bovinos y el procesamiento de carne, la falta de compromiso de las instituciones públicas responsables de estos temas, no ha permitido avance al respecto. Resulta urgente estructurar una cadena de procesamiento fuerte, puesto que los TLC vigentes demandan dicha infraestructura. Sin embargo, la problemática persiste, pues los grandes inconvenientes que se generan por la existencia de mataderos municipales en todo el país, con grandes falencias en los procesos de inspección, vigilancia y control, contribuye a los dificultades de salud pública y de inocuidad de los alimentos.

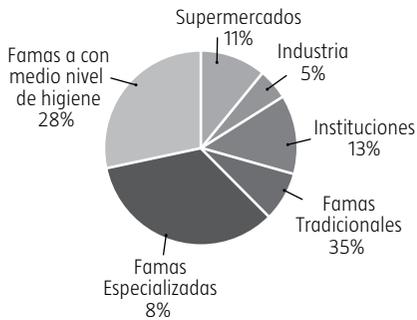
### 1.4.6.4. Los canales de comercialización interna

Agrupando la demanda que podría catalogarse como “el canal formal”, en términos de estándares de inocuidad respecto de la cadena de frío y procesamiento en plantas de sacrificio y deshuese certificables bajo el marco normativo vigente, se llega a una porción de la oferta cercana al 38%, comercializada a través de grandes superficies (11%)<sup>1</sup>, mercado institucional<sup>2</sup> (13%), mercado industrial<sup>3</sup> (5%) y famas especializadas (8%)<sup>4</sup>. Estos canales surten los nichos de mercado de alto poder adquisitivo y parcialmente los de medianos ingresos. Sin embargo, bien vale la pena anotar que, a pesar de su reducido volumen, el canal formal es quizás el principal referente de precios y calidades para todo el mercado nacional.

El resto de la oferta, equivalente a un poco más del 62% del total, conocida como “el canal informal”, se comercializa a través de un sinnúmero de famas<sup>5</sup> que, en su

- 
- 1 *Cadenas de supermercados con neveras exhibidoras refrigeradas, autoservicio y atención personalizada. Productos porcionados. Productos gourmet.*
  - 2 *Instituciones públicas y privadas, casinos, restaurantes, hoteles, hospitales, colegios, etc. Alto consumo de carnes frescas compradas a carniceros mayoristas, sin adecuado control oficial. Transporte en caliente.*
  - 3 *Destinada a la fabricación de embutidos y alimentos procesados. Consumo de carnes industriales refrigeradas y congeladas para la gran industria. Carnes frescas para la mayoría de mediana y pequeña industria.*
  - 4 *Expendios al detal especializados, con equipos de frío y exhibición.*
  - 5 *Poco menos de la mitad (45%) cuentan con alguna infraestructura de frío y mesones para proceso. Nivel medio de higiene. Más de la mitad (55%) carecen de frío, la carne se exhibe a la intemperie en gancho y*

Gráfica 1.22. Canales de comercialización



Fuente: Competir e Innovar. La Ruta de la Industria Bovina.  
Cálculos FEDEGAN simulando escenario sin exportaciones.

gran mayoría, no cumplen con estándares de calidad e inocuidad. Se trata de negocios tradicionales de pequeña escala, de precario manejo administrativo y de carácter informal desde el punto de vista sanitario y tributario, los cuales atienden la demanda de los estratos bajos a medios. Estos locales son surtidos por los “colocadores”, que son unos intermediarios muy relevantes en la comercialización mayorista de carne, cuyo negocio consiste en comprar ganado en pie y vender canales bovinas a los minoristas.

Estos agentes, cuyo volumen de negocios revela altos índices de concentración en algunas ciudades, son los grandes usuarios de los servicios de maquila ofrecidos por las plantas de sacrificio. Tales jugadores concentran el poder de negociación en el canal informal, el cual se fundamenta en un manejo oportunista o “aprovechado” de las señales de precios, calidades de la oferta y dinámica de la demanda. Por su propia naturaleza, el desempeño de estos agentes es difícil de caracterizar. Sin embargo, termina evidenciándose en las rápidas correcciones al alza en los precios mayoristas, en escenario de incrementos del precio del novillo gordo y escasez de la oferta, como también en la gran inflexibilidad para la corrección a la baja de sus precios y márgenes de comercialización cuando se presenta el caso contrario, como en la actual coyuntura de sobreoferta de novillos gordos.

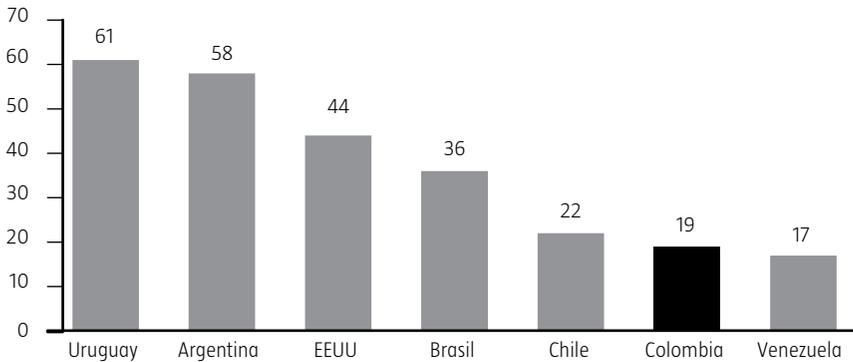
#### 1.4.6.5. El mercado interno

Si la cadena tiene la capacidad para eliminar o reducir, cuando menos, las distorsiones existentes en la formación del precio por cuenta de los intermediarios, es indudable que recuperar espacios en el consumo de carne de los colombianos es una alternativa viable para absorber los excedentes, sin menoscabo de continuar en el empeño de acceder a mercados internacionales más remunerativos y estables. Los dos objetivos no son excluyentes, y no se puede perder de vista que un kilo adicional en la dieta de los colombianos equivale a poco más de 200 mil novillos gordos.

*la higiene está totalmente ausente del manejo del producto. En general no existe y no se exige transporte refrigerado. Alta manipulación al producto.  
Existe un alto grado de informalidad en este canal.*

- » El consumo de carne en Colombia para 2013 fue de 20 kilos por persona. La FAO recomienda el consumo anual de 33 kg anuales de carne magra de bovino por persona, por lo que existe un déficit en la dieta alimenticia de los colombianos.
- » En 2012, el consumo de carne en Argentina alcanzó los 58 kg por persona, mientras que en Uruguay llegó a 61 kilos.

**Gráfica 1.23. Consumo de carne en algunos países de América (kg/persona/año)**



Fuente: FEDEGÁN

#### 1.4.6.6. Comercio internacional de productos cárnicos y animales vivos

##### Las exportaciones

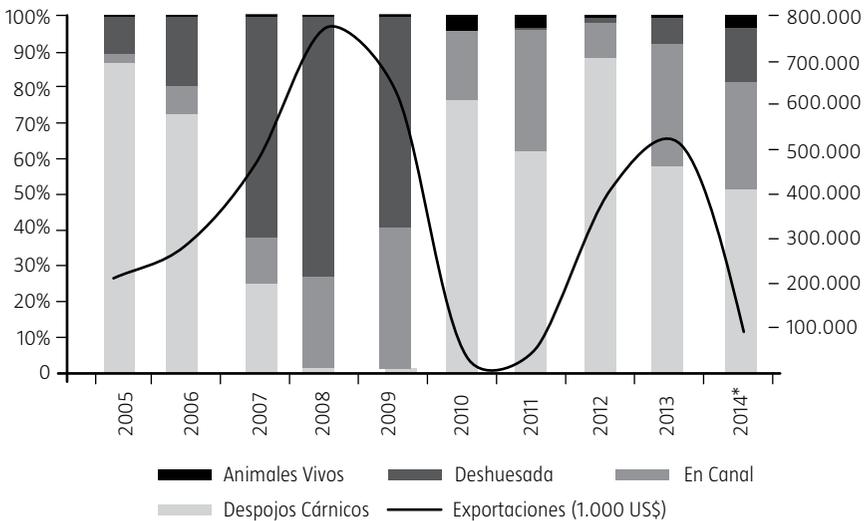
- » Las exportaciones de animales vivos y productos cárnicos tuvieron una recuperación, luego de la fuerte caída registrada desde junio de 2009 con motivo del cierre del mercado venezolano. En 2013, dichas exportaciones se acercaron a US\$497 millones. En 2014 las ventas externas se desaceleraron, totalizando hasta el mes de julio US\$79 millones, por cuenta de menores exportaciones de animales vivos.
- » Del total de exportaciones realizadas en 2013, el 58% correspondió a animales vivos, situación que contrasta con lo ocurrido en 2008 y 2009, cuando se enviaron más pedidos de carne deshuesada y carne en canal, retomando la tendencia típica del país antes de 2007. En lo corrido de 2014, los animales vivos explican el 51% del valor total exportado y se logra una mayor participación de productos con mayor valor agregado, como las carnes deshuesadas y en canal.
- » En 2013, el país de destino de las exportaciones fue Venezuela, con el 92,3% de los envíos de animales en pie, el 94,9% de la carne deshuesada y el 100% de la carne en canal. La situación para 2014 es ligeramente diferente tras la llegada a

otros mercados. Para el caso de los animales en pie, el vecino país explica el 57,6 % de las ventas y el Líbano el 42%; para la carne deshuesada la participación de Venezuela llega al 68%, las Antillas Holandesas 17% y Rusia 10%.

**Las importaciones**

- » Las importaciones se ubicaron en 2013 por encima de los US\$16 millones, dentro del promedio de los últimos cinco años, con un alto componente de despojos cárnicos y carne deshuesada. Hasta julio de 2014 las importaciones sumaban US\$ 5,5 millones.
- » En términos de valor, los despojos cárnicos representan el 64,1% de las compras al exterior durante 2013, provenientes principalmente de: Chile (53,9%), Estados Unidos (27,4%), Argentina (9,8%) y Canadá (8,8%).
- » Por su parte, las importaciones de carne deshuesada provinieron de Estados Unidos (61,7%), Argentina (12,6%) y Chile (11,7%).

**Gráfica 1.24 Exportaciones de bovinos en pie y productos cárnicos (Miles US\$ FOB)**



Fuente: FEDEGAN

**Tabla 1.2 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>» Degradación del capital natural.</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> <li>» Productores Tradición Ganadera</li> <li>» Inventario del ható ganadero</li> <li>» Recurso Genético</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Formulación – implementación de Planes Estratégicos Regionales.</li> <li>» Desarrollo e implementación de modelos silvopastoriles.</li> <li>» Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible.</li> <li>» Proyecto Nacional de Mejoramiento Genético</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Diseño e implementación de instrumentos de políticas NO focalizados regionalmente.</li> <li>» Pobre infraestructura.</li> <li>» Alta vulnerabilidad de sector al cambio climático.</li> </ul>
Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
<b>Eslabón Primario</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Insuficiente formación técnica y empresarial de los ganaderos.</li> <li>» Bajos índices de productividad.</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>» Inadecuado manejo de la estacionalidad de la producción.</li> <li>» Capacidad tecnológica baja.</li> <li>» Insuficiente transferencia de tecnología.</li> <li>» Insuficiente desarrollo de procesos de innovación.</li> <li>» Desconocimiento de modelos productivos propios.</li> <li>» Bajo aprovechamiento de ventajas comparativas.</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> <li>» Modelo de erradicación de enfermedades de control oficial.</li> <li>» Programas del FNG.</li> <li>» Existencia de un número importante de facultades en ciencias agropecuarias.</li> <li>» Existencia de empresas ganaderas sobresalientes con disposición de transferir experiencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Alianzas Interinstitucionales.</li> <li>» Capitalización del sector agropecuario.</li> <li>» Implementación de buenas prácticas ganaderas</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>

Continúa en la página siguiente >

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>» Bajo uso de metodologías adecuadas de transferencia de tecnologías.</li> <li>» Falta enfoque integral en el perfil de los profesionales.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>» Sistema de información con el que cuenta FEDEGAN – FNG.</li> <li>» Tecnologías y herramientas disponibles para generar innovación</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> <li>» Amplia Red gremial regional.</li> <li>» Parafiscalidad</li> <li>» Más de 50 años de liderazgo gremial de FEDEGAN.</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>
<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>

<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> <li>» Crecimiento de consumo mundial de carne y leche.</li> <li>» Mercado interno importante.</li> <li>» Apoyo internacional a proyectos de mitigación y adaptación al Cambio Climático.</li> <li>» TLC's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Dinámica de productos sustitutos.</li> <li>» Dinámica del ingreso per cápita.</li> <li>» Sistemas de pago no reconocen a los productores la calidad ni inocuidad, especialmente en la cadena cárnica.</li> <li>» Baja integración entre los distintos eslabones de las cadenas de producción.</li> <li>» Poca integración del ganadero a los mercados.</li> <li>» No hay capacidad de compra en algunos estratos.</li> <li>» Ingreso de carnes de otros países.</li> <li>» Asimetría entre compradores y vendedores</li> <li>» Inadecuada vigilancia de los sistemas de pago.</li> </ul>
<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> <li>» Desarticulación de políticas públicas..</li> </ul>



## 2. DEL PEGA 2019..., AL PDG 14/19

Por qué un nuevo Plan Ganadero, si no ha vencido aún el término del PEGA 2019, (Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019), que se empezó a concebir con la administración de José Félix Lafaurie como Presidente Ejecutivo de FEDEGÁN en 2004, y fue presentado oficialmente en noviembre de 2006, en el marco del Congreso Nacional de Ganaderos.

No se podría afirmar que el PEGA, en su condición de Plan Estratégico, esté –por decirlo de alguna manera– “descontinuado” y deba ser reemplazado por un nuevo Plan. Por el contrario, la orientación del PEGA, basada en la modernización productiva para el logro de la competitividad como factor de éxito para el acceso a los mercados sigue siendo válida, como lo también lo son sus pilares estratégicos, sus fundamentos y, en general su concepción metodológica, sus metas y sus objetivos.

Es más; si se revisan los Planes anuales de Inversiones y Gastos, y las acciones y resultados de FEDEGAN, del Fondo Nacional del Ganado y del Fondo de Estabilización de Precios durante los diez últimos años, se puede constatar la fuerza indicativa del Plan Estratégico y el seguimiento de unos claros derroteros para la gestión gremial y parafiscal. Muchas metas se alcanzaron en algunos frentes, y en otros se han logrado importantes resultados de avance. Muchos ajustes se han hecho por el camino, como es natural en todo proceso de ejecución que asume la realidad cambiante frente al “deber ser” estimado de los procesos de planeación.

De otra parte, la condición de “estratégico” y, por ende, de largo aliento y además “integral”, es decir, que incluye holísticamente las responsabilidades, competencias y acciones de otros “agentes externos” involucrados en la tarea, épica si se quiere, de modernizar y hacer competitiva una actividad económica

rural en Colombia, hace aún más compleja una evaluación de resultados que no caiga en la confrontación simplista de “se hizo” o “no se hizo” y “cuánto se hizo o no se hizo”.

Uno de esos agentes externos es, por supuesto, el Estado integralmente concebido, sobre todo en el caso de los Fondos parafiscales, que deben ser evaluados en su condición de “instrumentos de política pública” y como tales, debidamente articulados con la política pública agropecuaria en general y ganadera en particular. Si esta articulación no se produce, como ha sucedido con dos grandes logros de la gestión parafiscal del Fondo Nacional del Ganado, las metas de un Plan se pueden alcanzar, como en efecto ha sucedido, pero su impacto puede ser neutralizado en términos del cumplimiento de su promesa de valor como factor de cambio para la ganadería y para el ganadero.

No es el objetivo de este capítulo intentar una evaluación detallada del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, ni tratar de justificar su “relativo incumplimiento” o resaltar sus logros más significativos, y menos aún emprender juicios de responsabilidad hacia dentro o hacia fuera, porque además debe seguir siendo claro el carácter indicativo de los planes y, sobre todo, de aquellos con amplios referentes temporales, en los que la evaluación es más de tendencias de cambio que de milimetría en resultados cuantificables.

Sobra decir que en esa evaluación de grandes tendencias de cambio el PEGA 2019 tiene grandes resultados que mostrar, en aspectos de salud animal, de gestión del conocimiento y asistencia técnica, de producción ambientalmente sostenible, de fomento al consumo y encadenamiento productivo, entre otros.

De lo que se trata entonces, es de dar respuesta a la pregunta inicial. ¿Por qué un nuevo Plan? La respuesta ya ha sido esbozada en la presentación de este libro y en sus notas introductorias. Sin que el PEGA 2019 pierda la trascendencia “estratégica” que ha tenido como telón de fondo y carta de navegación, es innegable que muchas circunstancias han cambiado y nuevas realidades han surgido en el entretanto temporal del PEGA 2019, por lo que el nuevo Plan, el PDG 14/19, las incorpora y se ajusta a ellas en un espacio temporal más acotado.

Es más, en la medida en que se desenvuelva el cuerpo de política agropecuaria que se derive del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional para el periodo 2014 – 2018, en el que el Desarrollo Rural adquiere el protagonismo que reclama la coyuntura del país, este Plan puede resultar siendo también indicativo y quizás sea necesario –ojalá– llenar sus Pilares de Gestión de más contenidos, de nuevas líneas de acción y nuevos programas, o de metas más ambiciosas para los que ya existen, al ritmo en que se consolide la prometida presencia del Estado en el campo colombiano con sus instituciones y sus recursos de inversión.

Una vez más, es indiscutible que, de la misma manera que la labor privada de los gremios y, sobre todo, la función de fomento de los Fondos Parafiscales se hace nugatoria cuando no existe política agropecuaria o no hay integración entre unas y otra; cuando existe una verdadera política pública, respaldada en una también verdadera “voluntad política de cambio”, que no ha tenido el Estado hacia el campo durante década, con los resultados conocidos; entonces esa labor gremial y esa función de fomento se potencializan con resultados evidentes, en este caso en la modernización y competitividad de la ganadería y el mejor estar de los ganaderos.

Dentro de este orden de ideas, y con la intención ya expresada, a continuación se hace una breve reseña de lo más significativo del PEGA 2019, en términos de “lo que fue” y “lo que no fue”, más como un referente sobre la importancia de la integración de esfuerzos entre lo público y lo privado, y como guía de acción correctiva o de fortalecimiento hacia el futuro, que como un innecesario juicio histórico de responsabilidades que, definitivamente, no es del caso.

## **2.1. ALGUNOS LOGROS Y LEGADOS DEL PEGA 2019**

No es este el espacio para hacer una presentación sustentada de todos los resultados de FEDEGÁN y de los Fondos Nacional del Ganado (FNG) y de Estabilización para el Fomento de las Exportaciones (FEP), en desarrollo del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 como marco de referencia estratégica de esa gestión durante los últimos diez años, por lo que este capítulo se limitará a una relación enumerativa de los principales, como una constatación simple de la efectiva capacidad del Plan como guía de la acción institucional.

### **2.1.1. En Salud, Inocuidad y Bienestar Animal**

- » La certificación del país, en 2009, como libre de Fiebre Aftosa con vacunación.
- » La consolidación de una cultura sanitaria.
- » La exitosa alianza público-privada entre FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado, con el Ministerio de Agricultura y el ICA, para el logro de la certificación como país libre de aftosa con vacunación y el mantenimiento de esta condición sanitaria.
- » La infraestructura de servicios sanitarios y de extensión, con 80 puntos permanentes de atención en todo el país.
- » La certificación de calidad de la campaña sanitaria de mayor consistencia y envergadura que se ha realizado en Colombia (más de 600 millones de dosis aplicadas en campo).
- » El avance hacia una cultura de Bienestar Animal y Buenas Prácticas Ganaderas.
- » La consolidación del Programa de Control y Erradicación de la Brucelosis Bovina.

## **2.1.2. En Ciencia, Tecnología e Innovación**

- » El quiebre de tendencia hacia una asignación privilegiada de recursos a programas de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- » La consolidación de la alianza estratégica con el SENA y su impacto sobre la formación de Capital Humano en ganadería.
- » La consolidación de una infraestructura de Asistencia Técnica y servicio al ganadero, a través de 30 Centros de Servicios Tecnológicos y 20 sedes anexas adicionales.
- » La iniciación y desarrollo de un Programa de Asistencia y Extensión dirigido exclusivamente a los pequeños ganaderos: ASISTEGÁN.
- » La acreditación de la metodología ASISTEGÁN, como exitosa para el mejoramiento productivo y el fomento de la asociatividad entre pequeños ganaderos.
- » La consolidación de un programa de asistencia y acompañamiento al ganadero en los procesos de acceso al crédito: Convenio FINAGRO.
- » La continuidad y fortalecimiento de las Giras Técnicas nacionales e internacionales, las Brigadas Tecnológicas y los Círculos de Excelencia.
- » La consolidación de las Escuelas de Mayordomía como un modelo exitoso de capacitación de la mano de obra ganadera.
- » La creación del Premio Nacional de la Ganadería a la investigación y la gestión empresarial exitosa.

## **2.1.3. En Producción ambientalmente Sostenible**

- » El PEGA 2019 dio origen y marcó los primeros pasos del gremio ganadero hacia la producción sostenible.
- » La larga, sistemática y consistente gestión de aplicación a los recursos de cooperación internacional para el Programa de Ganadería Sostenible.
- » La presentación y defensa del Programa de Ganadería Sostenible ante diferentes instancias de cooperación internacional, como demostración de la capacidad técnica del FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado.
- » La suscripción de los Convenios de Donación con el GEF, el Banco Mundial y demás aliados estratégicos, y más recientemente, con el Gobierno del Reino Unido.
- » La posición de liderazgo continental que, en pocos años, han logrado FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado en el tema de Producción Sostenible.

## **2.1.4. En Encadenamiento Productivo**

- » La construcción de una red de frigoríficos de alta tecnología, sin precedentes en el país en la década de los noventa.
- » El incuestionable objetivo cumplido de liderar el necesario proceso de modernización de la infraestructura de sacrificio del país, una de las principales barreras para

el acceso a los mercados internacionales y un facto de cambio en los estándares de inocuidad del consumo de carne en el país.

- » El fomento y apopo de los espacios de concertación de cadena, como el Consejo Nacional Lácteo y el Consejo Nacional de la carne Bovina.
- » La consolidación de los Foros Internacionales de la carne y la leche como espacios de discusión de la problemática de las dos cadenas.

### **2.1.5. En Fomento a las Exportaciones**

- » La administración del mecanismo de compensaciones a las exportaciones de cárnicos y lácteos.
- » La creación del Observatorio Permanente de mercados Internacionales y su consolidación como referente de información calificada sobre el tema.
- » La participación activa en las negociaciones de los diferentes Tratados de Libre Comercio en los espacios abiertos para ello.
- » La labor incesante de apertura de mercados potenciales a través de la participación en misiones comerciales, eventos feriales y la gestión y apoyo de visitas técnicas de diferentes países.

### **2.1.6. En Fomento al Consumo**

- » El fortalecimiento del Programa Alimentando la Esperanza, de donaciones permanentes de carne y leche a sectores marginados.
- » La reanudación de efectivas campañas masivas de promoción de la demanda de productos cárnicos y lácteos a través de los medios de comunicación.

### **2.1.7. En Administración Parafiscal**

- » La certificación de calidad como entidad administradora de recursos parafiscales.
- » La consolidación de la infraestructura tecnológica y operativa para el recaudo de la contribución parafiscal más compleja y dispersa del sector agropecuario.

### **2.1.8. En Fortalecimiento Gremial**

- » Los programas de FEDEGÁN para el fortalecimiento de la capacidad de gestión y representatividad de sus gremios afiliados.
- » La creación y sostenimiento de un Sistema General de Calidad certificado para FEDEGÁN y los fondos parafiscales.
- » La administración eficiente dela distribución de vacuna a nivel nacional, en apoyo del Programa de Erradicación del Fondo Nacional del Ganado.
- » El aporte gratuito del biológico contra la Brucelosis Bovina, en apoyo del Programa de Erradicación y Control del Fondo Nacional del Ganado.

### **2.1.9. En Responsabilidad Social**

- » La creación de la Fundación Colombia Ganadera como expresión de la responsabilidad social del gremio.
- » La creación de Observatorio Permanente de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que ha producido dos importantes Informes (“Acabar con el Olvido”) para visibilizar a las víctimas ganaderas de la Violencia.
- » El Programa de Acompañamiento a las Víctimas Ganaderas de la Violencia – PAVIC.
- » El Programa “Una vaca por la Paz”, que ha donado más de 3.000 vacas preñadas a campesinos pobres en todo el país, con la asistencia técnica del Fondo Nacional del Ganado a los beneficiarios.

### **2.1.10. En Información y Comunicaciones**

- » El PEGA 2019 dio especial prioridad a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, no solo como elemento fundamental para la gestión efectiva de FEDEGÁN y de los dos Fondos Parafiscales administrados, sino también como parte de los programas y servicios ofrecidos al ganadero.
- » La creación de un Sistema de Información Técnica que no solo soporta los programas del Fondo Nacional del Ganado, sino que es referente de información técnica ganadera, además de múltiples plataformas de apoyo a la gestión y los programas.
- » La creación de una comunidad virtual ganadera.
- » La creación de un call center, como herramienta de apoyo a la comunidad virtual y a la promoción y difusión de los programas.
- » La consolidación de una amplia red de medios asociados a nivel regional, como estrategia de promoción y divulgación de los programas y servicios.
- » La creación de la publicación “Cuadernos Ganaderos” como medio de información técnica y de rendición de cuentas, en desarrollo del principio de transparencia en la administración parafiscal.
- » La creación del periódico virtual “Contexto Ganadero, que se hay consolidado como referente informativo y de opinión.

## **2.2. LA DISTANCIA ENTRE EL LOGRO Y LA PROMESA DE VALOR: DOS CASOS EMBLEMÁTICOS**

Sea lo primero reiterar que, en general, la evaluación de la gestión gremial y parafiscal de FEDEGÁN en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, arroja un balance altamente positivo, en el que son muchos más los logros efectivos que los casos de carencia de resultado, o bien, de logros incuestionables que han sido

neutralizados en el cumplimiento, ya no de la meta misma sino de su promesa de valor, por la ausencia o falta de articulación de la política pública.

### **2.2.1. FRIOGÁN: La integración hacia delante en la cadena cárnica**

Una vez concluido el proceso formal de creación del Fondo Nacional del Ganado en 1994, se elaboró un diagnóstico y de un Plan de Desarrollo que orientara las decisiones de la Junta Directiva y la gestión del Fondo

Uno de los resultados más importantes del diagnóstico fue la definición de prioridades, que definió la orientación de recursos y esfuerzos hacia dos líneas de acción específicas.

- » LA ERRADICACIÓN DE LA FIEBRE AFTOSA.
- » LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SACRIFICIO.

#### **2.2.1.1. El racional de las prioridades: la vocación exportadora**

El argumento detrás del ejercicio de priorización y sus resultados fue la convicción, que ya se tenía en ese entonces, de las posibilidades exportadoras de la ganadería colombiana y de su impacto positivo sobre el crecimiento de la actividad y el bienestar del ganadero. Es un argumento que, lejos de perderla, hoy ha adquirido mayor vigencia por la nueva oleada aperturista del país a través de los TLC, las tendencias de la geografía de la producción mundial de carne y leche y, sobre todo, por la disparada de la demanda mundial al lomo del crecimiento demográfico y del acceso al desarrollo de los países más poblados del mundo, con China a la cabeza.

Hoy, 20 años después, ha surgido toda suerte de barreras paraarancelarias, desde la exigencia de trazabilidad a partir de la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEEB o enfermedad de la “Vaca loca”) en Europa a finales de los noventa, hasta de tipo ambiental y también sobre temas de Responsabilidad Social Empresarial y Derechos Humanos.

Cada vez será más difícil exportar a los mercados de mejor precio. Pero en aquella época (1994), las principales talanqueras a las exportaciones ganaderas eran sólo dos:

- » La primera, común a la carne y a la leche, era de tipo sanitario: La condición de Colombia como país aftoso.
- » La segunda, relacionada con la carne: El obsoleto e irracional sistema nacional de sacrificio.

El objetivo entonces, era trabajar paralelamente en los dos frentes para darle a la ganadería una verdadera capacidad exportadora. No sobra recordar que las primeras campañas de cambio de cultura ganadera frente a la vacunación -que, a propósito, fueron muy exitosas- eran contundentes: ¡VACUNAR ES EXPORTAR!

Se trataba de hacer coincidir en el tiempo los resultados de dos estrategias paralelas. En otras palabras, Que para cuando el país estuviera libre de aftosa, como efectivamente ya lo está, también hubiera transformado su sistema nacional de sacrificio, no solo para contar con una red de plantas de sacrificio con capacidad para atender los más exigentes mercados de exportación, sino para cumplir con una oferta adecuada para el mercado interno.

En ese momento el país estaba lejos de esas condiciones. Hoy, el objetivo sanitario se alcanzó, gracias al aporte sustantivo del gremio ganadero, en fructífera alianza con el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y el ICA como autoridad sanitaria.

El objetivo de racionalización y modernización del sistema nacional de sacrificio no encontró la misma voluntad política por parte de las autoridades competentes. A pesar del enorme esfuerzo que realizó el gremio ganadero para jalonar este proceso a través del FNG, y a pesar de incorporar, inclusive, delicados problemas ambientales y de salud pública que aún subsisten, los resultados son todavía muy parciales. Algunas plantas han obtenido certificación internacional en algunos mercados -no en todos-, pero el sistema todavía no está en capacidad de garantizar al consumidor colombiano un producto de calidad y precio adecuados.

### **2.2.1.2. El Diagnóstico**

Para la época no existía realmente un Sistema Nacional de Sacrificio, aunque sí la normatividad para ello, el Decreto 2278 de 1984, una norma muy completa para la época, pero que nunca tuvo cabal cumplimiento, como muchas en nuestro país.

El mal llamado Sistema Nacional de Sacrificio era, de hecho, uno de los principales problemas de salud pública y contaminación ambiental -aún lo es-, con un diagnóstico de muy precarias condiciones, a saber:

- » Alta participación del sector público a nivel municipal, con enormes deficiencias sanitarias y ambientales. El “matadero municipal”, además de ser fuente de clientelismo político, lo era también de recursos a partir del Impuesto de Degüello, un tributo de origen colonial y de propiedad departamental, aunque cedido a los municipios en casi todo el país.
- » Participación de la inversión privada en plantas de mayor dimensión y con mayor capacidad tecnológica, pero con grandes deficiencias sanitarias y ambientales, principalmente por su ubicación en los principales centros de consumo, en zonas densamente pobladas.

A las principales carencias de la cadena cárnica se le sumandos distorsiones que marcan la irracionalidad del modelo existente: una alta intermediación entre eslabones y la prevalencia del transporte de ganado en pie.

### *La Intermediación*

#### *La excesiva intermediación se produce a dos niveles, a saber:*

1. Entre el eslabón primario (el ganadero) y el de procesamiento (el sacrificio), por la ubicación de las principales plantas en los grandes centros urbanos, a distancias excesivas de las regiones productoras.
2. Entre el eslabón de procesamiento (el sacrificio) y el de distribución detallista (la fama), por cuenta de intermediarios que llevan el ganado al sacrificio para venderlo a un distribuidor, o directamente al “famero” a través de su propia red de distribución

### *El transporte de ganado*

La ubicación irracional de las plantas de sacrificio en los principales centros de consumo, desempeñando una simple y muy rentable labor de maquila, generó, como ya mencionamos, otro jugoso negocio, el de transporte de ganado en pie, sin ningún nivel de especialización en equipo, y sin mayores exigencias ni controles sanitarios, para hacer largas travesías con el cupo (10-12 animales), atravesando la difícil geografía colombiana, en contra de estándares internacionales que establecen que un animal podría viajar, como máximo, 100 kilómetros sin sufrir serias desmejoras en su condición y en su salud.

La irracionalidad del sistema, que aún hoy prevalece, se multiplica en nuestro país por las largas distancias entre las zonas de producción y los centros de consumo y por las condiciones de la red vial nacional.

#### **2.2.1.3. Las decisiones de política: en pro de un nuevo modelo**

Frente a tan negativo diagnóstico, la Junta Directiva del FNG determinó la urgencia de iniciar, cuando menos, una reconversión tecnológica de fondo para superar las carencias y distorsiones de la cadena, lo cual se tradujo en decisiones trascendentales a saber:

- » Liderar la modernización de la infraestructura de sacrificio y procesamiento de carne, con una racional distribución regional en las regiones productoras, y con normas de proceso, sanitarias y ambientales internacionales.
- » Reducir la intermediación buscando una adecuada remuneración al ganadero y un precio justo al consumidor.
- » Propender por la integración de la cadena desde el productor hasta el consumidor.
- » Propender por la actualización y cumplimiento de la normatividad relacionada con el transporte de ganado, el sacrificio y el procesamiento, transporte y comercialización de carne.

#### **2.2.1.4. La estrategia: integración vertical hacia delante en la cadena**

La integración vertical hacia delante, es decir, la vinculación de recursos parafiscales al eslabón del sacrificio, fue el camino que decidió tomar la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado para alcanzar los objetivos propuestos. Había claridad sobre tres aspectos:

- 1.** Los recursos de la parafiscalidad no eran suficientes ni les correspondía asumir la transformación del eslabón del sacrificio.
- 2.** Pero los recursos de la parafiscalidad si podían liderar un proceso que jalonará la transformación del eslabón y, desde allí, impulsara también el proceso de modernización productiva y la rentabilidad del negocio ganadero, por cuenta de varios resultados esperados, entre otros:
  - a.** Mayor participación del ganadero en la formación de precios.
  - b.** Menor número de intermediarios.
  - c.** Menores costos de transporte.
  - d.** Pago por calidad en el frigorífico.
- 3.** La estrategia debería complementarse con una revisión de la normatividad vigente, con una manifiesta voluntad política para su cumplimiento y con una serie de medidas de política pública que hicieran posible la transformación.

#### **2.2.1.5. Las decisiones operativas**

Para completar y precisar aún más el diagnóstico y la ejecución de la estrategia, en diciembre de 1995 la Junta Directiva del FNG decidió contratar con El Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA, la actualización de una investigación sobre Ubicación Nacional de Plantas de Sacrificio, a partir de la geografía de la producción ganadera y los flujos de ganado hacia los principales centros de consumo. Se trataba de hacer más integral, menos riesgosa y más contundente la nueva estrategia de inversiones en plantas de sacrificio.

La Ejecución de la estrategia de integración vertical hacia delante incorporó decisiones en dos sentidos.

#### ***La construcción de nuevas plantas***

La siguiente es la cronología de la inauguración de las nuevas plantas con la participación de capital accionario del FNG.

- » **1998.** Frigoriente S.A., en Villavicencio, Meta.
- » **1999.** Frigosabanas S.A., en Corozal, Sucre.
- » **1999.** Frigomedio S.A., en La Dorada, Caldas.
- » **2002.** Frigonorte S.A., en San Cayetano, Norte de Santander

En 1999, pocos meses antes de su inauguración, la planta en construcción fue destruida casi en su totalidad por un atentado dinamitero de las Farc. Ante la opción

de desistir del proyecto, las fuerzas vivas del departamento le solicitaron insistentemente al Fondo Nacional del Ganado su reconstrucción y culminación, aunque, paradójicamente, una vez inaugurado no recibió el apoyo debido bajo la presión de las plantas informales que, en el entretanto, se lograron consolidar como proveedores del mercado regional.

» **2003.** Fricolsa S.,A., en Valparaiso, Antioquia.

La participación del FNG en este proyecto en particular respondió a una solicitud reiterada de la Gobernación de Antioquia, con participación de varios municipios del área de influencia que, paradójicamente, una vez culminado el proyecto no le dieron el respaldo comprometido.

### *El apoyo a plantas regionales existentes*

Con diferentes porcentajes de participación accionaria según el caso, la segunda línea de acción fue concurrir a la adecuación y modernización tecnológica de plantas ya existentes de carácter regional. La siguiente es la cronología de este proceso.

» **1995.** Frigosinú S.A., en Montería Córdoba

» **1995.** Ceagrodex S.A., en Rivera, Huila.

» **1996.** Cofema S.A., en Florencia, Caquetá.

» **1997.** Jongovito S.A., en Pasto, Nariño.

Estos proyectos requirieron, en su momento, de inversiones que superaron los 75.0000 millones de pesos.

#### **2.2.1.6. La fusión de las plantas nuevas: nace Friogán S.A.**

Ya en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana, y con un claro criterio de eficiencia empresarial, la Junta Directiva del FNG decide iniciar el proceso de fusión de las diferentes plantas en una sola empresa.

» **2005:** Se firma la escritura de fusión que da vida jurídica a la empresa Frigoríficos Ganaderos de Colombia, FRIOGAN S.A.

» **2006:** Se consolida la fusión e inicia operaciones a partir de la fusión de cuatro (4) empresas: Frigoriente S.A, Frigomedio S.A., Frigosabanas S.A. y Fricolsa S.A.

» **2007:** Se inicia el auge exportador a Venezuela

» **2008:** En la cresta de la ola exportadora. Se sacrifican 201.581 reses para el mercado de Venezuela con una participación cercana al 15% del sacrificio nacional.

» **2009:** Estalla la burbuja y se asoma la crisis. Cierre total de las exportaciones a Venezuela. Se cae en un 50% la utilización de capacidad instalada de frío y desposte. Se adelantan acciones con diferentes entidades del Gobierno para combatir la competencia desleal que representa la informalidad, principal factor adverso para crecer en el mercado interno.

- » **2010:** Se adoptan medidas para disminuir el impacto. Nacen los Puntos de Venta Friogán – Carnes de Colombia, proyecto contemplado en el Plan Estratégico. La respuesta del INVIMA sobre el Plan Gradual de Cumplimiento presentado por Friogán, demanda inversiones adicionales por cerca de \$2.900 MM. Continúa infructuosamente la búsqueda de apoyo gubernamental para combatir la informalidad, que representa una competencia desleal insostenible.
- » **2011:** Se llega a un acuerdo con los bancos y se inicia la recuperación.

### **2.2.1.7. Las causas de la crisis**

Antes de cualquier análisis, sin embargo, es importante reiterar un principio: Friogán S.A. no es simple y solamente un negocio, porque no es de la naturaleza del Fondo Nacional del Ganado hacer negocios. El Programa de integración hacia delante en la cadena cárnica, que se concreta en Friogán S.A., es un instrumento de política sectorial que busca beneficiar al sector ganadero a través de una mejor integración de la cadena, afectada por la dispersión, la informalidad, la excesiva intermediación y el incumplimiento de la ley.

#### ***La caída de las exportaciones a Venezuela***

Fue, sin duda alguna, una decisión meramente política del gobierno venezolano y, por lo tanto, totalmente exógena e impredecible. Para Friogán la situación fue doblemente crítica, pues no solo debió enfrentar el desplome del sacrificio y de los ingresos, sino que ello sucedió cuando no se habían alcanzado a amortizar las inversiones que se requirieron para atender ese mercado, ni las derivadas de las exigencias de las autoridades de sanidad e inocuidad de alimentos.

#### ***Los intermediarios. Un freno a la recuperación***

El precio al ganadero se desplomó en un 30% por cuenta de la sobreoferta no colocada, pero a diferencia de otros sectores, como el de automóviles, que bajaron el precio al consumidor y salieron rápidamente de los inventarios, la carne nunca bajó para el consumidor, porque el ganadero no es formador de precio, no controla su propio negocio, sino que está en manos de una red de intermediarios que se llenaron los bolsillos con el desastre ganadero.

#### ***La informalidad: competencia desleal***

El mercado de carne en Colombia vale más de 9 billones de pesos al año, cuyo mayor porcentaje se transa en medio de la informalidad total que afecta al ganadero y al consumidor final. No obstante, la política pública no ha superado los factores que promueven la informalidad:

» ***La falta de apoyo al modelo: persiste la irracionalidad***

Friogán ha sido la única empresa que ha tenido la visión de encadenamiento para cumplir con unos objetivos de política sectorial que, lamentablemente, no se han visto acompañados por la política pública como estaba previsto. Esa es la realidad. No se ha avanzado en la distribución regional del sacrificio ni en su desconcentración en los centros de consumo, básicamente porque son muy fuertes los intereses creados del statu quo. Los frigoríficos se dedican a la maquila y no preguntan de dónde viene el ganado ni en qué condiciones.

Adicionalmente, la informalidad es la cobija con que se arropan el sacrificio clandestino, el contrabando y el abigeato. Sin control efectivo de las autoridades

» ***La prórroga de las normas: falta de voluntad política***

Otra gran causa del fracaso en la lucha contra la informalidad, cuya competencia desleal es, literalmente, un raponazo a la gigantesca inversión de los ganaderos en plantas de sacrificio, aprobada por la Junta Directiva del FNG, es el aplazamiento sucesivo por parte del Gobierno, de los compromisos y directrices de política planteados en un documento Conpes y en el Decreto 1.500. Y aquí hay que insistir en que Friogán es, ante todo, un instrumento de política, acompasado con la política pública para modernizar el sistema de sacrificio y así, no sólo garantizar la salud de los consumidores y el cuidado de la naturaleza, sino hacer competitiva a la cadena cárnica colombiana.

Los documentos Conpes 3375 y 3376 del año 2005 establecieron, entre otros aspectos, el compromiso gubernamental de reglamentar el sacrificio, procesamiento y el mercado de carne en el país. Sólo hasta mayo de 2007 se expide el Decreto 1.500, que otorga seis (6) meses de plazo para presentar los Planes de Cumplimiento, al cual se le han hecho cuatro prórrogas sucesivas.

» ***La falta de integralidad de las normas: la encrucijada de los recursos***

Las presiones de los intereses privados de los intermediarios, cuando no los intereses políticos de los mandatarios locales, han derivado en la prórroga sucesiva de la vigencia del Decreto 1.500.

No hay una clara integración entre la política pública que ordena la transformación y la que provee el financiamiento, lo cual es crucial para las debilitadas finanzas de algunos municipios interesados en el cambio.

» ***La aplicación selectiva de las normas: más competencia desleal***

El INVIMA, con base en la reglamentación preexistente, mantuvo una política errática que premió la informalidad y castigó a las pocas plantas formales

del país y a las todavía más pocas modernas, como las de Friogán. Desde su creación en 2006, Friogán ha invertido del orden de \$34.000 millones para cumplir con unas normas que, inexplicablemente, no se exigen a todos por igual, generando unas gigantescas inversiones para unos y un lucrativo negocio para quienes no se les exigen, lo cual representa una competencia desleal prolijada desde el Gobierno, desigual, injusta e imposible de asumir frente a la informalidad rampante.

» ***La falta de gradualidad de las normas: un camino a la clandestinidad***

Adicionalmente, el empeño del INVIMA se concentró en los extremos, es decir, en controlar estrechamente a las muy pocas plantas de alta tecnología que, de hecho, avanzaban en las exigencias del Plan Gradual de Cumplimiento establecido en el Decreto 1.500, y en el cierre de plantas pequeñas en regiones apartadas, es decir, fáciles de cerrar. Estos últimos cierres sin opciones, aunque no impactan en forma sustantiva el sacrificio nacional, sí han derivado en una peligrosa tendencia a la forma más perversa de la informalidad: el sacrificio clandestino.

**2.2.1.8. Las conclusiones**

- » Las decisiones relacionadas con el Proyecto de integración hacia delante en la cadena cárnica y, específicamente, las relacionadas con Friogán S.A. corresponden a una política sectorial en el marco de los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a que obliga la Ley 89 de 1993 para la utilización de los recursos de la parafiscalidad ganadera.
- » En tal condición, dichas decisiones están sustentadas debidamente en los análisis de coyuntura y de tendencias en los momentos en que fueron adoptadas cada una de ellas.
- » La totalidad de las decisiones, de conformidad con la Ley 89 de 1993, fueron adoptadas con participación y con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, condición sin la cual no habrían sido posibles.
- » Las decisiones, el modelo de transformación del sector y las estrategias adoptadas fueron apoyadas por la política pública en el plano de la expedición de normas, pero no en el de su efectivo cumplimiento, debido a las naturales presiones de los intereses creados al abrigo de la informalidad prevalente.
- » La crisis por la que atraviesa Friogán S.A. durante los últimos tres años, se debe en gran parte a esta falta de voluntad política para la implementación de las normas ya aprobadas, que no sólo perjudican a Friogán S.A., sino que atentan contra la salud de los colombianos y la conservación de la naturaleza.

- » La otra gran causa de la crisis fue sobreviniente, exógena e impredecible, por cuenta de la suspensión abrupta de las relaciones diplomáticas y comerciales con Venezuela, una decisión meramente política que afectó en forma severa a la economía nacional y a la ganadería muy particularmente.
- » Desde el punto de vista económico, la integración hacia delante es una estrategia sin discusión sobre su conveniencia. Habrá que superar las dificultades generadas por circunstancias exógenas e imprevisibles. Por ello debemos reclamar al Gobierno sus compromisos con la transformación productiva de la cadena cárnica; debemos presionar los procesos diplomáticos y sanitarios para lograr el acceso de nuestros productos a los mercados con los cuales ya tenemos tratados firmados y próximos a entrar en vigencia. Esa sería no sólo la redención de Friogán sino de toda la ganadería.

### **2.2.2. La erradicación de la fiebre aftosa: un logro enfrentado a su promesa de valor**

Comenzando la década de los noventa del siglo pasado la presencia de la fiebre aftosa era la barrera paraarancelaria más fuerte para las exportaciones ganaderas y, por tal motivo, su erradicación fue también la gran prioridad para los recursos del naciente FNG.

Quince años después, en 2009, el logro sanitario de la erradicación de la enfermedad se alcanzó, gracias al aporte sustantivo del gremio ganadero, en alianza con el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y el ICA como autoridad sanitaria. La ganadería colombiana alcanzó la meta, pero el esfuerzo de la erradicación no abrió la puerta a la promesa de valor de permitir el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales.

Más allá del monto de las inversiones, más allá del logro inclusive, lo importante es si la ganadería alcanzó su objetivo último. De no ser así, como es el caso, ¿Cuáles fueron las causas? y, lo más importante, ¿qué se debe hacer y a qué distancia estamos de alcanzar la promesa de valor? Son preguntas cuya respuesta resulta estratégica, ante la aprobación y puesta en marcha de Tratados de Libre Comercio con los principales compradores y vendedores mundiales de carne y leche. Una amenaza que debió haber sido una oportunidad.

#### **2.2.2.1. La historia de la fiebre aftosa en Colombia**

Es una historia de más de medio siglo en nuestro país y de casi siglo y medio en Suramérica. A este subcontinente, el virus de la fiebre aftosa entró por Argentina hace más de 140 años, en 1870, al parecer debido a la importación de bovinos europeos. Desde allí se extendió a Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile vía transfronteriza, y así avanzó progresivamente.

En nuestro país, la historia de la fiebre aftosa tiene un antes y un después, y el año cero es 1994, después de que fuera sancionada la Ley 89 de 1993, que creó la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y el Fondo Nacional del Ganado.

Entre 1950 y 1994, durante 44 años, las autoridades sanitarias emprendieron campañas contra la fiebre aftosa, discontinuas, parciales y sin resultados. Hasta este momento, Colombia había aplicado recursos y esfuerzos, pero no se habían logrado avances significativos en su control, el país estaba lejos de la erradicación y, por lo tanto, de recibir el estatus de país libre.

### ***La Aftosa en Colombia: después de 1994***

En 1994 inicia operaciones el FNG bajo la administración de FEDEGÁN, y se define la erradicación de la fiebre aftosa como una de sus prioridades.

En 1995, FEDEGÁN y el sector oficial lanzan la campaña “Colombia sin Aftosa, un Propósito Nacional”. Se crean los Comités Nacional y Departamentales de Aftosa, con inversión de recursos de los ganaderos a través del FNG. Con esta consigna y con la de “Vacunar es Exportar” se inicia una intensa y exitosa campaña de cambio de cultura.

En 1996, el gremio ganadero, el Ministerio de Agricultura y el ICA lanzan el “Plan Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa” dando prioridad a la Costa Caribe para alcanzar la condición de libre. Para el segundo ciclo de vacunación de 1996 se establecieron los diez (10) primeros Proyectos Locales (pilotos) en la Costa Caribe y los Santanderes.

En 1997, se sanciona la Ley 395 del 2 de mayo de 1997, “Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a tal fin”. Esta ley marca un hito en la lucha contra la enfermedad.

En 1998 se consolidan 80 Proyectos Locales en todo el país a cargo de organizaciones ganaderas ejecutoras, que administran localmente los recursos a partir de contratos suscritos con el FNG.

En 2001 se obtiene certificación internacional para la primera zonas del país libre de aftosa con vacunación.

En 2009, y después de certificaciones parciales sucesivas, se recibe la certificación internacional que completa el mapa de libre de aftosa con vacunación.

### **2.2.2.2. Los factores de éxito**

#### ***El Normativo: La Ley 395 de 1997***

La creación del Plan de Erradicación, la separación clara de las competencias, la creación de la Comisión Nacional de Aftosa, la generación de los recursos a través del

incremento de la CFGL; la administración de la vacuna y la declaratoria de la erradicación como asunto de interés social; todo ello con fuerza de ley, fue un respaldo sin precedentes en el país para un propósito de esta índole.

***El económico: La Cuota de Fomento***

Una de las principales causas de la anterior falta de logro fue la carencia de los recursos financieros en las cantidades y con la continuidad necesaria, algo que entró a solucionar de manera contundente el aporte parafiscal de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

***El estratégico: la alianza público – privada***

El modelo colombiano, caracterizado por la alianza entre la institucionalidad pública y el gremio privado con representación nacional, has sido reconocido internacionalmente por su eficacia en los resultados.

***El administrativo: la estructura organizacional***

La infraestructura sanitaria creada por FEDEGÁN – FNG a través de los Proyectos Locales, las Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero, los gremios regionales y el control de la Gerencia Técnica del FNG, integrada a la estructura del ICA como autoridad sanitaria, es uno de los grandes activos de la ganadería.

***El técnico: Los ciclos de vacunación***

La estandarización de ciclos masivos de vacunación fue uno de los factores que permitió el sostenido crecimiento de las coberturas. La regularidad de los procesos y de los recursos financieros, generan costumbre, compromiso y credibilidad.

***El tecnológico: la información***

Desde el inicio se vio la necesidad de generar una estructura de información que soportara un programa de las magnitudes, la diversidad de recursos y resultados y la complejidad logística que caracterizan al de Erradicación de la Fiebre Aftosa. Esta convicción dio lugar al desarrollo del Sistema de Información Técnica, SIT, que actualmente se ha convertido en fuente de información calificada.

***El integral: el modelo***

Los factores mencionados pueden ser, si se quiere ‘convencionales’; pero ha sido su articulación en un modelo administrado por FEDEGÁN lo que los ha convertido en factor de éxito.

***El subjetivo: el cambio de cultura***

Nada se habría logrado sin el impresionante vuelco en la cultura sanitaria del ganadero, gracias a las campañas que desplegó el FNG y, posteriormente, a la credibilidad del programa, y la convicción de la importancia de la salud animal como factor de productividad y de la aftosa como barrera a las exportaciones.

**2.2.2.3. La promesa de valor: La Admisibilidad**

De la mano de los ministerios competentes, debemos alcanzar condiciones sanitarias realistas de acceso a los mercados. Este requisito es tan importante, que estamos comprometiendo la voluntad del Gobierno para preparar un Conpes Sanitario, que marque derroteros, oriente recursos y permita el fortalecimiento de la institucionalidad sanitaria y de control de alimentos.

**José Félix Lafaurie Rivera**

XXIX Congreso Nacional de Ganaderos. Noviembre de 2004

En 224, el presidente Álvaro Uribe Vélez se comprometió, efectivamente, con un Documento Conpes que impulsará los temas sanitarios y de inocuidad hacia la admisibilidad a los mercados.

En 2005, el Departamento Nacional de Planeación expidió los documentos:

- » Conpes 3375 de 2005 sobre la “Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”.
- » Conpes 3376 de 2005, sobre “Consolidación de la Política Sanitaria y de Inocuidad para las Cadenas Láctea y Cárnica”.

En 2007 se expide el Decreto 1500 de mayo 4, “Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación”.

***La situación actual y los retos: más allá de la aftosa***

Aunque el factor sanitario de admisibilidad se sigue concentrando en la fiebre aftosa, incluye otros parámetros como:

- » Certificación del estatus de enfermedades de toda la lista OIE
- » Fortalecimiento de los planes de control.
- » Fortalecimiento de los sistemas de alerta sanitaria

- » Diseño e implementación de sistemas de trazabilidad animal
- » Fortalecimiento de la red de laboratorios

Estas exigencias se relacionan con temas como la certificación del estatus de otras enfermedades, control de residuos y Red de laboratorios para control microbiológico y de patógenos, entre otros.

No obstante, La aceptación del estatus sanitario de Colombia en fiebre aftosa, respaldado por la certificación internacional de la OIE, especialmente por parte de Estados Unidos y la Unión Europea es, sin duda, el principal reto para las autoridades sanitarias, de comercio exterior y diplomáticas del país.

### ***La inocuidad***

Sanidad e inocuidad, aunque relacionadas, incorporan problemáticas diferentes. De hecho, el tema de la inocuidad es tanto o más crítico que el de la sanidad. Al mirar con detenimiento los Conpes de 2005, son más Conpes de Inocuidad que Sanitarios. La principal dificultad en este tema se refiere a la no aceptación del “doble estándar”, que busca garantizar que los consumidores del país importador reciban las mismas condiciones de inocuidad que les son garantizadas en su territorio.

El Decreto 1500 de 2007, destinado en parte a solucionar estas barreras a partir de un Sistema de Inspección y Vigilancia homologable por los mercados internacionales, no resistió la presión de la informalidad. Desde su expedición ha sido objeto de cinco (5) prórrogas sucesivas, lo cual, además de alejar también al país de un Sistema de IVC para el sacrificio de ganado y sus posteriores encadenamientos, representa un delicado problema de salud pública y coloca a las empresas formales en una situación de competencias desleal e ilegal.

El INVIMA tampoco ha emprendido el fortalecimiento institucional de la entidad encargada de operar un Sistema de IVC que se pueda homologar a los de Estados Unidos y la Unión Europea.

Así pues, el fortalecimiento del INVIMA y una definición en torno a la normatividad, que permita cumplir con los componentes de inocuidad, en el marco del principio de “no aceptación del doble estándar”, son los retos más urgentes en este campo.

### ***La trazabilidad***

Como exigencia, está asociada, a la sanidad y la inocuidad, en la medida en que es el sistema de información que permite garantizarlas. En este aspecto hubo un prometedor comienzo con la expedición de la Ley 914 de 2004, por la cual se creó el Sistema de Identificación e Información de Ganado bovino.

Posteriormente se expidió la Ley 1375 de 2010, “por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema de Identificación e Información del

Ganado bovino, Sinigán”. Sin embargo, esta norma no pasó el examen de la Corte Constitucional y se cayó por vicios de forma, dejando sin piso la sostenibilidad en el tiempo del Sistema de Trazabilidad.

El diseño, montaje e inicio de operaciones del Sistema de trazabilidad bovina, SINIGÁN, estuvo a cargo de FEDEGÁN mediante convenio suscrito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual, sin embargo, cuando ya había superado con éxito su etapa piloto, con la identificación del ható en la Zona de Alta Vigilancia con Venezuela, fue unilateral y abruptamente suspendido por el MADR.

Bajo responsabilidad directa del ICA se montó un nuevo sistema, que aún no ha recuperado siquiera los avances iniciales alcanzados por FEDEGÁN.

No obstante, la trazabilidad es un requisito de los principales mercados internacionales. Por ello, es urgente garantizar el financiamiento y la sostenibilidad en el tiempo de un sistema de trazabilidad que cumpla con los estándares internacionales de admisibilidad.

#### **2.2.2.4. Conclusiones**

- » A un costo enorme para los ganaderos directamente y para el Fondo Nacional del Ganado, se alcanzó la meta de la erradicación de la fiebre aftosa, pero no su promesa de valor, la admisibilidad sanitaria, que depende de otros factores y competencias. Esa es la realidad contundente, que además pesa sobre el costo de oportunidad de haber dedicado los recursos a otras finalidades en el ámbito de la Ciencia y Tecnología, la asistencia técnica y la extensión, igualmente estratégicas para la modernización ganadera.
- » No obstante, el debate sobre las causas y las responsabilidades, si no se asume constructivamente como una base para la acción hacia delante, termina siendo poco menos que estéril. Lo importante es hacer un nuevo inventario de tareas, de funciones, de recursos -muy importante- y de plazos, para solucionar los temas pendientes hacia la admisibilidad de la carne y la leche colombianas en todos los mercados del mundo. Estos retos requieren:
  - Convicción sobre el papel de la ganadería como proveedor de carne y leche para el mundo, en un entorno de demanda creciente y enormes ventajas comparativas.
  - Voluntad política, consecuente con la convicción y las posibilidades reales de la ganadería colombiana, a todos los niveles de la institucionalidad pública y del sector privado.
  - Un mecanismo integrado de seguimiento vinculante a los compromisos de los diversos actores en lo público y en lo privado. Los Programas de Transformación Productiva de las dos cadenas, debidamente empoderados, son una opción válida en este aspecto.

- El fortalecimiento institucional del ICA y el INVIMA.
- La recuperación del camino perdido en el proceso de trazabilidad bovina.
- La coherencia de la política de sacrificio de ganado, transporte y comercialización de ganado y carne.



SECCIÓN II

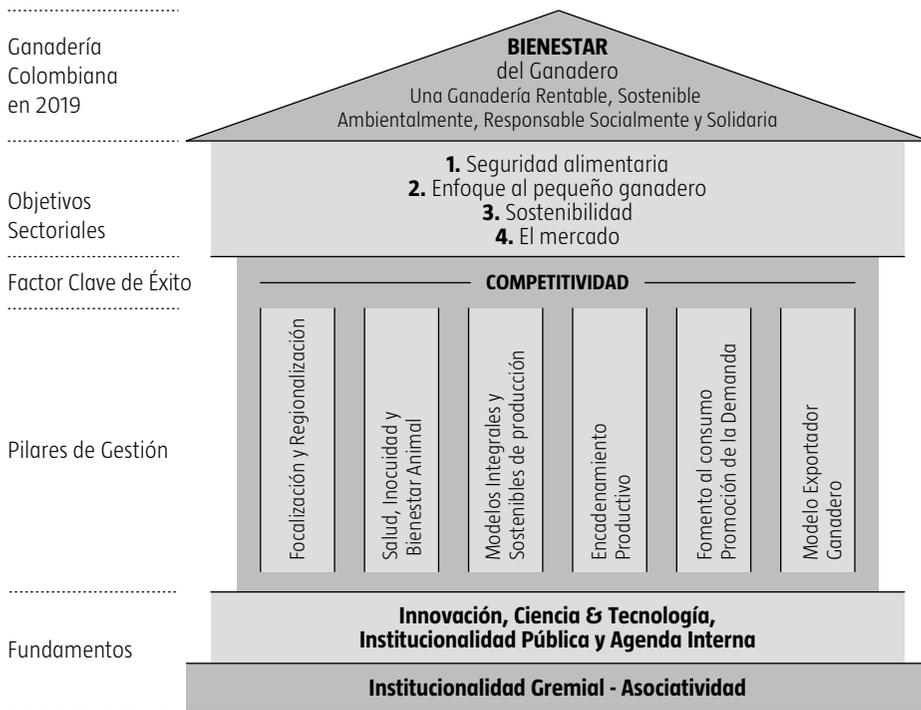
---

# Elementos Funcionales



# PLAN DE DESARROLLO GANADERO 2014 - 2019

## ESTRUCTURA FUNCIONAL





## 3. ÁMBITO Y ALCANCES

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 solo fue indispensable para el diseño del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 –PEGA 2019–, sino que, en lo sustancial, es elemento común al Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 –PDG 14/19– y es importante para la comprensión del ámbito y alcance de este documento por parte de la comunidad ganadera, de la institucionalidad gremial, de los formuladores de política pública y de los tomadores de decisiones relacionadas con la actividad ganadera.

Tratándose de un Plan de Desarrollo Ganadero concebido y ejecutado por FEDEGAN, en su condición de entidad gremial y, también, administradora de la parafiscalidad ganadera, la misión y la visión de la ganadería como actividad económica representan el norte del planteamiento estratégico, sin lugar a dudas, pero ser concretan en la misión y la visión de FEDEGAN como organización, a partir de su capacidad de representación y de gestión.

### 3.1. ALCANCE FUNCIONAL: LA MISIÓN

La Misión obedece a una respuesta clásica dentro de la teoría administrativa: ¿Quiénes somos? ¿Cuál es nuestro negocio? ¿Cuál es nuestra razón, nuestra función,

dentro de la sociedad en general y, en nuestro caso, dentro del sector rural colombiano?, y aunque las respuestas parecen sencillas no siempre son tan evidentes.

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.

No obstante, es necesario diferenciar entre la misión de la ganadería en el contexto de los sectores actividades económicas y de su papel como la actividad de mayor presencia en el campo colombiano, y la misión de FEDEGÁN como la entidad gremial más representativa de la ganadería colombiana.

» **Misión Sectorial**

Producir carne y leche en forma sostenible para contribuir al desarrollo económico, al bienestar social y a la generación de la paz en el campo colombiano.

La misión de FEDEGÁN se inscribe dentro del ámbito más acotado de la actividad gremial en representación de sus afiliados y, en general, de quienes se dedican en el país a la actividad ganadera.

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.

### 3.2. ALCANCE PROSPECTIVO: LA VISIÓN

Como se mencionó inicialmente, la función de planeación es eminentemente prospectiva, es decir, se ocupa de concebir, a partir de la realidad del hoy, escenarios posibles del mañana, y de articular todos los objetivos, estrategias y líneas de acción para alcanzarlos en el plazo determinado.

Ese escenario futuro seleccionado como norte y referente para la acción institucional, no es otra cosa que la Visión, cuya 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.

La Visión, entonces, responde a las preguntas: ¿A dónde queremos llegar? ¿Qué se espera de nosotros en cuanto a resultados?, ¿qué proyecto de futuro nos trazamos como meta? La Visión es, de alguna manera, el sueño futuro de la organización, más no la utopía (sueños irrealizables), sino un escenario posible, de acuerdo con las oportunidades y amenazas del entorno, y con las debilidades y fortalezas de la organización.

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.

» *Visión Sectorial*

La ganadería colombiana será una actividad productiva y eficiente capaz de abastecer el mercado interno y tener presencia importante en los mercados internacionales con productos diferenciados.

La Visión gremial, 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.

### 3.3. 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, no solo son fundamentales para la definición colectiva de la Misión y la Visión, sino que inspiran el diseño de las estrategias y las líneas de acción, y son transversales a todos los elementos del Plan Estratégico.

Los principios y valores institucionales definen el sentir de una organización, es decir, lo que siente, lo que piensa, lo que es una organización, lo cual adquiere especial valor en el caso de FEDEGÁN, por su condición de la actividad con mayor presencia en el campo colombiano y, por consiguiente, su importancia para el logro del desarrollo, la convivencia y la paz rural.

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

### **3.4. ALCANCE TEMPORAL: 2014 - 2019**

No se trata de un tema menor, no solo porque, de alguna manera, el Plan de Desarrollo Ganadero 14/19 puede entenderse como un versión ajustada para la última fase del Plan Estratégico de la Ganadería, PEGA 2019, lo cual es parcialmente válido, sino porque ese periodo coincide con el segundo mandato del presidente Santos, marcado necesariamente por un mayor énfasis—esta vez sí— en el Desarrollo Rural, ya sea como resultado de un acuerdo con las Farc y permeado por el enfoque de ese grupo narcoterrorista sobre el tema, o bien, porque a raíz de las negociacio-

nes, haya acuerdo o no, el país ha recapacitado sobre la importancia estratégica de la recuperación del campo como factor de desarrollo y actor importante para el aprovechamiento de los TLC, so pena de convertirse, en caso contrario, en una verdadera bomba de tiempo social por la crisis de renglones como el lechero, con amplia participación de pequeños productores.

En últimas, durante los próximos años, dentro del ámbito temporal del Plan, se prevé una escalada de inversión rural, con negociaciones o sin ellas, para la cual FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado deben estar dispuestos para desempeñar un papel activo en ese proceso de intensa recuperación.

## **3.5. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN**

### **3.5.1. La cobertura**

En el espacio de la administración parafiscal, la cobertura es, por definición, universal por mandato de la ley, lo cual solo se logra en programas masivos como el de Erradicación de la Fiebre Aftosa, mientras en otros está irremediablemente atada a la disponibilidad de recursos.

En general, tanto FEDEGÁN como el Fondo Nacional del Ganado y el de Estabilización de Precios, no tienen restricción algunas para el desarrollo de sus programas y la prestación de sus servicios, más allá de las que establezca la ley o la caracterización misma de los programas, como son los casos de ASISTEGÁN, destinado exclusivamente a pequeños ganaderos, o el desarrollado por FEDEGAN en favor de las víctimas ganaderas de la violencia.

### **3.5.2. Las competencias**

En este aspecto, el Plan de Desarrollo es también más acotado que el PEGA 2019.

La presencia de la institucionalidad pública con sus programas y recursos, o la participación de la Universidad, por ejemplo, siempre serán definitivas para la reconversión ganadera, pero este Plan se centra más en una clara definición de competencias.

#### **3.5.2.1. El papel de FEDEGÁN frente a la institucionalidad pública**

Se basa en los siguientes principios:

- » FEDEGÁN representa los intereses y expectativas de los ganaderos y lo seguirá haciendo, en el marco del debido respeto a la autoridad y el respeto a la diferencia y la libre expresión, como fundamentos del ordenamiento democrático.
- » FEDEGÁN no es responsable del diseño y ejecución de la política pública, más allá de las delegaciones de ley o contractuales que formalice con la institucionalidad.

- » Dentro de este orden de ideas, FEDEGÁN, a partir de su propia y exitosa experiencia, continuará propendiendo por el trabajo conjunto con el Gobierno Nacional a través de las instancias que corresponda en los diferentes ámbitos de gestión.

### **3.5.2.2. El papel de la institucionalidad gremial regional: los brazos del Plan**

- » La institucionalidad gremial ganadera regional es el contacto directo de FEDEGÁN y, por lo tanto, del Plan de Desarrollo con el ganadero de base. Por lo tanto, su primera
- » responsabilidad es la promoción y difusión del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019.
- » Con la coordinación y apoyo de FEDEGÁN y del Fondo Nacional del Ganado, la institucionalidad gremial regional es la instancia ejecutora de la gran mayoría de las estrategias, programas y proyectos del Plan. Los verdaderos brazos del PDG 14/19.

### **3.5.2.3. El papel de la parafiscalidad: instrumento de política pública**

- » La parafiscalidad ganadera es el principal activo de la ganadería colombiana para su desarrollo.
- » La parafiscalidad ganadera es un instrumento de política pública y, como tal, debe estar alineado con el conjunto de la política pública agropecuaria.
- » Por lo tanto, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, debe propender por esa articulación, para que su carencia no neutralice los esfuerzos y resultados de los recursos parafiscales.

### **3.5.2.4. El papel del ganadero**

- » El ganadero es el objetivo principal de todos los programas, servicios y acciones de FEDEGÁN y de los Fondos Parafiscales.
- » No obstante, el ganadero debe ser también protagonista de su propio desarrollo. La modernización no se hace en los escritorios de los formuladores de política pública ni con el esfuerzo de sus ejecutores, sino el ámbito real de las empresas ganaderas.

### **3.5.3. Los recursos**

- » El espacio de aplicación de los programas y servicios está necesariamente referido a la disponibilidad de recursos, sobre todo en el caso del Fondo Nacional del Ganado.
- » Los recursos de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero son importantes, pero insuficientes frente a la diversidad y complejidad de la problemática ganadera.

- » No obstante, FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado continuarán su exitosa gestión de apalancamiento de recursos, que ha permitido la aplicación de más de 300.000 millones de pesos a programas de inversión durante los últimos diez años.

### **3.6. EL PDG 14/19 COMO ESTRUCTURA FUNCIONAL: UN CONCEPTO METODOLÓGICO**

El desarrollo conceptual del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 no está referido tanto a la visualización de un Templo Estratégico de la Ganadería Colombiana, sino, más bien, de una Estructura Funcional del Plan mismo, entendida “Estructura” como “un sistema de elementos interrelacionados y dependientes entre sí”, y Funcional porque cada uno de esos elementos, por definición, desempeña una función dentro del sistema.

En los breves capítulos siguientes se definirá cada uno de estos elementos y su papel dentro de la Estructura Funcional del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019.

## 4.OBJETIVOS

En el lenguaje de la Planeación, el objetivo se define como el propósito hacia el cual se orientan todos los esfuerzos. Busca conseguir un fin a través de acciones y estrategias, porque es una situación deseable que reporta beneficios. Para el caso de la ganadería colombiana, los objetivos son:

Dentro de una posición más “economicista” o inmediatista si se quiere, los mercados son el objetivo natural y prioritario de toda actividad económica. Ya sea el artesano, el campesino o el gran industrial, su objetivo, su propósito es llevar su producto al mercado para realizar el fruto de su inversión y su esfuerzo lo más remunerativamente posible. De hecho, así están planteados en el Plan Estratégico De la Ganadería Colombiana 2019.

Pero dentro de un enfoque más integral, o mejor, más ajustado a las nuevas realidades y percepciones, que han evolucionado con mucha mayor intensidad en la última década que durante los cincuenta años anteriores; el objetivo del mercado y la rentabilidad a toda costa se ha ido limitando con otros referentes, otras realidades y percepciones como la preocupación ambiental –que ya no es preocupación sino alarma–, la Responsabilidad Social con los sectores marginados, la lucha contra el hambre y los Derechos Humanos, entre otras.

Al final, siempre estará el mercado como objetivo, pero el camino ya no es una autopista de libertades sin control a la producción de bienes y servicios, sino un camino que debe respetar los derechos y los espacios de otros. Este nuevo enfoque inspira la definición de los Objetivos del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 -2019, a saber:

- » La Seguridad alimentaria
- » El enfoque al pequeño ganadero
- » La Sostenibilidad (ambiental - económica – social)
- » El Mercado

## 4.1. SEGURIDAD ALIMENTARIA

El mundo se ha impuesto la misión de reducir a la mitad la pobreza y la desnutrición, y para ello se han fijado como plazo el año 2015. Las estimaciones de la FAO<sup>1</sup>, a menos de un año de los plazos para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, muestran que si bien se ha reducido el hambre a nivel mundial, aún hay 805 millones de personas crónicamente subalimentadas en 2012-2014.

Se ha ganado un buen terreno, pero aún falta por hacer, especialmente en algunas regiones como África. Por eso ya se ha impuesto una nueva fecha para acabar con el hambre: el 2025. Así lo establecieron los Jefes de Estado africanos, en julio de 2014, en la cumbre de la Unión Africana celebrada en Malabo (Guinea Ecuatorial). En igual sentido se pronunció la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), reafirmando el compromiso regional con la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025, lanzada en 2005. Ambas regiones comprenden en casi 90 Estados y una población superior a 1.500 millones de personas.

Según la misma publicación, en Colombia bajó la condición de subalimentación, que hoy es de 5.5 millones de personas (más del 11% de la población total). Perú tiene 3,5 millones y en México y Chile, la proporción de personas subalimentadas es menor al 5%. La nuestra es una cifra muy alta si se tiene en cuenta que la seguridad alimentaria hace parte de los fundamentales de nuestro ordenamiento social. La Constitución política vigente, que data de 1991, la señala como un derecho fundamental de los niños. También hace parte de ese ordenamiento la producción de alimentos y la productividad agropecuaria, a las que se le otorgó especial tratamiento<sup>2</sup>, esta última mediante la promoción de la investigación y transferencia de tecnología.

Una primera aproximación indicativa para su disminución se encuentra en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, que a pesar de su vencido término, contiene la herramienta intersectorial para abordar la problemática nutricional y alimentaria, fundamentándose en dichos derechos constitucionales. El objetivo general del Plan es contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y alimentaria de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable,

1 FAO, IFAD and WFP. 2014. *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome, FAO.

2 Constitución Política de Colombia, 1992. Artículo 65: "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad".

integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente.

Posteriormente, con la Cumbre del Milenio (ONU, 2000), y la Cumbre Mundial sobre Alimentación y Nutrición 2002, el país se comprometió a unas metas nacionales que pudieran ser alcanzadas en el año 2015 para cada uno de los Objetivos del Milenio. Estas metas quedaron plasmadas en el Conpes 91 de 2005 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio – 2015”.

Ese primer impulso por avanzar en el tema de seguridad alimentaria fue desconocido por los hacedores de política pública, y solo en 2006 se inició un proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN–, a partir de la conformación de una Mesa Nacional compuesta por entidades del orden nacional, departamental, municipal, organismos internacionales, de la sociedad civil, gremios y universidades, y fue aprobado como documento CONPES 113 de marzo 31 de 2008.

Este Conpes define la Seguridad Alimentaria y Nutricional como: *“La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”*.

Esta definición reconoce el derecho de la población a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada y pone como ejes de política: i) la disponibilidad de alimentos, ii) el acceso, iii) el consumo, iv) el aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y v) la calidad e inocuidad de los alimentos, como elementos generadores de impactos sobre la dimensión de los medios económicos, la calidad de vida y el bienestar de la población<sup>3</sup>.

La política de seguridad alimentaria y nutricional que surgió de ese proceso, incorporó los resultados de consultas y concertaciones realizadas a través de talleres con entidades territoriales, en diferentes regiones del país y, posteriormente, fue presentada para su aprobación a los representantes de los niveles directivo y técnico de los ministerios y otras organizaciones públicas nacionales, y se determinó la necesidad de crear unas instancias gubernamentales.

Así, en 2009, mediante el Decreto 2055, se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN–, la cual tiene a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -

<sup>3</sup> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 – 2019.  
<http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>.

PNSAN•, siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma.

El PNSAN es el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.

Así, dado que procura garantizar un acuerdo social, la Política y el Plan de SAN se enmarcan dentro de la política social del Estado y, como parte de ésta, conforman la política integral de desarrollo y protección social. Como tal, se dirigen a toda la población colombiana, no obstante hacen énfasis en los territorios y poblaciones con mayor privación y vulnerabilidad, entre las cuales están la población en situación de pobreza extrema, desplazada por la violencia y los afectados por desastres naturales; así como también, la población infantil, las mujeres gestantes, las madres en lactancia y los adultos mayores<sup>4</sup>.

Este plan tiene un enfoque de derechos que, además de ser un instrumento para cumplir con los objetivos de la política, serviría de guía para la construcción e implementación de los planes territoriales<sup>5</sup>.

Otro aspecto que merece señalarse es que, en lo que atañe al sector pecuario bovino y en lo pertinente a Seguridad Alimentaria Nacional, busca implementar la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Conpes 3375 y 3376 de 2005, 3458 y 3468 de 2007; 3514 de 2008 y 3676 de 2010, cuya aplicación ha sido reclamada repetidamente por los ganaderos.

De otra parte, dentro del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este Plan, se encuentra la producción de carne, leche y huevos. El objetivo del grupo de alimentos prioritarios es que se conviertan en el “mínimo” sobre el cual se establezcan políticas de producción, abastecimiento y consumo, que garanticen su inclusión estable en la dieta de la población colombiana<sup>6</sup>.

Algunos países en desarrollo, como las India, han desarrollado políticas de Seguridad Alimentaria integrales, es decir, con estrategias de fomento a las cadenas proveedoras de los alimentos básicos, como la carne y la leche, que bien podrían ser referente para superar la situación colombiana.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

6 *Ibidem*, pág. 53

» Políticas de seguridad alimentaria – el Caso de la India<sup>7</sup>

India es el segundo país más poblado del mundo con el mayor número de agricultores y también el mayor número de personas que padecen inseguridad alimentaria. La mayor parte de sus políticas agrícolas para la próxima década se centrarán en la seguridad alimentaria y la manera de fortalecer la agricultura para promover el crecimiento y el empleo en las comunidades rurales muy pobladas.

La nueva Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, calificada por la FAO como el mayor programa de derecho a la alimentación de su tipo que se haya intentado, asigna raciones de cereales subvencionados a más de 800 millones de personas. La subvención está alrededor de 90% por debajo del precio de venta al público.

Esta política incluye precios de garantía de mercado y subvenciones para fomentar un mayor uso de fertilizantes, pesticidas, semillas, agua, luz y crédito, lo cual contribuyó al fuerte crecimiento anual que registró su producción agrícola en la última década.

Estos programas siguen promoviendo el crecimiento de la producción y permiten así que la agricultura india expanda el suministro per cápita considerablemente, aunque el aumento de las presiones de recursos reducirá las tasas de crecimiento absolutas durante la próxima década.

Si bien se mantiene en gran parte vegetariana, la dieta de India se diversificará. Se espera que el consumo de cereales crezca, pero un mayor consumo de leche y productos lácteos, legumbres, frutas y verduras contribuya a mejorar la ingesta de nutrientes de los alimentos.

El pescado también proporcionará una importante y creciente fuente de proteínas, mientras que el consumo de carne crecerá con fuerza, aunque todavía se ubicará entre los más bajos del mundo.

Las incertidumbres clave se encuentran en el desempeño macro de India, la sustentabilidad del crecimiento del rendimiento y la viabilidad de los programas gubernamentales.

## 4.2. ENFOQUE HACIA EL PEQUEÑO GANADERO

La producción colombiana de carne y leche resulta de la sumatoria de la producción de alrededor de 500 mil unidades productivas, en su mayoría de pequeños y muy pequeños ganaderos. Su actividad la desarrollan en un entorno que no se caracteriza, precisamente, por disponer de condiciones medianamente aceptables para producir competitivamente, como lo exige el nuevo marco económico.

<sup>7</sup> OECD/FAO (2014), *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2014*, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2014-es](http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-es)

A pesar de las oportunidades de los mercados, estas actividades se desarrollan en un entorno de riesgos y estrecheces para alcanzar la competitividad. Un primer problema es la deficiente infraestructura, asociada al pésimo estado de la red vial secundaria y terciaria que, con más de 30 años de atraso y los peores indicadores en calidad y cobertura, poco le aportan a la ruralidad para hacer frente a la internacionalización de la economía.

Este es precisamente el segundo aspecto. Desde hace cerca de dos décadas se ha avanzado en una política indiscriminada de exposición de la producción agropecuaria a las importaciones subsidiadas de los países desarrollados, y hoy estamos atados a más de diez tratados de libre comercio que rigen nuestras relaciones comerciales en condiciones desventajosas para la actividad ganadera, que bien podrían significar la “muerte productiva” de más de 350 mil productores lecheros medianos y pequeños.

Muy asociado a estas preocupaciones de carácter global está, en tercer lugar, el interés del sector en que se despeje el camino para la formulación de políticas públicas que materialicen, realmente, el desarrollo rural integral y de la actividad ganadera, en particular. No se pueden seguir ignorando las señales y las exigencias de los mercados internacionales en orden a optimizar la productividad agropecuaria, establecer estándares de sostenibilidad ambiental –incluso en conexión con la industria extractiva minero-energética–, hacerle frente al cambio climático y a la mayor demanda de alimentos de origen animal y de agrocombustibles.

Un cuarto punto es el relacionado con las negociaciones de paz con las Farc. El futuro del campo se debate entre las pretensiones de la guerrilla en La Habana, la nueva escalada de violencia y la implementación forzada de la Ley de Víctimas y restitución de tierras, la Ley de Extinción de Dominio y la definición de un proyecto de Desarrollo Rural permeado por la posición ideológica y política de las Farc, que no brinda garantías a la producción empresarial ni a la seguridad jurídica sobre la legítima propiedad de la tierra.

En ese entorno se debe desempeñar el 82% de los ganaderos, cuyo activo productivo alcanza a máximo 50 cabezas de ganado, y que requieren de asistencia técnica y mecanismos para evitar que las distorsiones del mercado lo continúen manteniendo en la pobreza.

### **4.3. LA SOSTENIBILIDAD**

Otro de los objetivos sectoriales es la sostenibilidad, tanto de la actividad productiva como de su entorno ambiental. La propuesta de modernización de la que hemos hablado para la ganadería, 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 deja de lado las condiciones de competitividad relacionadas con la responsabilidad social del sector como un todo y de los productores individualmente considerados.

Al margen de 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 frente 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.

De ahí que una de los retos más grandes es continuar promoviendo sistemas silvopastoriles, para acercar la meta de “devolverle” a la naturaleza 10 millones de hectáreas. No se trata de devolvérselas 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, colocando en un punto alto aquellas áreas que requieren aumentar la resiliencia como los bosques, fuentes de agua y áreas de conservación.

### **4.3.1. Los sistemas silvopastoriles**

La ganadería se está transformando y está llamada a realizar cambios más profundos, que se imponen en razón al mayor costo y la menor disponibilidad de recursos naturales, por la creciente demanda de productos diversificados, de alimentos más seguros y de mejor calidad, y por el incremento de la conciencia acerca de aspectos sociales, ambientales y de bienestar animal. En otros términos, el crecimiento de la ganadería requiere un enfoque de sostenibilidad.

Los cambios se hacen cada día más exigentes para los países en desarrollo y se deben realizar en menor tiempo. Además, el creciente alcance de las cadenas de valor internacionales no solo diversifica las opciones de los medios de vida rural, sino que también expone la producción a patrones de competencia, preferencias del mercado y normatividad que cambian rápidamente<sup>8</sup>,

Otro aspecto es el impacto de la carga de enfermedades crónicas, las preocupaciones sobre el uso de medicamentos antimicrobianos, las enfermedades infecciosas emergentes y la aceleración del cambio climático, lo cual significa que el sector ganadero tiene que hacer frente a un conjunto siempre cambiante de plagas y enfermedades que amenazan la producción, a menudo en condiciones ambientales que se deterioran rápidamente. Es el caso del cambio climático, cuyos impactos se

<sup>8</sup> Cali, Octubre de 2014.

han sentido claramente en Colombia, con la presencia de Fenómenos de El Niño o La Niña cada vez con mayor intensidad y mayor frecuencia.

Todo lo anterior implica fortalecer las capacidades competitivas y utilizar las ventajas comparativas (agregación de valor), que van desde utilizar, en nuestro caso, pasturas naturales para producir un bien diferenciado, hasta disponer de mejor infraestructura vial, sanitaria, de comercialización, etc.

La ganadería sostenible requiere que las políticas y las inversiones del sector ganadero aborden simultáneamente la gran diversidad de los sistemas ganaderos y las diferentes demandas y expectativas depositadas por la sociedad en el sector, es decir, que se requiere la integración de:

- » Conocimientos, herramientas e información,
- » Perspectivas sectoriales y disciplinarias, enfoques y escalas;
- » Objetivos de las partes interesadas y compensaciones;
- » Acciones de mejora continua.

Lo anterior incluye la aplicación y el apoyo a análisis y evaluaciones, el desarrollo de indicadores y metodologías armonizadas; la identificación y provisión de herramientas y guías; y la promoción y apoyo a la innovación y el cambio de prácticas locales.

En este campo, FEDEGÁN - FNG, ha desarrollado una serie de investigaciones para la comunidad ganadera nacional, con el objeto de analizar costos de producción (Emprendegán), evaluar técnicamente un establecimiento ganadero frente a otros (MECEG)<sup>9</sup>; determinar indicadores de la economía ganadera a nivel del país, y construir capacidades a través de una metodología para gestión y transferencia de conocimiento<sup>10</sup>.

Dentro de este conjunto de acciones se encuentra el proyecto Ganadería Colombiana Sostenible, una iniciativa diseñada por una alianza estratégica entre la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGÁN-FNG, el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (Cipav), el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (Fondo Acción) y The Nature Conservancy (TNC). El Proyecto es cofinanciado con aportes de donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), administrados por el Banco Mundial (BM), y con aportes financieros y en especie de los cuatro aliados.

Su objetivo es mejorar la producción del negocio ganadero a través del trabajo amigable con el medio ambiente, con el uso de diferentes tipos de árboles integrados a la producción ganadera (sistemas silvopastoriles), y la conservación de bosques nativos en su finca. En el Capítulo 10 se amplía este tema, que fue

<sup>9</sup> Consultar en cualquier buscador: [empredegan.fedegan.org.co](http://empredegan.fedegan.org.co) (sin colocar www).

<sup>10</sup> Estos documentos se encuentran en: [www.fedegan.org.co](http://www.fedegan.org.co)

puesto a consideración de la comunidad internacional en la reunión de la FAO de ganadería sostenible<sup>11</sup>.

El **Programa Mundial para una Ganadería Sustentable** ([www.livestockdialogue.org](http://www.livestockdialogue.org)), de la FAO, ha señalado que la tierra, el agua, los nutrientes y las emisiones de gases de efecto invernadero, son el foco inicial en donde se pueden lograr grandes ganancias ambientales, sociales y económicas, a través de tres áreas de enfoque:

- a) *Cerrar la brecha de la eficiencia:* Busca estimular la aplicación de las tecnologías existentes pero no muy utilizadas por la mayor parte de los productores del mundo, cuyo uso de los recursos naturales es a menudo muy ineficiente.
- b) *Recuperar el valor de las áreas de forraje y pastoreo:* Pretende lograr una mejor gestión de las tierras de pastoreo para contribuir a la retención de carbono, protección de los recursos hídricos y la biodiversidad, al tiempo que mejore la productividad y medios de vida.
- c) *Convertir el desperdicio en algo valioso:* Tiene como objetivo recuperar y reciclar los nutrientes y la energía contenida en el estiércol animal de las operaciones confinadas de producción ganadera intensiva.

Para este grupo de pensamiento, la adopción de tecnologías y prácticas más eficientes es la clave para aumentar la productividad y mitigar las emisiones de la ganadería, así como para aumentar la contribución del sector al crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Entre las posibles intervenciones para mejorar la productividad general se cuentan las que mejoran la eficiencia desde el nivel de animales y rebaños. Todas las prácticas de alimentación y aditivos para alimentación animal, manejo de estiércol (tratamiento, almacenamiento, aplicación, vivienda) y las prácticas de cría de animales en general (selección genética, higiene animal, reducción de mortalidad, manejo reproductivo) ofrecen vías para importantes beneficios sociales, económicos y ambientales<sup>12</sup>.

Pero también se pueden hacer otras acciones para acercarnos a tener una ganadería amigable con el medio ambiente. Si cada ganadero destina entre un cinco y un 10% a estos arreglos, cerca de 4 millones de hectáreas se estarían cambiando de uso y ayudarían a proteger fuentes de agua. La buena noticia al cierre de esta edición, es que el Gobierno Nacional está mirando con detenimiento estos sistemas y va en camino de impulsarlos.

<sup>11</sup> *Global Agenda for Sustainable livestock. 5th multi-stakeholder Platform meeting. Cali, Colombia, 7-10 october 2014*

<sup>12</sup> *FAO (2013). Tackling Climate Change Through Livestock, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, <http://www.fao.org/docrep/018/i3437e/i3437e.pdf>.*

Según la cifra oficial por estimación, pues no hay un sistema confiable de actualización catastral que la respalde, hoy se dedican a la ganadería entre 30 y 39 millones de hectáreas. El rango se debe a que la última cifra incorpora 9 millones de hectáreas de malezas y rastrojos, tradicionalmente asignadas a ganadería por defecto —todo lo que no es agricultura es ganadería—, que deberían ser las primeras en ser readecuadas o reforestadas.

En esa cantidad algo incierta de hectáreas pastan 23 millones de cabezas de ganado, en un país con algo más de 46 millones de habitantes, lo cual sugiere un mejor aprovechamiento de la tierra para lograr aumentar sustancialmente el hato, sin utilizar para ello el mismo número de hectáreas sino diez millones menos, como fue planteado en el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019.

A propósito, este es uno de los aspectos en que el PEGA 2019, a cinco años del plazo, si bien quizás no logre sus ambiciosas metas, ha dado pasos seguros y totalmente consecuentes con los propósitos del Plan, al punto que hoy ostenta un liderazgo claro a nivel continental en proyectos de Producción Sostenible.

#### **4.4. LOS MERCADOS**

Cuando nos referimos a “Los Mercados” como objetivo, lo hacemos en relación tanto a la demanda como a la oferta y a su entorno, es decir, de una parte, a la sumatoria de las apetencias individuales por carne y leche de millones de colombianos y del creciente número de consumidores de otras latitudes, y de otra, a las capacidades del sector pecuario bovino colombiano para producir esos bienes, así como a los factores y políticas que lo impactan.

En este punto conviene enfatizar en el necesario cambio de cultura del ganadero, no solo frente a su misión como productor de alimentos —carne y leche— sino frente a su propio objetivo, máxime que nuestra ganadería no ha logrado avanzar en la cadena de valor y tampoco ha consolidado una posición exportadora.

Si bien el objetivo inmediato del ganadero es hoy la venta de su producto —el ganado en pie— a través de las subastas, de la feria o de un colocador o comisionista —que también son mercados, pero intermedios—, o bien, la venta de leche a un acopiador o al industrial, el objetivo último, su “finalidad”, deben ser los millones de consumidores 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 excelen-

te calidad, inocuo, de precio adecuado para el industrial y rentabilidad también adecuada para el productor.

La ganadería debe recurrir, igualmente, a diversas estrategias para atrapar las preferencias del consumidor. No se puede marginar de este tipo de procesos pues, a diferencia de hace veinticinco o treinta años, cuando estaba prácticamente sola en el mercado, la competencia de los productos sustitutos es, en la actualidad, apabullante, tanto en leche como en carne.

El sector porcino y el avicultor han entendido mejor esto último. Por ello es necesario y urgente retomar las campañas para “enseñar” a comer carne y para inducir su consumo en mejores condiciones de calidad, sobre todo en el segmento de los consumidores de los estratos medio y bajo de nuestra 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 prefiere la carne fresca a la madurada, y no conoce 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. Todo esto hace parte del tema de la seguridad alimentaria, que se trató atrás.

#### **4.4.1. El Mercado Interno**

Al igual que frente al mercado mundial, el mercado interno colombiano ofrece también grandes oportunidades para la ganadería. En primer lugar, cuenta con una población con cerca de 48 millones de habitantes y crecimiento vegetativo estimado en 1% al año; en segundo término, en el pasado reciente han disminuido las tasas de pobreza y miseria en forma importante; y en tercer lugar, se proyecta que la economía continua con un aumento superior al 4% para el próximo quinquenio, lo cual eleva el ingreso disponible de las personas con importante destinación hacia los alimentos.

A la par se tiene una oferta de carne y leche que crece levemente por encima del crecimiento de la población, pero que se queda corta cuando se habla de despau- perización de la población. De ahí que el consumo per cápita sea un buen indicador del comportamiento general del mercado.

Este indicador relaciona el número de habitantes de un país con la cantidad de bienes producidos. En el mundo, el consumo de carnes al por menor para el promedio de los años 2011-2013, fue de 33.8 kg y se estima que para el 2023 se elevará a 36.2%<sup>13</sup>. Para nuestra economía, el consumo per cápita es de 20.3 Kg (peso equivalente canal).

A pesar del margen de crecimiento potencial frente al promedio mundial de consumo de carne, detrás de esta cifra se esconde una realidad preocupante, porque, cada vez con mayor velocidad, la carne bovina está siendo sustituida por el pollo y el cerdo. El Mercado no ha sido la gran preocupación del sector ganadero colombia- no, pues todo lo que se produce, se consume, pero la batalla por la conservación y crecimiento dentro del mercado interno 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 hubiera compe- tidores a la vista que pudieran erosionar tales patrones. Había un mercado seguro hasta la aparición y rápido crecimiento de sustitutos para los dos productos.

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

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 aban- donado potencial.

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, 220.000 animales y ordeñar 47 millones de litros de leche adicionales, el equivalente a 30.000 vacas con una productividad anual de 1.608 litros al año (4.4 lt/día, que es la producción promedio del ható lechero colombiano). Finalmente, no sobra advertir que si no se capitaliza dicho potencial, otros jugadores, nacionales y extranjeros, sí que lo harán.

<sup>13</sup> *Ibidem.* OCDE/FAO. Consumo per cápita expresado en peso por menor. Factores de conversión del peso de la canal a peso al por menor: 0,7 para la carne de vacuno, carne de porcino: 0,78 y carne de ovino y aves de corral: 0,88.

Pero, ¿cómo se comporta el consumidor colombiano? Un estudio realizado por Ramírez – Londoño<sup>14</sup> señala que cuando el ingreso del colombiano promedio aumenta un 1 por ciento, la demanda de carne de res en el largo plazo va a aumentar en 1,37 por ciento. El Departamento Nacional de Planeación –DNP– en el documento programático “Visión Colombia II Centenario: 2019”, estima 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)<sup>15</sup>, tomando como base el análisis de Galvis, que señala que un incremento del 10% en el ingreso supone un crecimiento del 5% en la demanda de productos lácteos y cárnicos<sup>16</sup>, y en proyecciones de crecimiento de la economía.

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 kg/hab/año en Colombia, y en 2013 se ubicó en 20,3 Kg. Como es obvio, por todo lo anteriormente explicado, no se llegó a 24 Kg/hab/año, tal como se planteó en el PEGA 2019. Igual ocurre para el caso de la leche, quedando Colombia aún muy lejos de las recomendaciones de consumo de la FAO.

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 se centra en ¿cómo aumentar los índices de productividad para satisfacer el crecimiento de la demanda local y externa a precios competitivos?

Un factor que está estimulando el crecimiento económico son las más bajas tasas de inflación que muestra la economía y la reducción del desempleo, con la consecuente expansión del consumo de los hogares. El incremento observado en las ventas del comercio, en particular de los grandes almacenes, es un indicador del comportamiento del mercado interno. Es notable el aumento de la demanda por bienes de consumo durable: vehículos automotores, computadoras, productos electrónicos y refrigeradoras.

14 *Un modelo casi ideal de demanda multinivel: el caso de la demanda de carne de res en Colombia, 1994-2007. Andrés Ramírez Hassan y Edwar Londoño Zapata, Universidad EAFIT. Estudio galardonado como Premio Nacional de la Ganadería 2009, modalidad estudios económicos.*

15 *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.*

16 *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).*

Una inflación baja, la apreciación del peso, tasas de interés moderadas y amplia disponibilidad de facilidades de crédito contribuyen al crecimiento de las ventas.

El vigoroso crecimiento de la demanda interna se traduce en un impulso a la actividad industrial. La mayor utilización de la capacidad instalada y las decisiones empresariales de acometer ensanches del aparato productivo debilitan el argumento de la desindustrialización que esgrimen los sectores proteccionistas.

A esos factores se suman una alta tasa de inversión, términos de intercambio provechosos y el incremento reciente que ha tenido lugar en la creación de empleo asalariado.

Entre los cambios estructurales de más largo plazo que influyen sobre la demanda interna, pueden citarse un grado de urbanización del orden de 80% de la población total y cambios de la estructura demográfica que reducen el nivel de dependencia, al mejorar la relación entre los adultos en la fuerza laboral y los menores de quince años de edad.

Adicionalmente, los cambios estructurales que ha tenido la economía se reflejan en un nivel de ingreso anual por habitante de US\$ 8.127<sup>17</sup>, a partir del cual se empieza a conformar un mercado de consumo masivo. El mercado colombiano, representado por un PIB a paridad de poder de compra de US\$ 450.000 millones, es el cuarto en tamaño de América Latina y supera al de varios países europeos.

Hechas estas salvedades, el comportamiento del mercado interno permite proyectar, para el 2019, un crecimiento de la economía en el contexto de una inflación baja y estable.

#### **4.4.2. 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 solo 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.

Sin embargo, el sector pecuario bovino colombiano no ha podido usufructuar los Tratados de Libre Comercio que ha firmado. La razón principal es la falta de admisibilidad y, fundamentalmente, el haber realizado convenios con economías que realmente no ofrecían mercado para Colombia. En el capítulo sobre el Modelo Exportador se hace referencia a los crecimientos potenciales o permitidos de importaciones de cárnicos y lácteos, de acuerdo con las negociaciones de los diferentes TLC firmados por Colombia.

<sup>17</sup> FMI, 2012.

Pero al margen de estos dos factores —hay que señalarlo—, el sector no ha podido consolidar una oferta exportable que le permita sostener cantidades representativas en los mercados internacionales.

#### 4.4.5. Los Escenarios de Oferta al 2019

Mediante la utilización de modelos matemáticos diseñados para la estimación de la oferta, se ilustra el posible rango en los que se moverá el inventario ganadero y la oferta láctea y cárnica, basados en la situación actual y el desempeño esperado de la ganadería.

Los modelos han sido alimentados tomando fundamentalmente la tasa de extracción y la de natalidad, y tomando en consideración el ciclo ganadero. Se han analizado igualmente otros los parámetros propios de la actividad ganadera, como la mortalidad, el rendimiento canal, peso al sacrificio, ganancia de peso, producción de leche por vaca, entre otros.

En esta oportunidad se ha establecido un rango en el cual posiblemente se moverá el hato y, por ende, la producción de carne y leche, y los diferentes indicadores.

##### 4.4.5.1. La Carne de Res

**Escenario de referencia:** Los indicadores de referencia corresponden a las cifras reales registradas para 2013. Acerca de estos indicadores, para efectos de los escenarios que aquí se recrean, es necesario tener presente que se refieren a la actividad productiva como un todo, pero es importante señalar que la ganadería colombiana dispone de un conjunto de estudios elaborados técnicamente por la Oficina de Investigaciones Económicas sobre los parámetros productivos, reproductivos y económicos a nivel regional, los cuales pueden ser consultados en los diferentes medios de comunicación que FEDEGÁN tiene dispuestos para ello<sup>18</sup>.

Ahora bien. ¿Cuál es la realidad de nuestros indicadores productivos? Colombia es un país que tiene ganado y vocación ganadera, pero, paradójicamente, no ha avanzado hacia un estadio de empresarización. Tampoco hemos avanzado mucho en el manejo de las estacionalidades para el manejo apropiado de la alimentación, ni en el entorno ambiental para cosechar agua.

También persiste una gran brecha de conocimiento que impide que las innovaciones tengan los resultados esperados, todo ello al margen del tema de

<sup>18</sup> Actualmente se dispone de costos modales para cada una de las regiones productoras del país en las orientaciones productivas de lechería especializada, doble propósito, ceba y cría. También se tienen datos regionales obtenidos por la metodología de grupos focales, y de datos de casos obtenidos en más de 400 fincas que a los que se les ha aplicado gestión y transferencia de conocimiento. En la web al cierre de esta edición, cerca de 2.000 ganaderos habían utilizado el *Emprendegán-Meceg* para levantar costos de producción.

ausencia de seguridad y de condiciones propias para desarrollar una ganadería que responda en mejor forma a los mercados, como son los temas del crédito, del impuesto predial, costos de producción elevados, contrabando y las grandes distorsiones en la comercialización y transformación, tanto en la cadena cárnica como en la láctea.

¿Cuáles son las causas de ello? Fundamentalmente es producto del atraso generalizado del sector rural colombiano y de la inequidad en su desarrollo, que privó al campo del desarrollo de una clase empresarial, y al campesino de educación y condiciones que le permitieran mejorar.

### ***La debilidad de los indicadores***

El crecimiento del hato depende, fundamentalmente, de la tasa de natalidad y de la tasa de extracción, es decir, de la capacidad de reproducir el hato y de la rotación del mismo. Las tasas de mortalidad tienen un peso relativo menor en el crecimiento del hato.

La tasa de extracción en Colombia se ubica alrededor de 19%. Eso significa que en cinco años estamos reemplazando el hato. Paralelamente, la tasa de natalidad promedio es de 53%, que implica que cada dos años se tiene una cría.

Las tasas de mortalidad en crías y adultos son realmente altas: 6.3% para el primero y 2% para el segundo.

En cuanto a los parámetros de productividad hay que señalar que la terminación de los ganados es muy extensa: superior a 40 meses. Eso significa que para realizar el capital invertido se requieren cerca de tres años y medio.

Este tiempo esta correlacionado con la ganancia de peso diario. El promedio indica que es de 333 gramos día, lo que equivale a ganar 10 kilos al mes, lo cual es congruente con un rendimiento en canal de sólo 52%.

Esos indicadores, unidos a las crisis generadas por los efectos del fenómeno de El Niño y La Niña, al comercio de animales vivos hacia Venezuela —que ha impactado el hato de hembras-, a la baja rentabilidad por altos costos, y a la composición del tamaño de productores (82% con menos de 50 cabezas por predio) y a su dispersión, ha inhibido el crecimiento del hato colombiano y, por el contrario, este se redujo entre 2012 y 2014. Para 2014 se estima que el hato esté por debajo de 23 millones de cabezas y para 2023, si no se adoptan políticas de productividad y repoblamiento, estará alrededor de 22 millones de cabezas.

Frente a la calidad de estos indicadores de referencia, la pregunta obligada es. ¿Cuál es la capacidad de respuesta del sector ganadero en el corto plazo, al 2019? ¿Cuánta carne y cuanta leche puede producir? ¿Puede dar respuesta a la presión de la demanda, que se verá fortalecida por un mayor ingreso disponible, menores tasas

de desempleo y menor cantidad de personas en condición de pobreza? ¿Qué puede pasarle a la ganadería si no se promueve su competitividad en un escenario de ingreso creciente de productos cárnicos y lácteos vía TLC, aunque para esa fecha aún no se ha liberado todo el mercado?

### ***Los resultados***

En un escenario en el que no se hiciera nada para mejorar los índices de productividad y para evitar, cuando menos, la reducción relativa del hato, este 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.

Es un escenario, como su nombre lo indica, 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 solo 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.

Descontada la primera y dada por hecho la segunda, máxime que el Gobierno ha señalado que se compromete a apalancar técnicamente al sector, centrando sus acciones en la asistencia técnica y la extensión, el hato bovino colombiano podrá aumentar entre 980.000 y 1.300.000 cabezas al 2019, no sin antes advertir que de acuerdo al ciclo bovino, podrá continuar descendiendo en los próximos dos años (alrededor de 3% cada año), para luego remontar.

La oferta de ganado, por su parte, tiene similar comportamiento, ubicando al 2019 en el mismo nivel de 2013 (960.000 cabezas para sacrificio) en su límite inferior, y en 1.100.000 cabezas en el límite superior.

Estos dos resultados se explican por mejoras en los indicadores productivos, tal como se observa en el cuadro respectivo, pero se mantiene la tasa de extracción en el mismo nivel (19%) y mejora la tasa de natalidad, por efecto de mejoras en la alimentación que se observan en mayores ganancias de peso diario. Esto, a su vez, se traduce en una pequeña pero importante baja en los tiempos de terminación de los bovinos y en el sacrificio a un mayor peso promedio. De esta manera, la rentabilidad se mantiene y puede incluso mejorar.

Respecto al consumo per cápita, se observa un repunte muy leve, pues se pasaría de 20,3 kg de carne de 2013 a 20,8% kg en 2019, manteniendo los niveles de provisión de consumo, pese al aumento de población humana, pues como se indicó atrás, para dentro de un lustro Colombia tendrá 4.3 millones de personas más.

### Proyecciones producción de carne a 2019

Parámetro	2013: Escenario de referencia	2019 (Rangos)		Variación 2019/2013			
		Inferior	Superior	Absoluta		Relativa	
Inventario bovino	23.286.434	24.268.475	24.547.361	982.042	1.260.927	4,2	5,4
Tasa de extracción (%)	0,19	0,18	0,19	0	0	-7,4	0,0
Natalidad (%)	53,0	53,0	55,6	0	3	0,0	4,9
Intervalo entre partos (días)	689	689	656	0	-32	0,0	-4,7
Mortalidad crías (%)	6,30	5,35	5,69	-1	-1	-15,1	-9,6
Mortalidad adultos (%)	2,00	2,00	1,50	0	-1	0,0	-25,0
Bovinos sacrificados	4.424.422	4.271.252	4.663.999	-153.171	239.576	-3,5	5,4
Kilogramos de carne en canal	966.047	941.302	1.048.432	-24.745	82.385	-2,6	8,5
<b>Productividad</b>							
Ganancia diaria de peso (gr/bovino/día)	333	339	342	346	352	4,0	3,8
Peso al destete (kg)	146	149	150	152	155	4,0	3,8
Peso al sacrificio de hembras (kg)	371	371	378	371	389	0,0	5,0
Peso al sacrificio de machos (kg)	435	435	444	435	453	0,0	4,0
Peso al sacrificio total (kg)	408	408	416	408	426	0,0	4,4
Edad al sacrificio (meses)	42,5	42,5	42,1	42,5	41,6	0,0	-2,0
Edad al primer parto (meses)	42,0	42,0	41,6	42,0	41,1	0,0	-2,0
Rendimiento en canal (%)	52,0	52,0	53,1	52,0	54,1	0,0	4,0
Población humana (habitantes)	47.520.862	51.838.183	51.838.183	4.317.321	4.317.321	9,1	9,1
Consumo per cápita	20,3	18,4	20,7	18,2	20,6	-10,6	12,1
				1,02	1,029		

Fuente: Oficina de Investigaciones Económicas FEDEGAN - FNG-DANE

#### 4.4.5.2 Los Productos Lácteos

Escenario de referencia: Al igual que para la producción de carne, el escenario de referencia son las cifras del sector para 2013. En este año la producción de leche se acercó a los 6.500 millones de litros, producidos tanto por la denominada ganadería de leche especializada como por el doble propósito en proporciones similares, y un consumo de 136 lt persona año.

En términos de inventario de vacas en ordeño, el país contaba para ese año, con un hato levemente superior a los 4 millones, de las cuales cerca de 900.000 eran de lechería especializada y el resto de doble propósito. Las productividades promedio del país se situaban en 10 y 2,81 lt/vaca/día respectivamente.

##### *Los resultados*

Para 2019 se espera que la producción de leche haya aumentado entre 100.000 y 700.000 lt año, para un rango de producción que puede variar entre 6.700 y 7.300 millones de litros.

El número de vacas en ordeño podrá aumentar en un rango de 40 mil a 185 mil; y la composición del hato lechero prácticamente se mantendrá, es decir, por cada 10 vacas en ordeño de lechería especializada hay 35 de doble propósito, pero el número de vacas en ordeño en doble propósito aumentara más que en la lechería especializada.

Se prevé una recomposición del número de tenedores de hato de lechería especializada, el cual empieza a disminuirse, pero el número de vacas aumentará levemente, por efecto de mayor eficiencia en los hatos más grandes.

Se espera que la productividad del hato de lechería especializada se eleve de 10 a 11 lt y el de doble propósito pase de 2,88 a 2,95 lt vaca día.

También se prevén importaciones sustantivas de lácteos, que sumarán, para 2019, en equivalente litros de leche, 338 millones de litros. Sin este componente, el consumo per cápita satisfecho por la oferta nacional pasaría de 139 lt al rango de 130 a 141 lt persona año. Con las importaciones, el consumo per cápita se ubicaría entre el mismo nivel de 2013 y 148 lt.

La pregunta que se formuló en el PEGA 2019, acerca de ¿qué puede pasarle a la ganadería de leche si no se promueve su competitividad en un escenario de crecimiento de la población?, va encontrando respuesta en las anteriores simulaciones. 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 pueda soportar la competencia

externa en nuestro propio 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.

### Proyecciones producción de leche a 2019

Parámetro	2013: Escenario de referencia	2019 (Rangos)		Variación 2019/2013			
		Inferior	Superior	Absoluta		Relativa	
Producción total (millones de litros)	6.619	6.718	7.317	99	699	1,5	10,6
Importaciones lácteas (millones de litros)	79,4	337,6	337,6	258	258	325,0	325,0
Consumo aparente (litros/hab/año)	139,3	129,6	141,2	-10	1,9	-7,0	1,3
Consumo aparente (litros/hab/año) incluye importaciones	140,9	136,1	147,7	-5	7	-3,4	4,8
Vacas en ordeño totales (cabezas)	4.029.563	4.069.859	4.214.090	40.296	184.527	1,0	4,6
Población Humana (habitantes)	47.520.862	51.838.183	51.838.183	4.317.321	4.317.321	9,1	9,1
<b>Doble propósito</b>							
Vacas en ordeño (cabezas)	3.134.105	3.165.446	3.268.070	31.341	133.965	1,0	4,3
Producción (millones de litros)	3.295	3.351	3.519	56	224	1,7	6,8
Litros/vaca / año	1.051	1.059	1.077	7	26	0,7	2,4
Litros/vaca / día	2,88	2,90	2,95	0,0	0,1	0,7	2,4
<b>Lechería especializada</b>							
Vacas en ordeño (cabezas)	895.458	904.413	946.020	8.955	50.562	1,0	5,6
Producción (millones de litros)	3.324	3.367	3.798	43	474	1,3	14,3
Litros/vaca / año	3.712	3.723	4.015	11	303	0,3	8,2
Litros/vaca / día	10,2	10,20	11,00	0,0	0,8	0,3	8,2

Fuente: Oficina de Investigaciones Económicas Fedegán FNG-DANE

## 5. COMPETITIVIDAD: EL FACTOR CLAVE DE ÉXITO

» 109

### 5.1. EL CONCEPTO CAMBIANTE DE COMPETITIVIDAD

La competitividad es, definitivamente, el signo de los tiempos. El aumento indetenible de la población y el acelerado proceso de globalización la ha convertido en categoría fundamental para la subsistencia social y económica. Las personas deben ser competitivas en su microentorno, porque, sencillamente, cada vez son más luchando por una misma oportunidad, por una misma meta. Las organizaciones locales, regionales y nacionales deben ser también competitivas en sus ámbitos de influencia, y más aún las organizaciones multinacionales. Los países deben ser competitivos, y esta se ha convertido en responsabilidad fundamental de los gobernantes para garantizar el bienestar de sus gobernados.

Las actividades económicas deben ser competitivas para no ser desplazadas por otras formas quizás más eficientes de generar riqueza, o por sus mismos pares de otras latitudes. A nivel micro, la esencia de las empresas en el entorno del mercado es la competencia por un mismo comprador, un mismo consumidor. Y en esa competencia por los mercados pueden ayudar mucho la publicidad y las comunicaciones modernas, y de hecho lo hacen, pero al final, como en las competencias deportivas, siempre gana el mejor.

Ahora bien, de acuerdo con los factores que se han incorporado para redefinir los objetivos de la ganadería como sector y, a nivel micro, como unidad empresarial, planteados en el capítulo anterior, en esta competencia “el mejor” ya no es, necesariamente, el que llega primero.

En efecto, la competencia por los mercados siempre ha existido, pero desde la década de los sesenta del siglo pasado se empezaron a incorporar limitantes, al mismo ritmo en que la humanidad empezaba a tomar conciencia del peligro creciente de la afectación del desarrollo sobre la naturaleza. Una de sus primeras manifestaciones

fue defensa de los animales sacrificados para saciar apetitos consumistas más allá de la alimentación, pero luego esta preocupación por ambiente dejó de ser cada vez menos “romántica” para convertirse en cada vez más estratégica. Surgió la angustia por el smog en las grandes ciudades, que nació como amenaza con la primera revolución industrial —la del carbón— en el siglo XVII, y fue luego complementada —que no sustituida— por el hallazgo del petróleo apenas comenzando el siglo XX. Luego vendrían la contaminación de ríos y mares, el agujero de la capa de ozono, el calentamiento global y el cambio climático.

No todas las limitaciones a la producción incontrolada de bienes y servicios, inducida desde la competencia por los mercados —la competitividad—, han sido relacionadas con la preocupación ambiental. La garantía de calidad, la inocuidad de los alimentos, el servicio al cliente en la posventa y, en general, todas las medidas para la protección del consumidor; y más recientemente, otro tipo de categorías más “fundamentales” si se quiere, como el respeto a los derechos laborales y el respeto a los Derechos Humanos en general, se han convertido en cortapisas a la producción “salvaje.

Dentro de ese orden de ideas, el mejor, el más competitivo, ya no es el que produzca a menor costo y pueda ofrecer mejor precio, sino el que logre superar ese factor primigenio de la competitividad —el precio— pero cumpliendo con las demás limitantes de calidad, respeto por la naturaleza y derechos de los consumidores, en el marco de las leyes en su entorno local y de la normatividad internacional. Ese es el mejor, el más competitivo.

## **5.2. LOS FACTORES DE LA COMPETITIVIDAD**

En consecuencia con el concepto cambiante de competitividad, se puede inferir la mayor complejidad de alcanzarla como meta individual o corporativa, porque ella está en función de una serie 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.). En general, se trata de factores macroeconómicos fuera de nuestra influencia, o bien, de normativas de toda índole relacionadas con las limitaciones ya mencionadas, que han ido surgiendo a la productividad sin limitaciones para ganarse los mercados.

Los segundos, por el contrario, son aquellos sobre los que podemos ejercer influencia directa. Para el caso de la ganadería son aquellos relacionados directamente con lo que hemos llamado “la producción en finca”, de “este lado de la cerca”, que tienen que ver mucho con aspectos como el conocimiento empresarial, la capacitación de la mano de obra, la apropiación de tecnología —innovación—, la disponibilidad y buen manejo de los recursos y las Buenas Prácticas de producción.

En principio, se trata de factores que son competencia directa del productor, pero que requieren también de un acompañamiento externo, tanto de las instituciones gremiales de la actividad como de la política pública.

### **5.3. LA COMPETITIVIDAD COMO FACTOR DE ÉXITO**

Cuando se trata de un sector económico, como es el caso de la competitividad en el marco del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, el logro de la competitividad sectorial no es la sumatoria simple de los esfuerzos individuales de competitividad. Como se mencionó anteriormente, aun la competitividad productiva del ganadero debe ser asistida desde el ámbito gremial y gubernamental, como también la relacionada con los factores exógenos, sobre todo con aquellos relacionados con temas ambientales, laborales y normativos en general –las limitantes–, y aun con los que están fuera de nuestro alcance. Un productor individual no puede hacer nada contra los efectos de la tasa de cambio sobre el incremento de las importaciones, pero un gremio si puede diseñar y ejecutar estrategias para disminuir el impacto.

De ahí esa condición de “factor de éxito” que ocupa la Competitividad dentro de la Estructura Funcional del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019. La Competitividad tiene una función integradora; es como el “muro de cierre” que une a los Pilares de Gestión entre sí, y a ellos con los cimientos o fundamentos, siempre hacia el logro de los objetivos y de la Misión y la Visión.

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, es un “factor” –que hace– que nos permite apalancar fortalezas y superar debilidades, aprovechar oportunidades y evitar amenazas, porque, en suma, todo aquello que afecta a la actividad ganadera, ya sea económico, político o social, nos hace más o menos competitivos, y esta mayor o menor condición de competitividad es definitoria para el logro de los objetivos.

De ahí que todas las estrategias apunten al logro de la competitividad, dentro de ese nuevo concepto más integrado a la condición humana y a entorno natural, acorde con unos objetivos también redefinidos con la misma orientación, en los que “el mercado a toda costa” es desplazado, o mejor, integrado a otros objetivos superiores como la sostenibilidad ambiental y la responsabilidad social. De ahí la condición de la competitividad como concepto integrador y factor de éxito.



## 6. PILARES DE GESTIÓN

» 113

Dentro de la Estructura Funcional del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, los Pilares de Gestión son las grandes líneas o columnas que soportan el proceso de modernización de la ganadería, hacia las cuales se ha de volcar la acción de FEDEGAN como gremio cúpula y de toda la institucionalidad gremial; y hacia las cuales debería orientarse también la política pública a través de sus instituciones relacionadas directa o indirectamente con el sector rural.

Este capítulo provee una breve conceptualización introductoria de cada uno de ellos, sin menoscabo de su tratamiento en profundidad en los capítulos 8 al 13.

### 6.1. 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 adelante, 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, así que el diagnóstico deberá tener en cuenta, en primera instancia, nuestra dotación natural, es decir, las ventajas comparativas del país por su ubicación y su oferta ambiental entre otras. Pero esta línea base debe ser complementada con las ventajas competitivas existentes y, más importante aún, con las acciones y estrategias para superar los baches de competitividad, tanto los que corresponden al ámbito directo de la producción, como otros más transversales –y estructurales también– como la deficiente dotación de bienes públicos en el sector rural.

La percepción de los productores en estos procesos de diagnóstico es fundamental. De ahí la importancia de los Foros “Ganadería Regional Visión 2014 – 2019” que realizó FEDEGAN – Fondo Nacional del Ganado en todo el país, con un interesante taller de diagnóstico regional que se convierte en insumo para la gestión gremial y parafiscal, y para la política pública en general.

El país ganadero cuenta ya con unos conglomerados naturales que será necesario desarrollar y articular de mejor manera a partir de una labor sistemática y estratégica, que surja del diagnóstico integral para convertirse en objetivos, estrategias y acciones gremiales, y en instrumentos de política pública para “ordenar” la producción ganadera de acuerdo con los retos de competitividad que impone la globalización.

## **6.2. SALUD, INOCUIDAD Y BIENESTAR ANIMAL**

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 principalmente, 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 acciones en otra serie de frentes, no solo hacia otras enfermedades controladas y hacia las no controladas por las autoridades sanitarias, sino orientadas 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.

Por ello, al margen de la concentración de recursos en las campañas sanitarias, en cumplimiento de disposiciones y, sobre todo, de decisiones estratégicas relacionadas con la importancia del mantenimiento del estatus sanitario del país, los frentes de Bienestar Animal, Buenas Prácticas Ganaderas, relacionados también como el de la Inocuidad, en la medida en que el ganadero es un productor de alimentos, adquieren relevancia dentro del Plan de Desarrollo Ganadero 2014- 2019, no solo como factores de productividad, rentabilidad y competitividad exportadora, sino también de sostenibilidad ambiental y responsabilidad social sectorial.

### **6.3. MODELOS INTEGRALES DE PRODUCCIÓN**

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 la 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 solo 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, 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.

No se trata de producir simplemente, sino de hacerlo utilizando todas las facilidades del entorno y respetando también todas sus limitaciones. Se trata de hacerlo a través de “Modelos Integrales de Producción” que integren estos elementos en cada una de las especialidades ganaderas y en cada uno de sus diferentes entornos ambientales, a partir de una caracterización técnica de unas y otros.

Este esfuerzo de identificación y caracterización de los diferentes modelos de producción ganadera ha sido una preocupación de FEDEGÁN que se plasma en este Pilar de Gestión del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019. Sus resultados tienen una función indicativa muy importante como base para el desarrollo de los programas y proyectos relacionados principalmente con la gestión de conocimiento: Investigación, Capacitación, Asistencia Técnica, Extensión e Innovación.

## **6.4. ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO**

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.

Por eso es necesario que el ganadero entienda el concepto de cadena de valor como una poderosa herramienta de análisis para planificación estratégica, cuyo objetivo es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos. De lo que se trata es de crear valor para el cliente, lo que se traduce en un margen entre lo que se acepta pagar y los costos incurridos por adquirir la oferta. Sin embargo, la práctica ha demostrado que la reducción de costos monetarios tiene también un límite tecnológico, pues en ocasiones ha afectado también la calidad de la oferta y el valor que esta genera. Por ello el pensamiento sistémico en este aspecto ha evolucionado a desarrollar propuestas de valor en las que la oferta se diseña integralmente para atender de modo óptimo a la demanda.

## **6.5. 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 acciones 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.

De ahí que sea necesario realizar un mayor trabajo para ampliar la demanda interna de carne y leche, incentivando un mayor consumo en toda la sociedad por medios como la promoción de sus cualidades nutricionales, ampliación o diversificación de la oferta, mejora de la calidad en toda la Cadena, o por medio de la educación a los consumidores para estimular cambios en los patrones de consumo, entre otras acciones que se pueden trabajar por medio del esfuerzo conjunto de todos los eslabones de la Cadena.

En definitiva, 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 dentro de un contexto de sostenibilidad y responsabilidad social. 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 en busca de una oferta que los satisfaga adecuadamente.

## **6.6. 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, solo tienen resultados mediatos y, por ello, no son del gusto de quienes prefieren el efectismo del logro.

Pero comienzo tienen las cosas, y la ganadería colombiana requiere de un Modelo Exportador que responda a la coyuntura y a su proyección estratégica. Los Tratados de Libre Comercio, cuyos procesos de desgravación avanzan sin remedio, deben ser aprovechados plenamente en su componente exportador, a partir de una creciente posición competitiva, pues, de lo contrario, pasarán de ser la gran oportunidad de la ganadería colombiana a su mayor e más inminente amenaza.

En consecuencia, además de los factores de competitividad relacionados directamente con la producción, se impone una posición más “agresiva” de la institucionalidad pública para concretar la esquivada admisibilidad de nuestros productos a los principales mercados, que son los mismos de los países con los que se han suscrito TLC. Es un esfuerzo que, además, se debe complementar con una gestión comercial también más vigorosa en los diferentes escenarios del mercado internacional.

## 7. LOS FUNDAMENTOS

» 119

Dentro de la Estructura Funcional del Plan de Desarrollo 2014 – 2019, los Fundamentos son aquellos factores o supuestos que se consideran esenciales para la ejecución de cualquier propuesta estratégica orientada a la modernización de la ganadería. Algunos de ellos es necesario construirlos o fortalecerlos, mientras que otros tienen la característica de insumos que deben ser usados o de condiciones aprovechables.

### 7.1. LA ASOCIATIVIDAD

La Globalización ha impuesto una competencia más encarnizada por los mercados y por la subsistencia misma de las actividades económicas. Es un fenómeno contra el cual se debe luchar desde diferentes frentes, comenzando por la competitividad productiva, por supuesto, para el mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y de las oportunidades de los mercados, a partir de la incorporación de conocimiento y nuevas tecnologías. Se debe contar, igualmente con una política pública que soporte y potencialice el esfuerzo individual del productor.

En fin, son muchos los frentes de acción, pero hay un fundamento, elemental si se quiere, e incrustado con claridad en la conciencia y el imaginario colectivo: La Unión hace la fuerza.

Un gran esfuerzo por la unión, por la asociación de muchos alrededor de su objetivo común, sobre todo de los pequeños y medianos productores, es definitivo, es “fundamental”, no solo para el logro de una competitividad – país que nos permita exportar, sino para el logro de una competitividad que nos permita subsistir frente al choque externo de importaciones crecientes derivadas de los TLC suscritos por el país.

Aunque válido para toda la ganadería, este fundamento lo es mucho más para la ganadería lechera, por su caracterización con un alto componente minifundista y, por lo tanto, mucho más vulnerable al choque externo. De ahí que este fundamento

inspire la concepción del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, y deba inspirar en consecuencia, el diseño de sus programas y proyectos, como el de ASISTEGÁN, orientado a brindar servicios de Extensión y Asistencia Técnicas a pequeños ganaderos exclusivamente.

El fomento de la asociatividad, en consecuencia, no es solamente un factor de competitividad, sino un compromiso de responsabilidad social del gremio ganadero y una obligación constitucional del Estado.

## **7.2. LA INSTITUCIONALIDAD GREMIAL**

La gremialidad es una forma de asociatividad, que también debe ser fortalecida y fomentada desde lo ya construido durante casi un siglo desde que nacieron las primeras organizaciones ganaderas de este tipo en Colombia, y los cincuenta años de FEDEGÁN como gremio cúpula de la ganadería colombiana.

Bajo los mismos argumentos utilizados para la conveniencia del fomento de la asociatividad en todas sus formas, no es gratuito el planteamiento de que un gremio fortalecido es condición sine qua 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 Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, son el mejor ejemplo de ello. Desde la perspectiva de FEDEGÁN como gremio cúpula, una institucionalidad amplia, ordenada e incluyente es fundamento para el desarrollo y modernización de la ganadería colombiana.

## **7.3. 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.

#### **7.4. 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 PDG 14/19. 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.

En la actual coyuntura del país, la Agenda Interna agropecuaria vuelve a adquirir protagonismo en el Plan de Desarrollo Nacional y en el Presupuesto General de la Nación, ya sea como parte de los compromisos de las negociaciones de La Habana o, como debería ser, porque el Gobierno y la sociedad en general, por fin, han empezado a tomar conciencia del papel del campo colombiano para la economía nacional, en un entorno mundial de creciente demanda de alimentos y agrocombustibles, y también para el logro de la convivencia y la paz del bienestar para todos.

#### **7.5. 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 pro-

yecto 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.

#### 7.5.1. El Papel de la Asistencia Técnica

Muchos los esfuerzos en lo que ahora se conoce como la Gestión del Conocimiento, es decir, los relacionados con la Ciencia y la Tecnología, chocan con la incapacidad para transformar en ese conocimiento en Innovación, de materializarlo en nuevas prácticas de producción que reemplacen a la tradición y al empirismo que todavía prevalecen en amplios sectores de la producción agropecuaria y de la ganadería en particular. La incapacidad de cerrar esa brecha entre el conocimiento como categoría intelectual y su aplicación al ámbito concreto de la producción como actividad cotidiana del ganadero, está mediada por un servicio ineficiente –o inexistente– de Asistencia Técnica al productor, que tenga las condiciones de oportunidad, de asequibilidad, de permanencia y de articulación debida con las instancias generadoras del conocimiento y/o de sus formas aplicativas a la realidad productiva.

Sin ese puente de la Extensión y la Asistencia Técnica, continuarán, de un lado, la Universidad y los Centros de Investigación, y del otro, los productores, ambos aislados y necesitándose, y en medio de ellos, mientras no exista el puente de la Asistencia Técnica, un sinnúmero de intereses meramente comerciales que no siempre consultan las necesidades reales del productor.

Romper esa brecha es competencia, en principio, de una política pública orientada al logro de la competitividad, y también de los gremios, que pueden desempeñar un importante papel articulador, o bien, de prestador directo de servicios de Asistencia Técnica, dos opciones que, de hecho, están incorporadas en el PDG 14/19.

Grandes Líneas  
de acción  
(Pilares de Gestión)



## 8. FOCALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

Por su propia dinámica, la ganadería colombiana se encuentra desplegada a lo largo y ancho del territorio nacional y en todos sus pisos térmicos. No obstante, esta tendencia también se explica, de una parte, por su condición como medio de subsistencia de primera mano para las familias campesinas, lo cual es particularmente válido en el caso de la producción lechera, y de otra, porque las fuerzas del mercado que obligaron a muchas familias a abandonar sus actividades agrícolas, sobre todo las de ciclo corto, y dedicar la tierra a la ganadería como la última frontera para generar un nivel de ingreso. Un caso emblemático de este proceso de “ganaderización” se dio con el algodón en algunas zonas de la Región Caribe, específicamente el sur del Cesar y de Bolívar, cuando el producto nacional fue sustituido progresivamente por importaciones desde los Estados Unidos.

Sin embargo, el mercado hubiese actuado con menor rigor si el Estado colombiano hubiera desarrollado programas para fortalecer y promover al sector rural colombiano, generando condiciones competitivas para el sector agropecuario en general y para estos renglones de la producción agrícola en particular. Por el contrario, las políticas aperturistas, el contrabando, la inseguridad y la falta de inversión estatal en bienes públicos terminaron generando al sector un atraso de más de seis décadas y contribuyendo, primero, a que el país fuera cada vez más urbano y menos rural, y segundo, a que el campo fuera más ganadero y menos agrícola.

El razonamiento económico indicó entonces que la mejor actividad agropecuaria para generar un nivel permanente de ingresos era la ganadería. De ahí que el 38 por ciento del hato ganadero colombiano esté dirigido al llamado “doble propósito”, que garantiza un ingreso de mediano plazo por la venta de animales, pero también un flujo regular de ingresos, por la venta de leche, pocos o muchos, formales o informales, pero al fin ingresos que garantizan la subsistencia misma del pequeño ganadero.

No obstante, se trata de un modo de producción que sacrifica la especialización por el ingreso, pues no permite tener índices de productividad y competitividad para llegar a mercados internacionales. En ganaderías altamente especializadas, un productor de leche no le quita un litro al mercado para dárselo a un ternero, mientras que uno de carne no le quita un litro de leche a su ternero para venderlo en el mercado.

Hoy, de nuevo se hace relevante pensar en qué tipo de ganadería necesita el país: si debe especializarse en producir carne o leche, o por el contrario, y atípicamente a lo que ocurre en el mundo, desarrollar las ganaderías de doble propósito y hacerlas más especializadas y eficientes. Así mismo, es importante determinar cuáles son las zonas del país que, de acuerdo con la vocación del suelo, deberían dedicarse a la explotación ganadera para aprovechar las ventajas comparativas y transformarlas en ventajas competitivas.

Tampoco se puede dejar de lado la mayor conciencia que la ganadería colombiana ha venido asumiendo sobre los procesos de producción ambientalmente más amigables, sin que ello implique disminuir rentabilidad o perder bienestar. En efecto, el compromiso del sector para con el medio ambiente se ha hecho cada vez más presente con la puesta en marcha de diferentes proyectos de ganadería sostenible a través de sistemas silvopastoriles y/o agroforestales, con la claridad de que la ganadería debe estar en las zonas en donde el suelo tiene vocación para ello, lo cual no contempla necesariamente la reducción del hato o de la producción cárnica o láctea.

Aun a pesar de la presencia ganadera en todo el territorio nacional, es claro también que existen determinadas regiones con una mayor concentración del hato ganadero. El 50 por ciento del inventario bovino se encuentra en 104 municipios de los 1.123 que tiene al país, y el 80 por ciento en las zonas rurales de apenas 304 municipios. Esta caracterización territorial apunta a la importancia de la focalización y regionalización del desarrollo ganadero y a la implementación de políticas públicas sectoriales que fomenten la focalización que genera sinergias y competitividad, además de la misma planeación en la utilización del suelo de acuerdo con su vocación. En otras palabras, resulta fundamental 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.

## **8.1. CONFLICTO ENTRE VOCACIÓN Y USO DE LA TIERRA**

Es un conflicto evidente, pero muy influenciado mediáticamente por diferentes corrientes políticas interesadas en satanizar la producción empresarial y echarle la culpa de todos los males del país a la presunta concentración excesiva de la tierra, posición política que no deja ver las verdaderas causas del conflicto ni acercarse objetivamente a sus soluciones.

En principio, es necesario tener en cuenta, una vez más, la carencia de cifras confiables, porque en Colombia no hay censo agropecuario desde hace 42 años y también es precaria la información catastral. En consecuencia, las cifras existentes no reflejan la realidad rural del país y son apenas un indicativo de lo que puede estar sucediendo.

No obstante, a partir de tales cifras se han construido una serie de estereotipos sobre la utilización “indebida” de la tierra. La ganadería es el caso más mencionado, en tanto que se le adjudican más de 38 millones de hectáreas, una de esas “cifras mágicas” del país, que resulta de adjudicarle a la ganadería, por defecto, todo aquello que no es agricultura, incluidas más de 9 millones de hectáreas de lo que el mismo IGAC caracteriza como ‘malezas y rastrojos’.

Sobre esa base errónea de 39 millones de hectáreas, que se ha convertido en lugar común para atacar al gremio ganadero, se compara a la actividad frente a un deber ser de solo 19 millones, con la conclusión, fuera del contexto de racionalidad económica, de que la ganadería “le quita” 19 millones de hectáreas a otras actividades agropecuarias.

Tabla 8.1. Conflicto entre vocación y uso de la tierra

Cultivo	Uso Potencial	Uso Actual	Diferencia de uso
Agricultura	14,3	5,3	-9,0
Ganadería	19,3	38,3	19,0
Forestal	78,2	57,7	-20,5
Para otros usos	2,3	12,8	10,5
<b>Total</b>	<b>114,1</b>	<b>114,1</b>	

Fuente: IGAC - Cifras en millones de hectáreas

Sin embargo, algo hay de cierto en la conclusión, toda vez que el gremio mismo la reconoce parcialmente. En efecto, el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019<sup>1</sup>, planteó la necesidad de “devolverle a la naturaleza” 10 millones de hectáreas, lo que no quiere decir, necesariamente, que no puedan seguir siendo ganaderas, con la aplicación de sistemas sustentables, ni tampoco que deban dedicarse a agricultura o a otros usos diferentes a la mera protección ambiental.

Como tiene algo de cierto, también hay mucho de falso en esa conclusión, por cuenta de la precaria información y, sobre todo, por el desconocimiento de la realidad rural. En el caso de la información sobre ocupación ganadera, para citar un ejemplo, desde hace cuarenta años se habla de más de 38 millones de hectáreas —el imaginario colectivo ha cerrado la cifra en 39 millones—, pero en ese lapso, solo la palma

1 Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019. PEGA 2019. FEDEGAN. Bogotá, 2006.

le ha restado a la ganadería cerca de 500 mil hectáreas, o la caña de azúcar poco más de 250 mil.

De nada servirá utilizar todos los instrumentos posibles para reorganizar la producción agropecuaria de acuerdo con la vocación de la tierra, si dentro de esos instrumentos no se incluyen los necesarios para articular esa producción reorganizada con el mercado. De nada sirve volver a sembrar de algodón las llanuras del Cesar, si no hay quien lo compre porque seguimos importando el 90% de nuestras propias necesidades.

No se trata de convertir ganadería en agricultura o viceversa. Si hay 38 millones de hectáreas ganaderas no es porque haya unos productores que toman decisiones irracionales sobre la tierra, sino porque ni la dotación de bienes públicos, ni las escalas de producción, ni la seguridad de la inversión, ni los instrumentos de fomento han permitido una actividad más rentable y competitiva frente al mercado.

No se trata, por supuesto, de caer en el extremo simplista de echarle la culpa de todo al mercado. Aun dentro de las cada vez mayores limitaciones de tipo ambiental, laboral y de derechos humanos inclusive, es decir, incorporadas esas limitaciones, el mercado es ciego frente a todo lo que no sea competitividad real frente a otros actores. De lo que se trata es de dotar al sector agropecuario de esas condiciones de competitividad para que el mercado lo elija.

## **8.2. VENTAJAS REGIONALES DESAPROVECHADAS**

Colombia cuenta con ventajas comparativas. Dadas su posición geográfica en el trópico y con acceso a los océanos Atlántico y Pacífico, su riqueza hídrica y su amplia oferta ambiental por la particular condición orográfica de ser el remate en tridente de la Cordillera de los Andes, el país debería estar en capacidad de producir carne y leche de forma competitiva para el mundo, si diera aprovechamiento y potencialidad a esas condiciones que la naturaleza le ha brindado. Sin embargo, a pesar de tan favorable condición, aún no logra darle un impulso efectivo a su ganadería, y gran parte del valor agregado que se crea es destruido por la carencia de ventajas competitivas a lo largo de la cadena de valor.

Vale la pena hacer un recuento de esos factores naturales, o ventajas comparativas, así como de las ventajas competitivas con las que cuenta Colombia, que perfilan al país como uno de los de mayores oportunidades para la producción de alimentos, y con un inmenso potencial en la de carne y leche:

### **8.2.1. Las ventajas comparativas**

- » Colombia cuenta con un clima con menos variaciones extremas, a diferencia de las zonas norte y sur del planeta, en donde las estaciones restringen la producción agropecuaria a ciertas épocas del año. En otras palabras, la relativa estabilidad

climática, con periodos estacionales de invierno y verano, pero no tan marcados y nunca extremos, le permite una producción agropecuaria permanente.

- » Que el país mantenga cosechas durante todo el año también le permite mitigar la carencia de grandes extensiones de suelos disponibles para la producción. En Europa del norte, como también en América, la producción de biomasa prácticamente se detiene durante casi seis meses, y las actividades pecuarias, como la ganadería, deben apelar al almacenamiento previo de alimento, frente a lo cual se puede afirmar, grosso modo, que estos países lograrían el doble de biomasa con producción permanente de su tierra disponible, o que Colombia, por ejemplo, en esas condiciones extremas, solo podría producir la mitad con su tierra disponible.
- » Una de las mayores riquezas hídricas del planeta, tanto por pluviometría como por hidrografía. Sin embargo, su utilización se ve limitada por falta de infraestructura de conservación y distribución –distritos de riego–, y la destrucción de selvas y páramos, la siembra de cultivos ilícitos y el desarrollo de minería ilegal y no responsable, ya ha afectado y está poniendo en peligro dicha riqueza.
- » La disponibilidad de pastos para alimentación animal es una de las consecuencias de contar con un clima estable. La condición nutricional derivada de este tipo de alimentación a base de pasturas, y no de granos y cereales, permite producir carne y leche con cualidades más saludables.
- » Colombia cuenta con el cuarto hato más grande de Latinoamérica, que le permite una producción sostenida de carne y leche. Bien vale tener en cuenta que el cambio climático será una variable crítica que continuará amenazando la sostenibilidad del inventario ganadero. Por lo tanto, en la medida en que el país se logre adaptar a dichas condiciones ambientales, podrá aprovechar aún más el tamaño de su hato.
- » Acceso a costas desde dos océanos, que en teoría le permite acceder estratégicamente por el Pacífico a mercados suramericanos y de Asia Pacífico, y por el Atlántico a Europa, Centroamérica y Norteamérica.
- » Condiciones agroecológicas adecuadas.
- » Posición geográfica privilegiada para el comercio internacional.
- » Gran capacidad en materia de producción de biocombustibles, pues gran parte de sus tierras son aptas para la siembra de caña de azúcar y palma de aceite, con cultivos altamente productivos para la fabricación de etanol y biodiesel. El uso de la tierra en rotación de cultivos agrícolas con ganadería y desarrollos silvopastoriles y agroforestales, inducirán una mayor productividad ganadera.
- » Así mismo, la ganadería brinda oportunidades a partir de la potencialidad en conservación de la biodiversidad y generación de ingresos por prestación de servicios ambientales.

- » El país ocupa mundialmente el puesto 26 en extensión de territorio, por lo cual las actividades agropecuarias que se pueden desarrollar tienen grandes oportunidades de expansión, con potencialidad para ser un oferente de bienes agrícolas y pecuarios (alimentos y no alimentos), minerales, maderables y ambientales, para lo cual es necesario mejorar los estándares de productividad y buen uso de las tierras, a fin de mitigar la diferencia en capacidad productiva por cantidad de suelos respecto a otros países.
- » La caracterización por raza de la ganadería colombiana muestra al Cebú como el tipo predominante, con características de carne baja en grasa, asociado a las razas criollas colombianas con presencia de Omega 3 y ácidos grasos que ayudan a reducir el colesterol. El potencial de cruzamiento de ganado europeo con cebuino, permite diferenciar los productos cárnicos hacia mercados de alto poder adquisitivo.
- » En el subsector lácteo, la producción en lechería especializada y doble propósito viene mejorando sus componentes proteínicos y de calidad, que se traducen en la obtención de productos inocuos y de aporte nutricional.
- » A pesar de la competencia creciente de otros renglones pecuarios, los hábitos de consumo interno aún se orientan a la carne y la leche de bovino, productos que hacen parte de la canasta familiar colombiana, lo cual garantiza la demanda de su producción para el mercado interno. Además, las tendencias de consumo de proteína mundial indican que, progresivamente, se incrementará la demanda de productos cárnicos y lácteos, como también la preferencia por el consumo de bienes producidos de manera natural.
- » La alimentación del ganado con base en pastos hace que la ganadería colombiana no dependa de las fluctuaciones de los precios internacionales de los granos, contrario a lo que ocurre en circuitos ganaderos de América del Norte y la Unión Europea.
- » Muchas de las zonas ganaderas productoras de carne y leche se encuentran en áreas cercanas a los puertos, especialmente sobre la Costa Caribe, lo que permitiría disminuir costos de exportación. Las zonas del interior son estratégicas para el abastecimiento doméstico.
- » Se cuenta con grandes posibilidades de diversificación en producción genética, asociada a la presencia de razas de excelente valor genético adaptadas al trópico a partir de un trabajo constante de mejoramiento por parte de una importante institucionalidad gremial de criadores, lo cual, además, permite la exportación de material reproductivo (embriones y semen).

### **8.2.2. Las ventajas competitivas**

- » Entre las ventajas competitivas se debe destacar el estatus sanitario del país como libre de aftosa, condición necesaria para acceder a mercados de países

desarrollados, así como el fortalecimiento de empresas ganaderas a partir de modelos silvopastoriles, (asocio de pastos y bosques) que permiten tener acceso a mercados que demandan alto valor agregado. Su estatus sanitario le viene abrir puertas a mercados de exportación no tradicionales, como Líbano, Egipto, Angola, Rusia e Israel.

- » Dicho estatus le permitirá mayor aprovechamiento de oportunidades comerciales, en la medida en que la institucionalidad pública logre condiciones integrales de admisibilidad frente a los países con los que se han suscrito TLC.
- » Tampoco se puede olvidar que el país posee gran conocimiento, experiencia y tradición ganadera, con la existencia de razas criollas adaptadas al medio ambiente nacional, que han desarrollado características de longevidad y productividad atractivas para los mercados.
- » Colombia cuenta con un hato con capacidad para responder a los requerimientos de la demanda nacional e internacional, y la posibilidad de rápida expansión del hato y, por ende, de la producción de carne y leche de bovino, dadas las condiciones de disponibilidad de tierra.
- » También resulta fundamental tener en cuenta los rápidos avances en genética y la ampliación de la frontera tecnológica, el mejoramiento en las condiciones para desarrollar negocios y atraer inversión, los avances en la cultura de empresarización y capacitación; y el incremento de los procesos de benchmarking internacional.
- » La FAO ha ubicado a Colombia entre los cinco (5) países que pueden suministrar en el futuro alimentos (carne y leche) al mundo, debido a su óptima ubicación geográfica, luz, ausencia de estaciones y disponibilidad de pasturas naturales. Además, el país tiene gran potencial para el desarrollo de proyectos ganaderos sostenibles y la prestación de servicios ambientales que aporten a la mayor producción de carne y leche y a la conservación de la biodiversidad y cuidado del medio ambiente.
- » El Programa de Transformación Productiva (PTP) ubica a la cadena cárnica bovina como de alto potencial exportador y, en consecuencia, busca generar una dinámica de reconversión productiva y competitividad.
- » La cadena láctea ya ha sido incluida también en el PTP, con misión idéntica de convertirla en un renglón de alta competitividad exportadora y factor de desarrollo económico y social. Dichos programas les otorgan a las cadenas cárnica y láctea, prioridad dentro de las políticas públicas del sector agropecuario colombiano.
- » Solo a través de una ganadería concebida como empresa, se podrán alcanzar logros importantes en eficiencia en finca y productividad. Muchos factores contribuyen a este logro, desde el acceso a tecnologías duras (genética, alimentación, sanidad animal, etc.), hasta tecnologías blandas, relacionadas principalmente con

la administración gerencial de la empresa ganadera y la adopción de Tecnologías de Información y Comunicaciones, TIC.

### **8.3. PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN LAS REGIONES**

Una fuerte presencia institucional de las entidades encargadas de proveer las condiciones para el desarrollo rural y de las responsables de controlar su ejecución, es el camino para que fluyan los recursos del Estado a las regiones, a partir, claro está, de una posición de voluntad política que se traduce en decisiones concretas para dotar al campo de los bienes públicos que necesita para salir de su postración.

No es este el espacio para enumerar la larga lista de estas carencias, que no han permitido neutralizar la violencia, ni sustituir las actividades ilícitas, ni generar el desarrollo humano que se requiere para saldar la deuda del desarrollo rural. Lo importante es que cualquier esfuerzo por cerrar esa brecha esté sintonizado con sus objetivos.

Si el país llega a una definición sobre la combinación adecuada de minifundio y agricultura empresarial, y al mismo tiempo construye el mapa de la producción agropecuaria a partir de la definición del conflicto entre vocación y uso de la tierra, siempre en consonancia con las señales y la realidad del mercado; también será posible alinear toda la política pública para la generación de condiciones para el desarrollo.

La alineación tiene que ver con la integración efectiva de la política pública al desarrollo rural, lo cual suena obvio pero no lo es tanto, pues los resultados dicen lo contrario, porque el Estado no ha logrado cumplir su objetivo de proveer los bienes públicos que necesita el entorno rural. La precariedad de la infraestructura física y social en el campo no les ha permitido a los productores agropecuarios integrarse al desarrollo nacional, ni a los pobladores rurales integrarse debidamente a los derechos ciudadanos y a los beneficios del bienestar. La acción del Estado debe alinearse para que en el campo, por cuenta de la falta de integración y también de la politiquería y la corrupción, algún día se dejen de “hacer puentes donde no hay ríos”.

El Estado debe llevar a las regiones rurales la totalidad de los bienes públicos y lo debe hacer sin distinción alguna. Pero como los recursos son escasos, y no se pueden remediar en pocos años décadas de abandono, el modelo deberá contar con instrumentos de planeación que incluyan prioridades, metas y veedurías; un modelo que se comprometa con el ciudadano y le cumpla.

Para ilustrar con un ejemplo, sin duda, habrá que llegar primero al Chocó, pero habrá que cumplirle al Chocó, de una vez por todas, y velar por que los recursos se apliquen cumplidamente. El poblador rural debe volver a confiar en el Estado, y eso solo se logra cuando el Estado le cumpla al poblador rural, cuando le provea los bienes públicos para una vida digna y una producción rentable y competitiva.

## 8.4. LOS CONGLOMERADOS GANADEROS

Con contadas excepciones, el concepto de conglomerado, o clúster, 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.

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 a su vez garanticen también 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 esa visión.

La agenda de los conglomerados ganaderos sigue siendo relevante para el desarrollo de la ganadería regional. Hoy día existen ciertas zonas del país con características especiales que podrían consolidarse como conglomerados ganaderos, si se tuviese un adecuado desarrollo de la política pública y el impulso importante del mercado. Sin embargo, no puede afirmarse que hoy día exista un conglomerado ganadero como tal, en donde exista una armónica articulación a través de toda la cadena de valor.

Para explicar las dificultades que en estos años se han tenido para consolidar conglomerados ganaderos, pueden considerarse los siguientes elementos:

- » Cultura paternalista para el desarrollo ganadero.
- » Reducido interés de la institucionalidad pública para desarrollar programas que promuevan la ganadería en articulación con el mercado (alcaldías y gobernaciones).
- » Los proyectos generan interés, solo sí se garantizan recursos desde el inicio.

- » En la mayoría de los casos, con muy pocas excepciones, existe una gran búsqueda de figuración regional por parte de los entes territoriales; sin embargo, la gestión es poca, así como el desinterés por el sector, a pesar de contar con potencial ganadero.
- » De la misma forma, en la dificultad para estructurar conglomerados ganaderos una variable crítica ha sido la de falta de gremialidad fuerte en la región. En lugar de dar apoyo al sector, algunos gremios prefieren dividir y no sacar adelante proyectos comunes para su desarrollo regional.
- » El interés privado sobre el público. La institucionalidad pública departamental espera ser financiada en lugar de financiar proyectos, mientras que las organizaciones privadas limitadas de recursos siempre necesitarán apalancamiento estatal.
- » Excesivos planteamientos conceptuales y gestión académica por parte de los entes territoriales y poca gerencia y ejecución.

Aun así, a pesar de las dificultades para establecer conglomerados ganaderos, el funcionamiento mismo del mercado terminará haciendo que se establezcan. Por supuesto, sería ideal la articulación de la política pública para que se encuentren menos fallos en su consolidación. 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 combinación con maderables, en algunas zonas hoy dedicadas exclusivamente 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, sigue siendo 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.

## **8.5. LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN**

La denominación de origen es un tipo de indicación geográfica que se aplica a un producto agrícola o alimenticio cuyas características y calidad están basadas en el medio geográfico en el que se produce, transforma y elabora. Distingue los productos creados en una zona determinada, contra productores de otras zonas que quisieran aprovechar el buen nombre que han creado los originales, en un largo tiempo de fabricación o cultivo.

Los productores que se acogen a la denominación de origen, se comprometen a mantener alta calidad y también ciertos usos tradicionales en la producción. Para garantía de estas condiciones, existe un organismo público regulador de la denomi-

nación de origen, que autoriza exhibir el distintivo a los productores de la zona que cumplen las reglas<sup>2</sup>.

La ventaja fundamental de la denominación de origen es la garantiza al consumidor de un nivel de calidad más o menos constante y unas características específicas. A cambio, los productores obtienen una protección legal contra la producción o elaboración de tales productos en otras zonas, aunque se utilicen los mismos ingredientes y procedimientos, lo que les permite influir sobre el precio final de los mismos. Esta figura fomenta también la organización del sector productivo y facilita el acceso de productores a mercados nacionales e internacionales.

El sector cafetero colombiano ha venido avanzando en el aprovechamiento de las condiciones regionales para promover productos propios de cada una de ellas. Es así como han logrado posicionar la producción de Café Nariño o Café Santander, que va más allá de un nombre, pues cuentan con la certificación de denominación de origen que garantiza que dichos cafés solo sean producidos en las mencionadas regiones del país con unas características especiales y únicas de sabor y calidad. Esto permite cobrar por un café con denominación de origen cuatro, cinco o seis veces más de lo que se cobraría por un café sin el apelativo regional.

La industria láctea colombiana, por su parte, aún sigue elaborando productos como el queso parmesano, que no es fiel a un apelativo de origen pues es producido en Colombia, y que afecta los derechos de propiedad y patentes propias a la región de Parma, Italia, respecto a sus quesos. Sin embargo, Colombia tiene una gran cantidad de productos regionales (cárnicos y lácteos) con procesos estandarizados que podrían ser objeto de una denominación de origen, con el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de tal condición.

La diversidad de pisos térmicos y, por tanto, de clases de pasturas y vegetación asociada, permite generar distintos tipos de carne que se pueden comercializar bajo denominación de origen (Carne Caquetá, Carne Arauca, Carne Caribe, Mamona Llanera, Carne Novillo Costeño, Carne Novillo Valle del Sinú). En leche también se pueden distinguir productos lácteos con distinción de origen (queso costeño, queso Caquetá, queso Paipa, queso campesino, quesillo, quesadillo, queso Lujus). Existen allí una gran cantidad de oportunidades que no se han querido aprovechar, con inmenso potencial de mercados y de rentabilidad.

## **8.6. FOROS “GANADERÍA REGIONAL VISIÓN 2014 – 2018”**

Con el ánimo de alinear las voces regionales con las políticas públicas promovidas por el Gobierno Nacional en el marco del Pacto Nacional Agropecuario, FEDEGÁN –

<sup>2</sup> Ver: [http://es.wikipedia.org/wiki/Denominaci%C3%B3n\\_de\\_origen](http://es.wikipedia.org/wiki/Denominaci%C3%B3n_de_origen)

Fondo Nacional del Ganado fue el único gremio que se movilizó a lo largo y ancho del país para escuchar las necesidades de los ganaderos y asistir las posiciones de los productores de cara a su participación en los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural – CONSEA, y en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural –CMDR, en el marco de las metodologías y reglamentos que el Gobierno implementó para el acceso a los recursos de Pacto.

En general, de este ejercicio de participación de la ganadería regional, se estableció que la expresión generalizada de los productores tiene que ver con la carencia de políticas para la productividad, la falta de bienes públicos y la ausencia de mercados que permitan darle aprovechamiento al sector agropecuario, más cuando las condiciones de intercambio derivadas de los diferentes TLC se hacen cada vez más críticas.

Para recoger esta expresión ganadera regional, durante 2014 se realizaron 15 foros regionales, y están programados ocho (8) adicionales para 2015, con un amplio espíritu de promoción de la asociatividad y fortalecimiento de la gremialidad ganadera regional.

La idea inicial surgió a partir del relanzamiento, a finales de 2013, del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, más conocido como Pacto Agrario, en parte como respuesta a los paros agrarios, que reclamaban soluciones concretas y visibles a nivel local, antes que acuerdos y compromisos generales. El resurgimiento del pacto y el ofrecimiento de recursos asegurados por un billón de pesos para la financiación de este tipo de proyectos, dio lugar a la organización de importantes foros sectoriales de diagnóstico por parte de la institucionalidad pública y de las organizaciones gremiales.

### **8.6.1. Ganadería regional y Pacto Agrario**

Bajo la premisa de que la ganadería y el Pacto están en las regiones, FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado decidieron participar directamente, iniciando un proceso desde lo regional y desde lo ganadero, con el propósito inmediato de lograr la mejor participación posible del sector, a través de sus organizaciones gremiales regionales, en la ubicación, formulación y presentación de proyectos concretos. Las razones se explican solas:

- » La ganadería está en las regiones, y es la base ganadera y sus organizaciones gremiales quienes mejor conocen ese entorno regional y quienes pueden, igualmente, poner en blanco y negro sus propias expectativas y necesidades para mejorar la productividad de su propia ganadería.
- » El Pacto Agrario nace de las regiones. Esa es su concepción, a partir de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) para la definición de proyectos financiables y,

en consecuencia, ese criterio regional es también el elemento orientador de la asignación de recursos.

Así nacieron los Foros “Ganadería Regional Visión 2014 – 2018”, buscando concentrar la mayor cantidad de eventos entre los meses previos al plazo de presentación de proyectos, para servir así de elemento orientador a los gremios locales en este proceso, al tiempo que se adelantó una campaña nacional para incentivar y asesorar a los gremios regionales en todo el país en la definición, formulación y presentación de sus propios proyectos, con énfasis en las regiones donde no se alcanzaron a realizar foros dentro del corto plazo previsto dentro del Pacto.

Los resultados hablan muy bien de la capacidad de participación de un gremio cuando se lo propone, y hablan mejor aún de la representatividad de FEDEGAN a nivel nacional. Al cierre del plazo, los gremios ganaderos regionales, con el apoyo de las catorce Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero (URDG), del Fondo Nacional del Ganado, presentaron un total de 325 proyectos (Tabla 8.2.) por valor total de 140.437 millones, con una contrapartida de \$49.724 millones y un aporte del Pacto Agrario de \$90.712 millones, equivalente al 9% de la bolsa total asignada por el Gobierno.

**Tabla 8.2. Proyectos presentados al Pacto Nacional Agrario por gremios ganaderos regionales**

Tipo de proyecto	PROYECTOS	VALOR CONTRAPARTIDA	VALOR COFINANCIACIÓN MADR
Pyto. Banco de Maquinaria	128	\$12.074.260.592	\$31.281.595.617
Pyto. Semillas	37	\$2.427.857.163	\$ 6.473.416.218
Pyto Bodega de Alimentos	33	\$2.961.846.220	\$6.874.027.685
Pyto. Brigadas N°2	14	\$ 471.049.489	\$1.832.465.141
Pyto. Brigadas N°1	3	\$ 119.714.908	\$211.584.032
Otros Proyectos Ganaderos	110	\$31.669.991.322	\$44.039.522.335
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>\$49.724.719.694</b>	<b>\$90.712.611.028</b>
			<b>\$ 140.437.330.723</b>

Fuente: Foros Ganadería Regional: Visión 2014-2018. FEDEGAN-FNG.

A la fecha, los 325 proyectos ya fueron priorizados y se encuentran en la etapa siguiente del proceso, que es la de aprobación.

### 8.6.2. Un gran diagnóstico ganadero nacional: el gran objetivo

Más allá del propósito inmediato y limitado por el tiempo, de la participación ganadera en el Pacto Agrario, el proyecto de Foros “Ganadería Regional Visión 2014 – 2018” tenía un objetivo de largo aliento, soportado en revisar y actualizar los elementos de planeación estratégica que orientan las acciones de FEDEGAN y

de los Fondos Nacional del Ganado (FNG) y de Estabilización de Precios (FEP), los cuales, además, sirven de insumo importante a las instancias responsables de la política pública ganadera en general.

### **8.6.3. La metodología de los foros regionales**

La línea metodológica de los Foros se podría resumir en brindar a los ganaderos información pertinente sobre la ganadería nacional y regional, y sobre la institucionalidad gremial y la parafiscalidad, a manera de contexto para conocer también, de viva voz de los ganaderos, lo que ocurre en cada región del país, la gestión de lo que cada entidad vinculada está realizando en el departamento y la oferta de servicios que tiene para el sector ganadero, con el objeto de articular las acciones de todos y atender las necesidades de los productores.

#### ***Los elementos***

En consecuencia, la metodología del Proyecto de Foros “Ganadería Regional Visión 2014 – 2018”, como herramienta de diagnóstico nacional de la ganadería a partir de lo regional, debería contener los siguientes elementos.

- » Cobertura nacional, para lo cual se programaron 23 eventos, de los cuales se han realizado hasta la fecha doce foros (Tabla 2).
- » Participación de los agentes gubernamentales del orden nacional y regional.
- » Participación de FEDEGÁN y del Fondo Nacional del Ganado.
- » Participación y apoyo de los gremios regionales
- » Asesoría metodológica especializada.

A propósito de uno de los elementos, la participación interinstitucional, vale la pena destacar el interés del mismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sena, el ICA, las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de cada departamento, Corpoica, ICA, las Corporaciones Regionales y las autoridades locales y regionales, cuyos alcaldes y gobernadores han presidido algunos foros.

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

Los elementos metodológicos se reflejan en la Agenda, la cual, de manera general, incluye seis (6) bloques temáticos, desarrollados dentro de las especificidades de cada evento.

1. Información sobre el Pacto Agrario
2. Elementos que afectan el negocio ganadero
3. 20 años de parafiscalidad ganadera
4. Indicadores de la ganadería departamental
5. La oferta institucional en el departamento

6. Taller de priorización de problemas y acciones por mejorar en la ganadería de cada departamento.

### ***Los entregables***

Al final, cada departamento contará con un documento, los “Planes de Acción Regional 2014-2018”, como expresión del proceso de diagnóstico regional ganadero y carta de navegación para la acción de las autoridades territoriales y de FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado.

La sumatoria de estos documentos regionales consolidará un gran diagnóstico nacional que validará y complementará el documento “Ganadería colombiana Visión 2014 – 2018” que será carta de navegación para FEDEGÁN y el Fondo Nacional del Ganado.

### **8.6.4. Los talleres de priorización: elemento central**

Los talleres de priorización son el elemento culminante de los Foros, buscando con ellos que, con base en la información presentada por los conferencistas y el conocimiento y experiencia individual de los actores asistentes, se identifiquen, de una parte, los TEMAS PROBLEMA de la ganadería regional, y de otra, las ACCIONES PRIORITARIAS que se deberían llevar a cabo para el mejoramiento de la ganadería en cada departamento.

La metodología se fundamentó, con modificaciones, en los talleres Panarquía<sup>3</sup>, que es aplicable a grupos grandes que se componen de actores pertenecientes a diferentes eslabones de una cadena (en este caso: productores de carne y leche bovina, asesores técnicos y profesionales, academia, investigadores, industriales e instituciones gubernamentales). La metodología debía permitir que los talleres fuesen abiertos a la participación de todos y aplicables en la diversidad de las regiones ganaderas colombianas.

A partir de la participación interna e interactiva de los presentes, el proceso se basa en:

- » Identificación de los grupos de actores presentes:
  - Productores de carne, leche y/o doble propósito
  - Asesores técnicos y profesionales
  - Otros actores (academia, investigación, industria y gobierno).
- » Categorización y priorización de los TEMAS PROBLEMA en la ganadería del departamento.
- » Identificación de ACCIONES PRIORITARIAS (5)

<sup>3</sup> Ver por ejemplo: *The Compass. Panarchy -Understand how embedded systems interact, evolve, spread innovation, and transform-*. Disponible en: <http://compass.itcilo.org/methodology/panarchy/>

- » Intervención directa de los asistentes al Taller para complementar y enriquecer resultados.
- » Síntesis final

### 8.6.5. Resultados consolidados parciales (Diez primeros Foros)

En calidad de informe de avance del proceso, el asesor metodológico, presentó de resultados consolidados de los diez primeros foros, realizados en los siguientes departamentos:

ATLÁNTICO

CÓRDOBA

META

SUCRE

VALLE

BOLÍVAR

CESAR

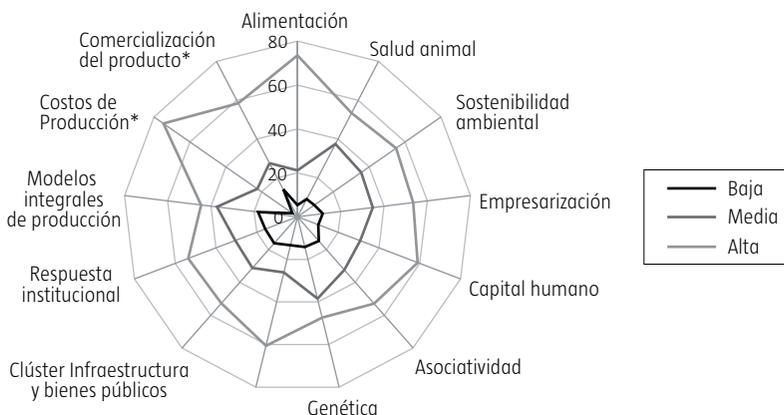
SANTANDER

CASANARE

#### 8.6.5.1. Los Temas Problema

La información consolidada de los talleres sobre la priorización de los TEMAS PROBLEMA de la ganadería se presenta en la Gráfica 8.1., los Costos de Producción y la Alimentación de los animales representaron las mayores preocupaciones en el consolidado nacional de los 10 departamentos, seguidas de la infraestructura y bienes públicos, la comercialización y el capital humano.

**Gráfica 8.1. Priorización de temas problemas en diez departamentos (%)**



**Fuente:** Foros Ganadería Regional: Visión 2014-2018. FEDEGÁN-FNG. \*Temas que se desglosaron en Cauca, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

### ***Comportamiento de acuerdo con las regiones geográficas***

A continuación se agrupan los resultados de acuerdo con las regiones donde se ubica cada departamento.

Región Andina (Cauca, Santander y Valle del Cauca): los asistentes en estos departamentos fueron consistentes con los resultados nacionales. Le dieron prioridad de los Costos de producción y Alimentación de los animales. Adicionalmente, la Sostenibilidad ambiental adquiere relevancia en el conglomerado andino.

Región Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba y Sucre): La Alimentación de los animales fue la mayor preocupación de la región. Los Costos de producción se observan como relevantes, haciendo la aclaración de que este tema se incluyó en el formato cuando ya se habían realizado seis (6) foros, por lo cual el informe recoge sólo la información de Sucre. La Infraestructura y bienes públicos es la tercera prioridad para los departamentos del Caribe.

Región Orinoquia (Casanare y Meta): La Alimentación de los animales se percibió como el mayor problema en los dos departamentos de la Región; seguida de la Infraestructura y bienes públicos, la sostenibilidad ambiental, capital humano y respuesta institucional.

**Tabla 8.3. Jerarquización de temas problema por especialización productiva**

TEMA	Productor de carne		Productor doble propósito y leche	
	%	Rango	%	Rango
Costos de Producción*	72,2	1	76,3	1
Alimentación	68,6	2	67,2	2
Infraestructura y bienes públicos	62,8	3	58,2	4
Comercialización del producto*	59,6	4	60,5	3
Capital humano	58,5	5	56,1	5
Respuesta institucional	58,3	6	47,6	11
Sostenibilidad ambiental	56,7	7	49,4	8
Clúster	56,0	8	48,0	10
Asociatividad	55,5	9	49,1	9
Salud animal	50,0	10	50,3	6
Genética	45,8	11	47,6	12
Empresarización	43,9	12	50,0	7
Modelos integrales de producción	39,6	13	42,4	13

*Fuente: Foros Ganadería Regional: Visión 2014-2018. FEDEGAN-FNG.*

*\*: Datos corresponden a Cauca, Santander, Sucre y Valle del Cauca. En negrilla se resaltan los rangos coincidentes, y en cursiva los que presentaron las máximas diferencias.*

### ***Problemáticas atribuibles a la cadena (percepción según sistema de producción)***

Para identificar los problemas de los ganaderos atribuibles al negocio (carne o leche), en la Tabla 8.3., se ordenan dichos temas problema por rangos, de acuerdo con la prioridad que le dio cada uno los grupos de ganaderos (carne y doble propósito/leche) en los diez talleres departamentales realizados de marzo a septiembre de 2014. En la tabla se observa que ambos grupos comparten la misma percepción sobre sus problemas primordiales, ya que los cinco primeros son los mismos, aunque el orden presente algunas variaciones.

De acuerdo con la Tabla 8.3, los cinco grandes problemas que se deben considerar para el mejoramiento de la ganadería de los diez departamentos son:

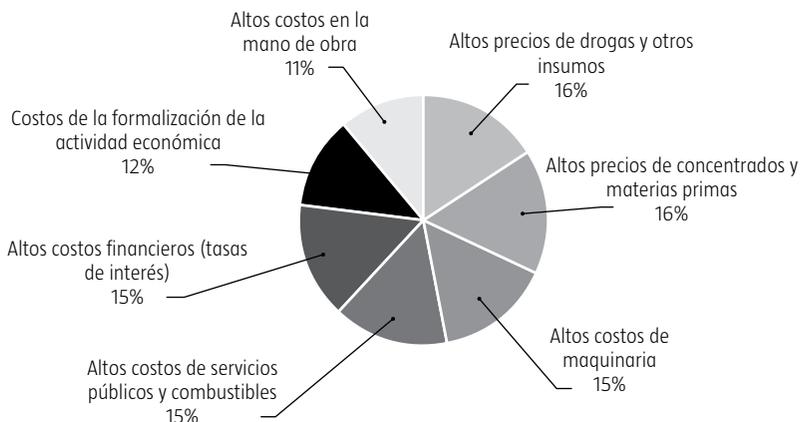
- 1.** Costos de Producción
- 2.** Alimentación
- 3.** Infraestructura y bienes públicos
- 4.** Comercialización del producto
- 5.** Capital humano.

Las debilidades relacionadas con cada problema prioritario se presentan a continuación, en las figuras 2 a 6.

### ***Costos de Producción***

Los costos de producción responden a múltiples factores, como se observa en la Gráfica 8.2, en la que se muestran que los que se priorizaron fueron los altos costos de concentrados, drogas, créditos y servicios públicos.

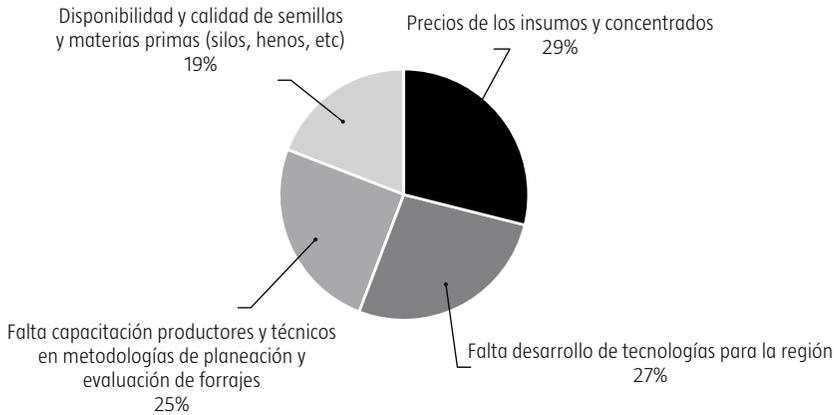
**Gráfica 8.2. Identificación de problemas para COSTOS DE PRODUCCIÓN**



**Alimentación**

Los asistentes a los diez talleres percibieron que los problemas en la alimentación de los animales, también se originan en varios elementos, de los cuales los más relevantes son los precios de los insumos y concentrados, la falta de tecnologías adoptadas a las condiciones de la región y la poca capacitación de productores y técnicos sobre planeación forrajera. (Gráfica 8.3.).

**Gráfica 8.3. Identificación de problemas para ALIMENTACIÓN**



Fuente: Foros Ganadería Regional Visión 2014 -2018, FEDEGAN-FNG.

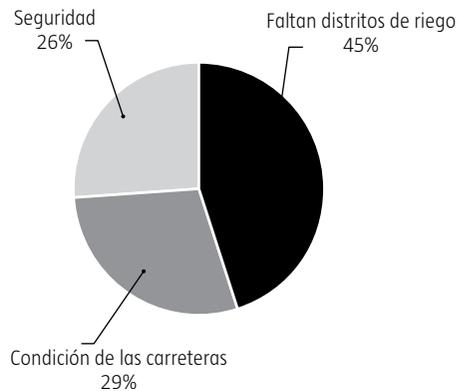
**Infraestructura y bienes públicos**

Los limitantes en la Infraestructura y bienes públicos se manifiestan principalmente por la falta de distritos de riego, la condición de las carreteras y la falta de seguridad en las zonas ganaderas (Gráfica 8.4.).

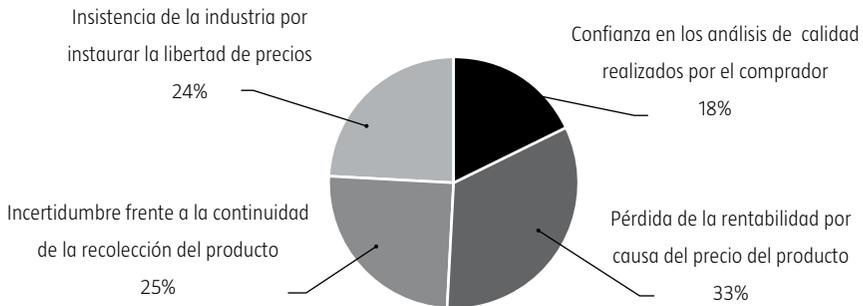
**Comercialización del producto**

Se percibe que los problemas para la Comercialización de los productos tienen causas múltiples, pero se puede señalar especialmente a la pérdida de rentabilidad derivada de los bajos precios de los productos, la incertidumbre frente a la recolección del producto y en el caso de la leche, la insistencia de la industria por instaurar la libertad de precios. (Gráfica 8.5.).

**Gráfica 8.4. Identificación de problemas INFRAESTRUCTURA Y BIENES PÚBLICOS**



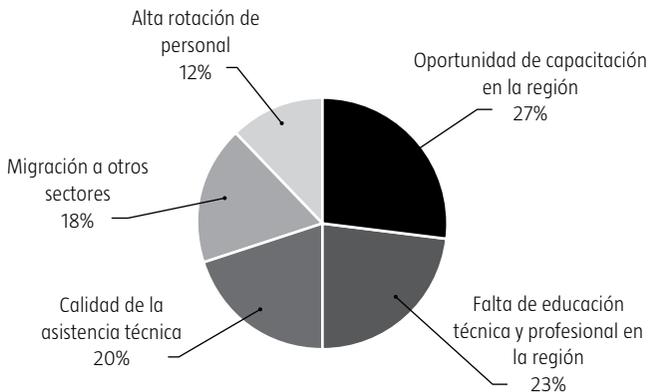
Fuente: Foros Ganadería Regional Visión 2014 -2018, FEDEGAN-FNG.

**Gráfica 8.5. Identificación de problemas COMERCIALIZACIÓN DEL PRODUCTO**

Fuente: Foros Ganadería Regional Visión 2014 -2018. FEDEGAN-FNG.

### Capital humano

En el Capital humano se identificó que la problemática tiene múltiples orígenes, primordialmente por la falta de oportunidades de capacitación, la falta de capacitación técnica y profesional y la migración de la mano de obra a otros sectores. (Gráfica 8.6.).

**Gráfica 8.6. Identificación de problemas para el CAPITAL HUMANO**

Fuente: Foros Ganadería Regional Visión 2014 -2018. FEDEGAN-FNG.

### Aspectos expresados en las intervenciones de los participantes

Durante los foros hubo espacio para la intervención de los asistentes, de las cuales surgieron problemas que se repitieron con frecuencia en los diez eventos realizados entre marzo-septiembre de 2014; algunos coherentes con los predeterminados en el ejercicio. Los principales fueron:

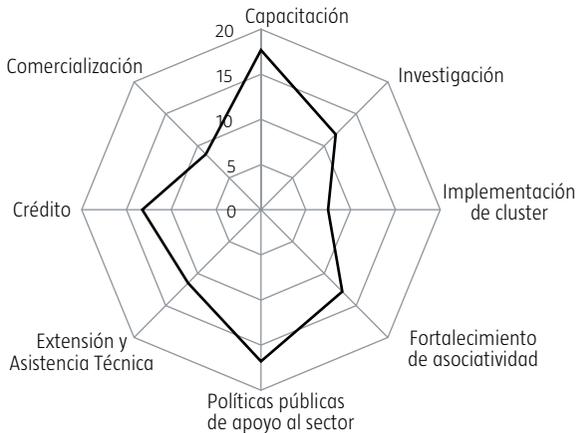
- » **Costo del mejoramiento genético:** señalado en el 100% de los foros.
- » **Costos de los servicios públicos:** señalado en el 100% de los foros.

- » **Créditos agropecuarios (Banco Agrario):** señalado en 90% de los foros.
- » **Altos precios de los insumos y drogas veterinarias:** En el 80% de los foros se localizó en el cuartil superior de la frecuencia de selección por los asistentes.
- » **Cambio climático/ciclos del agua y manejo del recurso agua:** señalado en el 78% de los foros.
- » **Falta desarrollo de tecnología para la región:** En el 70% de los foros se localizó en el cuartil superior de frecuencia de selección por los asistentes.

### 8.6.5.2. Las Acciones Prioritarias

Tal como se observa en la Gráfica 8.7., al consolidar los resultados de los diez foros, la capacitación y la implementación de políticas públicas de apoyo al sector ganadero se consideraron como las dos (2) acciones más importantes para responder a los problemas de la ganadería y mejorar la situación del sector, seguidas, en su orden, por el crédito, el fortalecimiento de la asociatividad, la investigación y la extensión y asistencia técnica.

**Gráfica 8.7. Priorización de acciones de mejoramiento**



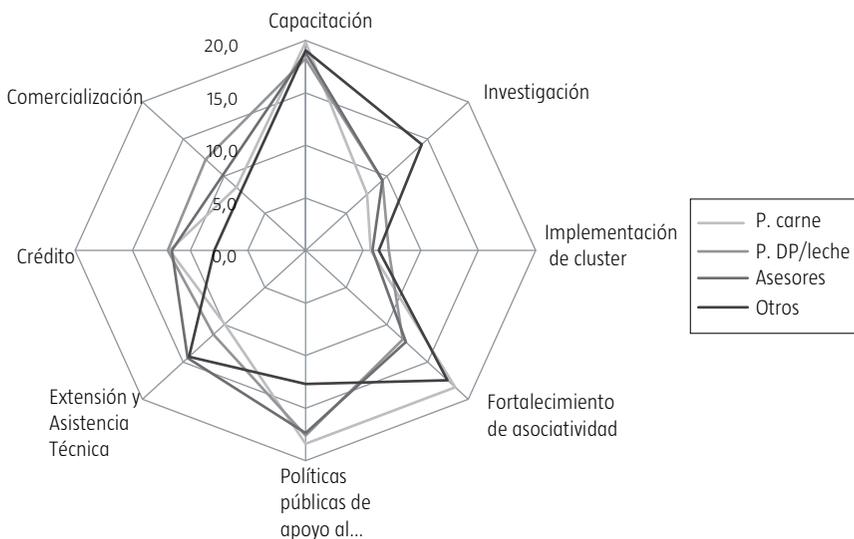
Fuente: Foro Visión 2014-2018, FEDEGÁN-FNG.

Las acciones de mejoramiento que se formularon por los asistentes a los talleres para responder a las problemáticas que están originando los problemas en la ganadería son:

- » **Desarrollo de políticas públicas de apoyo al sector:** En todos los lugares se visualizó como la más importante para controlar los precios de los medicamentos, insumos y concentrados; la falta de distritos de riego y la deficiente condición de las carreteras.

- » **Capacitación:** Fue la acción más importante para el desarrollo de tecnologías apropiadas para la región y el mejoramiento en las deficiencias en la capacitación de los ganaderos, la educación técnica y profesional.
- » **Crédito:** Se visualizó como una alternativa para responder a los problemas de disponibilidad de insumos alimenticios, materias primas y maquinaria. De acuerdo con la Gráfica 8.8., todos los actores consideraron que las acciones más importantes para el mejoramiento de las ganaderías departamentales fueron la capacitación y el desarrollo de políticas públicas de apoyo al sector. Los productores de carne dieron también relevancia al fortalecimiento de la asociatividad, los productores de doble propósito/leche al crédito, los asesores técnicos y profesionales a la extensión y asistencia técnica y, finalmente, los otros actores, tanto a la extensión y asistencia técnica como al Crédito.

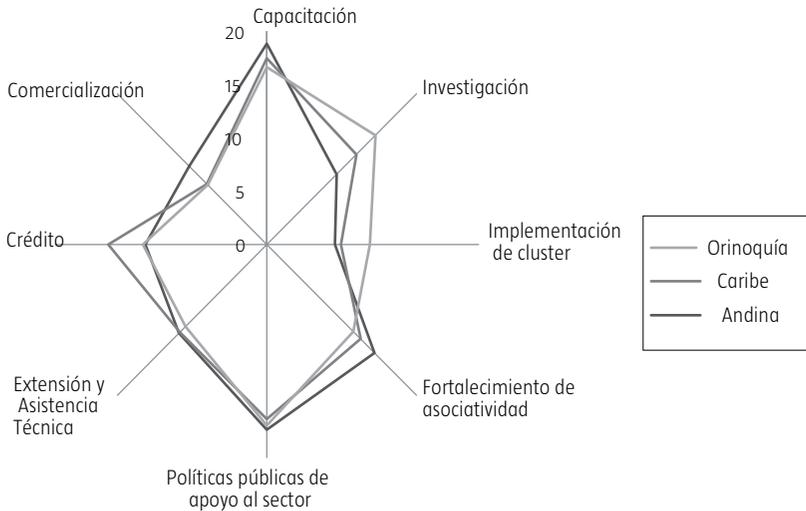
**Gráfica 8.8. Priorización de las acciones de mejoramiento por actores de la cadena**



Fuente: Foros Visión 2014-2018. FEDEGAN-FNG.

### **Acciones propuestas por regiones geográficas**

Las acciones de mejoramiento prioritarias para las tres regiones fueron similares para los departamentos agrupados por regiones: capacitación y el desarrollo de políticas públicas de apoyo al sector (Gráfica 8.9.). Los departamentos de la región Andina señalaron en tercer lugar al fortalecimiento de la asociatividad, los del Caribe al Crédito y los de la Orinoquia a la Investigación.

**Gráfica 8.9. Priorización de acciones de mejoramiento por localización geográfica**

Fuente: Foros Visión 2014-2018, FEDEGAN-FNG.

## 8.7. HACIA DONDE IR: PLANES DE DESARROLLO GANADERO REGIONAL

En principio, es necesario anotar que la viabilidad y sostenibilidad de los acuerdos de concertación regional, como espacios de construcción comunitaria, no puede depender del nivel central. Es preciso que la región se apropie de su propio desarrollo. En otras palabras, la participación de actores como FEDEGAN-FNG, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Consejos Nacionales de Cadena, debe orientarse a la articulación y direccionamiento de las iniciativas regionales que permitan la promoción de proyectos, la capacitación, la consolidación del capital social, humano e institucional local, y la divulgación de la información disponible a nivel central que le dé a la región todo el apoyo técnico que requiera.

A la institucionalidad gremial regional le corresponde un papel de primer 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.

La Institucionalidad pública, a través de la orientación de la política pública y de los recursos del Estado, y en entendimiento del mercado, deberá promover la pro-

ducción 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.

Así como el objetivo gremial de FEDEGAN-FNG es el bienestar del ganadero y el objetivo sectorial de la ganadería como actividad económica son los mercados, el objetivo de la estructura regional de FEDEGAN-FNG es el Desarrollo Ganadero Regional.

Son válidos los intereses particulares de los productores en relación con la rentabilidad de toda actividad económica y con su propio bienestar, pero el bienestar del ganadero es un resultado que, como tal, nunca puede ir en contravía de las exigencias y posibilidades de los mercados, de una parte; y de otra, nunca podrá lograrse de espaldas o en contra del desarrollo económico y social de las regiones productoras. La ganadería, por el contrario, debe constituirse en foco de desarrollo en las regiones donde hace presencia. Las regiones ganaderas no pueden seguir siendo identificadas como aquellas donde prevalecen el atraso y la pobreza.

## **8.8. PAPEL REGIONAL DE FEDEGÁN Y FNG: LAS URDG**

Como lo estuvo el PEGA 2019, también el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 – PDG 14/19, está centrado en la modernización productiva de la ganadería con énfasis en la Formación de Capital Humano a partir de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, como único camino para acometer los retos de competitividad que impone el actual entorno de globalización. Es un énfasis que se refleja en las asignaciones presupuestales y en la diversidad de productos y servicios que permitan al ganadero un mayor acceso a nuevos productos tecnológicos que faciliten y hagan más rentable el negocio ganadero.

El bienestar del ganadero colombiano es el elemento esencial que inspira la misión y la visión de FEDEGAN-FNG; en consecuencia, la razón de ser de la estructura regional no puede ser otra que la de llegar, en forma más efectiva, al ganadero como cliente principal de las líneas de acción y de negocios que se desarrollen en el marco de este esquema, que conserva la participación activa de los gremios. Así pues, la estructura regional está orientada al ganadero como cliente principal en sus diferentes modalidades productivas, pero existen igualmente clientes secundarios, tales como la institucionalidad pública, los diferentes actores de la cadena y los mercados, mas no entendidos como el consumidor individual, sino bajo la perspectiva de su segmentación geográfica, cualitativa o de patrones de consumo, es decir, en términos generales: mercados interno o externo, y mercados naturales o desarrollados.

La gama de nuevos servicios ofrecidos, requería de una estructura de soporte, que se consolidó a partir de las antiguas coordinaciones de aftosa, que se convirtieron

en las 14 Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero, de las cuales dependen los 30 Centros de Servicios Tecnológicos con sus 20 sedes remotas adicionales y los 80 Proyectos Locales de Sanidad Animal; una infraestructura construida por el FNG, que representa un gran activo de la ganadería.

Las Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero (URDG) son las responsables del diseño y puesta en marcha de la estrategia regional de FEDEGÁN-FNG, apoyan la operación de todos los programas, al igual que responden por la definición de las metas y estrategias a desarrollar en el nivel local, es decir, se tiene en un solo lugar toda la infraestructura adecuada que permita promover la integración gremial y fortalecer los programas de FEDEGÁN-FNG en las regiones.

En las URDG se promueven los programas de erradicación y prevención de enfermedades y de bienestar y tienen a cargo la supervisión sobre mataderos y centros de acopio y el fortalecimiento de las cadenas productivas, así como el desarrollo de los programas de ciencia y tecnología, y el apoyo a estudios sociales y económicos en la región; como eje de la gestión del desarrollo ganadero regional, al ser las encargadas de desarrollar el potencial de la ganadería como actividad central de una región específica con condiciones naturales para ello.

En particular, las Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero se caracterizan por:

- » Su área de influencia es la de las anteriores Coordinaciones Regionales de Sanidad Animal, dado que, además de su reconocimiento, la determinación de su distribución geográfica y áreas de influencia obedeció a un diagnóstico sobre sistemas de producción, flujos de comercialización de ganado y ecosistemas de fiebre aftosa, factores que representan la mejor aproximación actual al concepto de conglomerados ganaderos.
- » Tienen a su cargo la coordinación de los actuales Proyectos Locales de Aftosa, el desarrollo de los Programas Estratégicos del F.N.G. y la supervisión de las líneas de negocios desarrolladas bajo los Centros de Servicios Tecnológicos, así como la Supervisión del Recaudo de la Cuota de Fomento y la articulación de los programas de Fomento al Consumo a nivel regional.
- » Los funcionarios que sean vinculados a la Planta de FEDEGÁN—F.N.G. para la ejecución regional de dichos programas y proyectos, reportan al Coordinador de la Unidad.
- » Las sedes de los actuales Proyectos Locales donde no funcione un Centro de Servicios Tecnológicos, que no coincida con la sede de la Coordinación de la URDG, previa evaluación por parte de la Gerencia Técnica, podrán constituirse en puntos de atención para el desarrollo de Líneas de Acción (Programas Estratégicos) o la prestación de servicios de las Líneas de Negocios.
- » Dada su condición eminentemente operativa, las URDG manejan los mínimos procesos administrativos y financieros para su propio funcionamiento, en tanto

que los procesos administrativos de las Líneas de Acción, continúan a cargo de los gremios en virtud de arreglos contractuales.

Los Grandes Objetivos de las URDG a la luz del PEGA 2019 se definen como:

- 1.** Generar impacto en la productividad y empresarización de las fincas ganaderas.
- 2.** Promover el desarrollo integral regional.
- 3.** Fortalecimiento de conglomerados.
- 4.** Estrategias de Salud e Inocuidad para generación de la Cultura Sanitaria.
- 5.** Maximización del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.
- 6.** Apoyo al fortalecimiento gremial.
- 7.** Mejorar la eficiencia de las Cadenas Productivas y fomentar el consumo de carne y leche.
- 8.** Gestión de proyectos estratégicos, elaboración de propuestas y consecución de recursos.
- 9.** Responder administrativamente por la dirección y organización de la Unidad Regional de Desarrollo Ganadero, así como del mantenimiento e implementación del Sistema de Gestión de Calidad.

## 9. SALUD, INOCUIDAD Y BIENESTAR ANIMAL

» 151

### 9.1. OBJETIVO

Apoyar el Sistema nacional de medidas sanitarias y fitosanitarias - MSF, para por los mercados internacionales, a través de iniciativas estratégicas orientadas a mejorar los indicadores de sanidad del hato bovino, con base en acciones de prevención, control, erradicación y gestión de riesgos, y en consecuencia, a la protección de la salud humana.

### 9.2. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias –MSF–, es un sistema de medidas 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, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; las Entidades Territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales, ICA, INVIMA, Instituto Nacional de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio.

- **Salud Animal.** El concepto comprende las áreas de prevención, tratamiento, control y erradicación de enfermedades en los animales, provisión de un entorno saludable, un manejo cómodo para el animal durante su desarrollo, en equilibrio con el ambiente, en el cual pueda desarrollar el máximo potencial de productividad.
- **Sanidad Animal,** es un componente de la Salud Animal, relacionado con la prevención, tratamiento, control y erradicación de enfermedades que afectan la productividad.

- **Bienestar Animal** es otro componente de la Salud que se fundamenta en satisfacer las cinco necesidades básicas de los animales, durante su ciclo vital (OIE):
  - » Suministro de alimentación y agua suficiente y de buena calidad
  - » Protegerlos contra los factores climáticos
  - » Prevención y tratamiento de enfermedades
  - » Mantener espacios que les permitan su libre comportamiento
  - » Buen trato durante las acciones de manejo
- Enfermedades de control oficial: son aquellas que por su impacto y gravedad, el Gobierno ha determinado que deben notificarse de manera obligatoria a las autoridades sanitarias y esta obligación está contenida en una norma. Su erradicación es objeto de Programas Nacionales; para la especie bovina en Colombia se incluyen las vesiculares como Fiebre Aftosa y las estomatitis New Jersey e Indiana; las de sintomatología neurológica como Encefalopatía Espongiforme Bovina –EEB y Rabia bovina; y otras de importancia en salud pública, por ser zoonosis, como Brucelosis y Tuberculosis bovina.
- Enfermedades sin programas oficiales de control, son aquellas que no son de notificación obligatoria, pero que causan pérdidas económicas y afectan el desarrollo del hato. Su prevención, tratamiento y control son responsabilidad directa del ganadero.
- Inocuidad, es una cualidad que deben cumplir los alimentos, de no producir daño a quien los consume. El referente internacional para prevenir o reducir los factores de riesgo asociados a peligros biológicos, químicos y físicos en alimentos como la leche, la carne y sus derivados, que amenacen la salud humana es el Codex Alimentarius (código de los alimentos).

### 9.3. SITUACIÓN ACTUAL

FEDEGAN, con recursos del Fondo Nacional del Ganado – FNG, ha desarrollado actividades orientadas al mejoramiento y conservación del estatus sanitario, hasta alcanzar la certificación de país libre de fiebre aftosa con vacunación, la reducción de la prevalencia de la brucelosis bovina, apoyo a los procesos de hatos y zonas libres de brucelosis y tuberculosis bovina, gestión para el pago de bonificaciones por calidad sanitaria por parte de la industria lechera, inclusión de enfermedades que no están sujetas a control oficial, promoción de las Buenas Prácticas Ganaderas – BPG, divulgación de principios de bienestar animal, fortalecimiento de la cultura sanitaria e implementación de estrategias que promuevan el desarrollo ganadero

para el cumplimiento gradual de los requisitos de admisibilidad para carne, leche y genética bovina.

Además se ha implementado el Sistema de Información Técnica SIT, como la herramienta para registrar la información sobre el inventario nacional de predios y bovinos, coberturas de vacunación, encuestas, beneficiarios de eventos; facilitando la planificación, ejecución y evaluación programas que benefician al sector, y el proyecto de Georreferenciación de predios, que posibilita la construcción de rutas de trabajo, ejercicios de planificación y herramienta para el sector oficial en análisis epidemiológicos, conocimiento de distribución de enfermedades y en general para procesos de planificación.

### **9.3.1. Salud Animal**

#### **9.3.1.1. Enfermedades de Control Oficial**

Colombia, en su calidad de país miembro de la OIE, se acogió al acuerdo oficial de esta organización con la OMC en materia de reconocimiento de zonas libres de enfermedad, con propósitos comerciales en el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias. Al adquirir y conservar el estatus oficial de país libre de fiebre aftosa, así como el de riesgo insignificante para Encefalopatía Espongiforme Bovina – EEB, ha demostrado transparencia y ha contribuido a promover el concepto de “una salud” para ganar la confianza de los socios comerciales, los países del hemisferio y de la comunidad internacional.

De manera complementaria, los países miembros de la OIE pueden autodeclarar su territorio, o una de sus zonas, libre de otras enfermedades de la lista de la organización de acuerdo con los requisitos específicos aplicables a cada enfermedad, incluidos en el Código Sanitario para los Animales Terrestres.

Por considerar que la brucelosis y la tuberculosis bovina son enfermedades que comprometen a la especie humana, y su erradicación contribuiría a mejorar la inocuidad de los productos como la carne y la leche para ampliar la oferta hacia nuevos mercados, FEDEGAN-FNG ha solicitado al sector oficial reformular estos dos programas con miras a obtener su autodeclaración simultánea según zonas estratégicas.

##### **9.3.1.1.1. Fiebre Aftosa**

El Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa continúa siendo la prioridad sanitaria del sector ganadero, por su importancia como barrera no arancelaria para acceder a mercados; no obstante se requiere avanzar en la adecuación y fortalecimiento del sistema MSF nacional para cumplir con los requisitos de admisibilidad exigidos por los mercados.

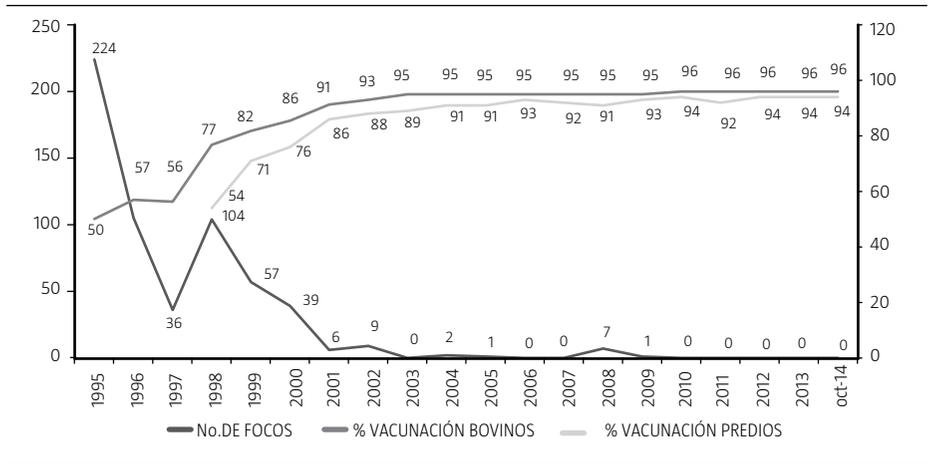
La vacunación cíclica y masiva se mantiene como una de las estrategias para proteger el hato frente al riesgo de infección procedente de los países vecinos que registran altos niveles de endemismo, teniendo en cuenta la alta capacidad de infección del virus y su capacidad de propagación a través de diferentes medios afectando no solo a los bovinos, sino a otros animales de pezuña hendida como los bovinos, búfalos, caprinos, ovinos, porcinos y algunos animales silvestres como los venados y la danta, entre otros.

***País libre de fiebre aftosa con vacunación***

FEDEGAN – FNG a través de la alianza público privada (Ley 395 de 1997), con recursos parafiscales (ley 89 del 93), ha ejecutado 33 ciclos masivos de vacunación (1998 – 2014), con la aplicación de 640.502.567 dosis de vacuna.

Mediante esta estrategia se obtuvo la certificación de país libre de fiebre aftosa con vacunación y hasta la fecha el mantenimiento del estatus. Las coberturas se han mantenido sobre el 94% para predios y 96% para bovinos, sin presentación de casos de fiebre aftosa desde el 2010. (Gráfica 9.1.).

**Gráfica 9.1. Histórico de coberturas en vacunación y comportamiento de la Fiebre Aftosa. Colombia 1995 – 2014.**



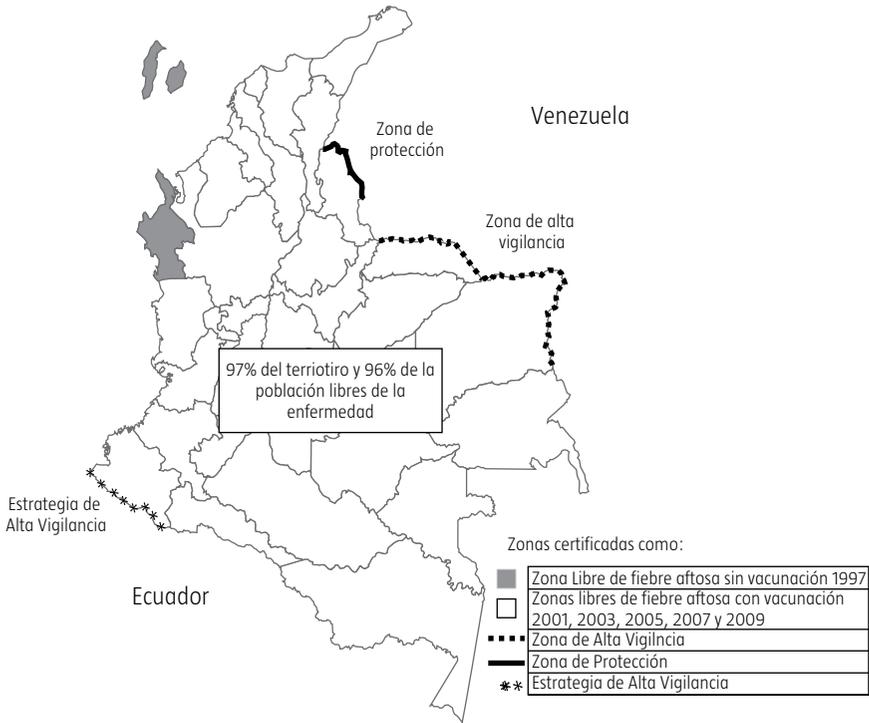
Fuente: SIT – FEDEGAN – FNG - ICA

Un valor agregado del Programa ha sido la generación de cultura de reporte de enfermedades vesiculares por parte de los ganaderos, y en consecuencia el diagnóstico oportuno de los eventos notificados, el cual se realiza de manera diferencial con Estomatitis Vesicular – EV (Subtipos New Jersey e Indiana.), enfermedad vesicular del cerdo, scrapie y lengua azul.

### ***Pérdida y Restitución del estatus sanitario 2010***

La OIE suspendió el estatus debido a un foco presentado en 2009 en la frontera con Ecuador, y lo restituyó en 2010; desde esa fecha, Colombia mantiene el estatus de país libre de fiebre aftosa con vacunación (Gráfica 9. 2.).

**Gráfica 9.2. Situación de Fiebre Aftosa, Colombia 2014**



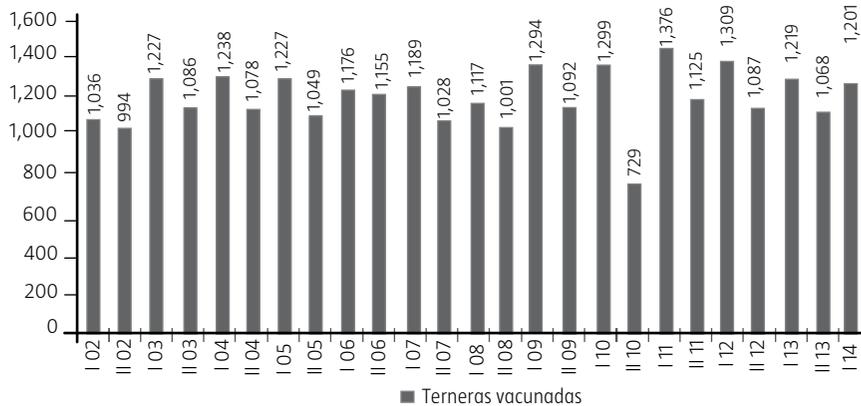
Fuente: Res - 017/2012 MADR

### ***Zonas Libres de Fiebre Aftosa sin Vacunación***

- » **(1997)** Región Noroccidental del Chocó. Comprende los municipios de Acandí, Unguía, Jurado, Bahía Solano, Carmen del Darién (margen izquierda del río Atrato), Riosucio (margen izquierda del río Atrato) y Bojayá.
- » **(2008)** Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina

### ***Zonas libres de fiebre aftosa con vacunación***

- » **(2009)** El 97% del territorio y 96% de la población bovina
- » **(2012)** Estrategia de Alta Vigilancia. Zona conformada por 51 municipios del departamento de Nariño y 13 municipios de Putumayo en la frontera con Ecuador.

**Gráfica 9.3. Histórico de coberturas en vacunación de brucelosis bovina. Colombia 2002 – Ciclo 1 2014**

Fuente: Sit – FEDEGAN - FNG

### Zonas no certificadas

- » **(2009)** Zona de alta Vigilancia –ZAV. Zona conformada por áreas de 15 kilómetros de ancho incluidas en siete municipios de los departamentos de Arauca, Boyacá y Vichada, en la frontera con Venezuela.
- » **(2009)** Zona de Protección (Norte de Santander). Zona conformada por 23 municipios del departamento, en la frontera con Venezuela

#### 9.3.1.1.2. Brucelosis bovina

La OIE establece los parámetros para que los países auto decreten zonas libres de Brucella (aborto infeccioso); en Colombia está catalogada como enfermedad de Control oficial de notificación obligatoria, y su estrategia de prevención, control y erradicación se rige por la resolución ICA 001332 de 2013.

Esta enfermedad afecta varias especies que conviven con el bovino como búfalos, porcinos, ovinos y caprinos; igualmente al hombre, siendo los grupos humanos más expuestos los consumidores de leche y productos lácteos crudos, ganaderos, vaqueros, ordeñadores, vacunadores, médicos veterinarios laboratoristas, matarifes y carniceros.

FEDEGAN – FNG ha realizado la vacunación acumulada, de 28,4 millones de terneras entre 3 y 8 meses de edad en el territorio nacional, durante 25 ciclos de vacunación (2002 – 2014), sin costo del biológico Cepa 19, y con subsidio en la misma proporción para cepa RB 51. Se estima que el 75% de terneras vacunadas (21,3 millones) han llegado protegidas a su edad reproductiva. En la figura 3 se muestran por ciclos los resultados de vacunación en terneras desde el inicio del programa de vacunación de brucelosis.

Como resultado de los niveles de inmunidad poblacional alcanzados mediante la vacunación, se logró la reducción de la prevalencia de la enfermedad al 4%, de acuerdo con los reportes oficiales.

- » Se obtuvo el reconocimiento oficial de \$10 pesos por litro de leche para cada hato certificado libre de Brucelosis según resolución MADR 017/2012.
- » Se gestionó la disminución de tarifas del costo de pruebas diagnósticas para brucelosis bovina.
- » Proposición permanente al sector oficial para ajuste del Programa Nacional de Brucelosis bovina y revisión de la normatividad
- » 351 profesionales y 59 laboratorios de diagnóstico autorizados, por el sector oficial, para la toma y procesamiento de muestras para certificación de hatos y zonas.

#### ***Zonas certificadas libres de brucelosis bovina sin vacunación***

- » **(2009)** Provincia de García Rovira en el departamento de Santander (13 municipios con 61.542 bovinos)
- » **(2011)** Provincia de Norte y Gutiérrez en el departamento de Boyacá (13 municipios con 54.577 bovinos)
- » **(2013)** Departamento de San Andrés y Providencia

#### ***Zonas certificadas libres de brucelosis bovina con vacunación***

- » **(2010)** Cañón de Anaime (Cajamarca), en el departamento del Tolima (1 municipio con 17.816 bovinos)
- » **(2011)** Municipio de Coveñas en el departamento de Sucre (1 municipio con 3.870 bovinos)
- » **(2012)** Valle de Sibundoy (Sibundoy) en el departamento de Putumayo (4 municipios con 13.094 bovinos)

#### ***Convenios Interinstitucionales para certificación de predios libres de Brucelosis***

Mediante convenios de cooperación con Instituciones públicas y privadas, Gremios y cooperativas de productores, se ha brindado apoyo técnico – económico, con recursos del FNG, para la certificación de 3.129 predios de pequeños ganaderos libres de brucelosis.

- » Se administró el Proyecto nacional Tripartita No 0158 de 2011 de “Intervención sanitaria para el diagnóstico, vacunación y atención sanitaria contra brucelosis, tuberculosis y fiebre aftosa de unidades ganaderas afectadas por la ola invernal”; a través del cual se analizaron: 890.294 muestras para brucelosis bovina en todos los departamentos del país, exceptuando los de la región Amazónica y Chocó; se obtuvo como resultado 14.255 (1.7%) animales confirmados positivos, de los

- cuales fueron eliminados por el sector oficial alrededor del 87% de los reactores,.
- » Además se tuberculinizaron 123.000 de bovinos mayores de 6 semanas para Tuberculosis bovina, en zonas de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Antioquia y Cesar, con resultado del 0.14 % de positividad, que debe ser considerado para procesos inmediatos de erradicación.

### **9.3.1.1.3. Tuberculosis bovina**

La tuberculosis es otra enfermedad incluida en la lista de la OIE para su notificación obligatoria. El ICA, establece (Resolución 1513 de 2004) medidas sanitarias para la Prevención, Control y Erradicación.

Además reglamenta los procesos de vigilancia epidemiológica de brucelosis y tuberculosis bovina en ganaderías con producción de leche cruda y leche cruda enfriada para consumo humano directo (Resolución 0185 de 2007)

Esta enfermedad puede afectar prácticamente todos los mamíferos y la fauna salvaje, con deterioro del estado general de salud, siendo los bovinos y los búfalos los más comúnmente afectados. También es una importante zoonosis.

#### ***Zonas de Erradicación de Tuberculosis***

Las cuencas lecheras de los departamentos de Atlántico, Boyacá, Caquetá, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca.

#### ***Zonas indemnes de Tuberculosis***

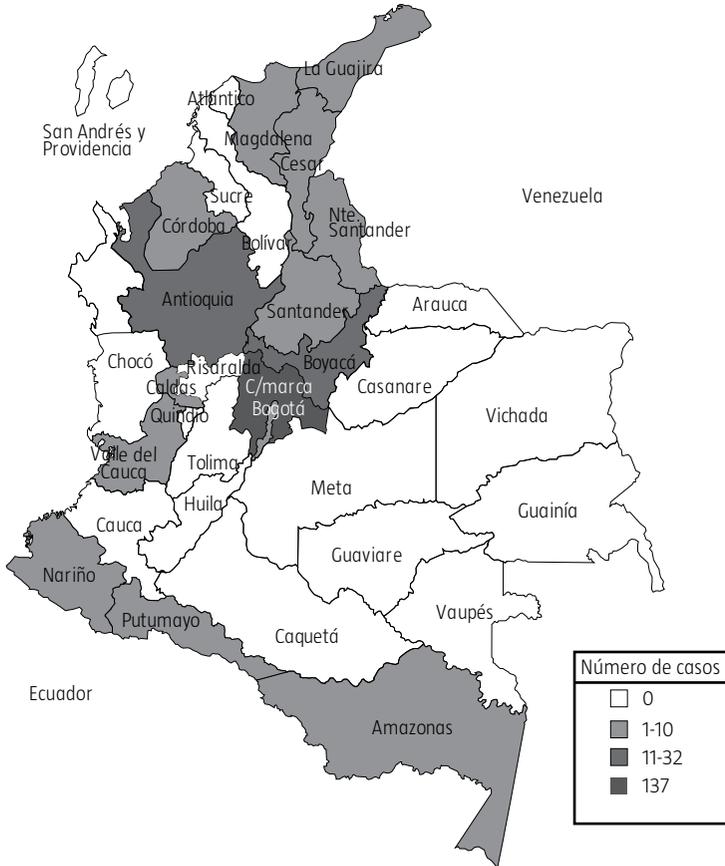
En las que nunca se ha detectado la presencia de la enfermedad o no se ha diagnosticado durante los últimos cinco años, y que corresponden a los siguientes departamentos:

Amazonas, Antioquia, Arauca, Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada y a los municipios no relacionados en las cuencas lecheras de los departamentos que conforman las zonas de erradicación.

#### ***Zonas certificadas libres de Tuberculosis***

- » **(2010)** Cañón de Anaimé en Cajamarca (Tolima) con 7.000 bovinos.
- » **(2010)** Municipios de Armenia, Circasia, Finlandia, La Tebaida, Montenegro, Quimbaya y Salento (Quindío) con 14.000 bovinos
- » **(2011)** Municipio de Cajamarca (Tolima) con 6.750 bovinos

Según los informes epidemiológicos del ICA (2002 – 2014), los mayores reportes de focos en el país, para esta enfermedad, se reportan en el departamento de Cundinamarca (Gráfica 9.4.)

**Gráfica 9.4. Situación de la Tuberculosis en Colombia. Focos 2002 – 2014**

Fuente: Res - 017/2012 MADR

#### **Convenios Interinstitucionales para certificación de predios libres de Tuberculosis**

- » FEDEGAN, con recursos del FNG y SENA mediante convenios de cooperación con Instituciones públicas y privadas, Gremios y cooperativas de productores dio apoyo técnico – económico para la certificación de 2.360 predios de libres de tuberculosis en los departamentos de Boyacá, Caquetá, Cundinamarca y Quindío.
- » Además, se gestionó el reconocimiento de \$10 pesos por litro de leche para cada hato certificado libre de Tuberculosis Resolución MADR 017/2012.

#### **9.3.1.1.4. Encefalopatía espongiiforme bovina - EEB**

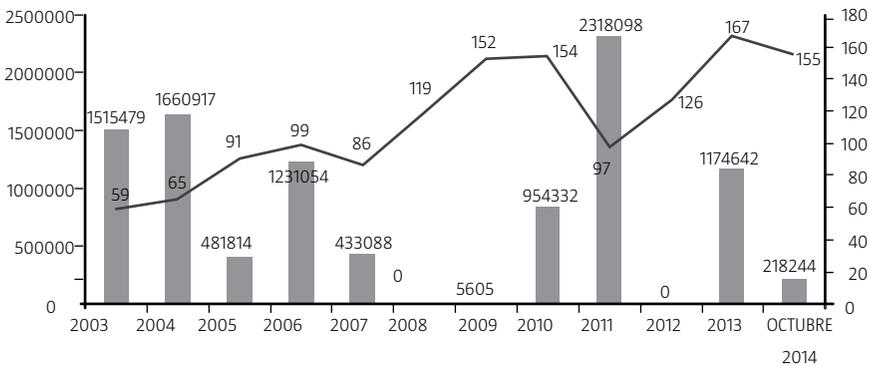
Colombia recibió la certificación de “País con Riesgo Insignificante” en el año 2012, por la OIE, considerado el mejor estatus sanitario concedido para esta enfermedad.

### 9.3.1.1.5. Rabia bovina

La rabia es una enfermedad de la lista OIE de declaración obligatoria por ser una de las zoonosis más importantes en el mundo, con desenlace fatal por carecer de tratamiento, que en general afecta los animales de sangre caliente.

Los quirópteros, particularmente los murciélagos hematófagos, los zorillos, y los zorros (“zorro plateado”) son las especies de vida silvestre que han demostrado tener un rol trascendente en el sostenimiento de la actividad viral; todo caso de mordedura por un animal doméstico o salvaje debe notificarse e investigarse.

**Gráfica 9.5. Vacunación aftosa - rabia y comportamiento de la Rabia bovina. Colombia 2003 – 2014**



Fuente: Boletines ICA. FEDEGAN-FNG, oct 2014

Colombia cuenta con normatividad para el control y erradicación de esta enfermedad (Resoluciones 2602 de 2003 y 3661 de 2004), sin embargo por falta de un programa oficial anualmente se reportan un promedio de 138 focos, siendo los departamentos más afectados Cesar, Arauca y Sucre según informes epidemiológicos del ICA (2008 – 2014).

Como contribución a la prevención de esta enfermedad, FEDEGAN – FNG de manera paralela a los ciclos de vacunación contra fiebre aftosa y brucelosis, entre 2003 y 2014, ha aplicado 9.9 millones de dosis de vacuna bivalente aftosa + rabia (Gráfica 9.5.), según disponibilidad de biológico, en 161 municipios endémicos, distribuidos en 24 departamentos determinados por el ICA.

Adicionalmente a lo presentado en la gráfica, algunos ganaderos de las zonas endémicas aplican voluntariamente el biológico monovalente disponible en el mercado, aunque no se reporta la información de las dosis aplicadas.

### 9.3.1.2. Enfermedades no sujetas a control oficial

La propuesta de FEDEGAN – FNG para consolidar un Programa Nacional de Salud, Inocuidad y Bienestar Animal - PNSBA, está alineado con el Plan de acción de los CONPES

sanitarios 3375, 3376 de 2005; 3675, 3676 de 2010, en cuanto al fortalecimiento de las cadenas cárnica y láctea, a partir de acciones de mejoramiento del estatus sanitario de la producción primaria y de generar programas preventivos para la inocuidad de los alimentos derivados de la producción ganadera.

En 2010, en el Plan de Acción del CONPES 3676 de 2010, se incluyó desarrollar una estrategia para la reducción de la prevalencia de 2 enfermedades priorizadas

De manera consensuada con los ganaderos, se han identificado los siguientes grupos a priorizar, según su impacto sobre la eficiencia y la economía del hato:

- » Grupo Reproductivas: Vulvovaginitis Pustular Infecciosa (IBR), Diarrea Viral Bovina (DVB) y Leptospirosis bovina
- » Grupo Parasitarias: Anaplasmosis y Babesiosis
- » Otras: Paratuberculosis bovina, Mastitis y Leucosis

#### **9.3.1.2.1. Enfermedades que afectan la reproducción**

En cuanto a las enfermedades que afectan el sistema reproductivo, la única sujeta a control oficial es la Brucelosis bovina como se explicó en el componente de brucelosis; mientras las demás, a pesar de encontrarse asociadas, suelen prevenirse y tratarse de manera independiente.

El impacto de estas enfermedades se manifiesta, en forma de infertilidad, repetición de celos, incremento en el número de abortos hasta del 30%, intervalo entre partos, intervalo entre parto y concepción, número de servicios por concepción, reducción en los porcentajes de preñez que solo alcanzan el 25%, baja tasa de natalidad del 53% en promedio y elevada mortalidad neonatal. En nuestro medio, los escasos estudios de prevalencia entregan resultados con rangos de positividad y/o prevalencia tan variables que van desde el 4% hasta el 60% para una misma enfermedad.

#### **9.3.1.2.2. Enfermedades hemoparasitarias**

Estas patologías de carácter endémico en muchas regiones del país reducen la productividad y economía del hato. La Anaplasmosis y la Babesiosis causan pérdidas por \$12.700 millones anuales en la producción bovina nacional por muerte del ganado y baja productividad, anemia y debilitamiento crónico según el grado de infestación de las garrapatas, morbilidad alta en áreas tropicales (80%), mortalidad (20%) y sus efectos se incrementan cuando coinciden con otras enfermedades.

El país no cuenta con Programas direccionados, por lo cual persisten en las ganaderías.

#### **9.3.1.2.3. Convenios Interinstitucionales para enfermedades sin control oficial**

Mediante Convenios de cooperación, con Universidades y Gremios, se apoyó la investigación sobre enfermedades que afectan la reproducción y la producción

bovina, en sistemas productivos de leche y carne, en los departamentos de Caquetá, Cundinamarca y Sucre.

#### **9.3.1.2.4. Pérdidas económicas**

De acuerdo con la encuesta de la canasta ganadera, aplicada por FEDEGAN – FNG, el presupuesto destinado al rubro sanitario oscila entre 6,56% en el sistema de ceba, y el 14,86% en cría, recurso que podría optimizarse, si la relación fuese inversa y se implementaran los programas preventivos direccionados estratégicamente.

Las transacciones comerciales de medicamentos veterinarios, superan los \$185.000 millones de pesos (2009), suma que podría ser inferior si los productores ganaderos tuviesen apropiada la cultura de la medicina veterinaria preventiva.

De otra parte, se ha estimado que las pérdidas por mortalidad en crías y adultos, sin incluir valores dejados de percibir por otras proyecciones, ascienden a la suma de \$518.418 millones/año (2009), lo que demuestra que se deben identificar las principales causas sanitarias y sus factores de riesgo, para implementar medidas de control e incrementar los indicadores productivos y reproductivos de las empresas del sector.

#### **9.3.1.2.5. Cultura Sanitaria**

Se han divulgado estrategias de prevención y control a través de eventos, publicaciones impresas, radiales y digitales como:

- » 13.039 productores capacitados a través de Jornadas sanitarias teórico prácticas.
- » 8.000 ejemplares del libro “Salud Animal en Ganadería Bovina” con apoyo del MADR y SENA
- » 3.500 ejemplares del libro “Situación en Colombia de enfermedades bovinas no sujetas al control oficial”.
- » 1.500 Programadores sanitarios distribuidos estratégicamente a través de los eventos sanitarios
- » 20 capítulos de la Serie radial “Salud y Sanidad Bovina” emitida a través de 64 emisoras comunitarias
- » 30 programas sobre temas sanitarios emitidos a través de televisión, por Expedición Ganadera
- » Adicionalmente, con cargo a recursos CONPES se elaboraron y distribuyeron 22.000 ejemplares de la Cartilla “Enfermedades que afectan la reproducción bovina en Colombia, no sujetas al control oficial”

### **9.3.2. Inocuidad**

El enfoque de las estrategias de FEDEGAN – FNG para contribuir a mejorar el estatus sanitario de la producción primaria, al igual que lo planteado para las enfermedades

no sujetas a control, también están de acuerdo con las políticas formuladas en los CONPES sanitarios 3376 (2005-2010) y 3676 (2011 – 2015).

Recientemente el país ha generado la siguiente legislación para la inocuidad en el eslabón Primario, en cuya formulación ha participado FEDEGAN – FNG:

- » Resoluciones ICA No. 2341 de 2007 y 3585 de 2008, sobre Buenas Prácticas Ganaderas –BPG- para las cadenas cárnica y láctea respectivamente.
- » Resolución del Ministerio de Salud y Protección social –MSPP- No. 2906 de 2007, sobre límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos para consumo humano, piensos o forrajes, y
- » Resolución MSPP No. 1382 de 2013, sobre límites máximos para residuos de medicamentos veterinarios en alimentos de origen animal destinados a consumo humano.
- » Ley 914 de 2004, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

### **9.3.2.1. Buenas Prácticas Ganaderas – BPG**

Son las actividades que se realizan de rutina en la empresa ganadera durante la crianza y el manejo de los animales a lo largo de sus etapas de vida, con el fin de producir alimentos de origen bovino, de buena calidad e inocuos para el consumo humano.

El ganadero como productor de alimentos debe implementar esta herramienta para generar valor con el fin de ofrecer a los mercados carne y leche seguros para la salud de los consumidores.

Los principales aspectos a cumplir son: la adecuación de las instalaciones, el manejo sanitario y bioseguridad, el saneamiento básico, el almacenamiento de insumos agrícolas y pecuarios, el buen uso de los medicamentos veterinarios, el bienestar de los animales, la alimentación identificación de los animales, la trazabilidad y registro de la información, las condiciones laborales de los trabajadores y el transporte de los animales.

#### **9.3.2.1.1. Escuelas de Campo Agrícolas – ECA**

FEDEGAN-FNG ha implementado esta metodología de transferencia de conocimiento que ha demostrado ser exitosa en el sector agropecuario, para apropiar las Buenas Prácticas de Producción. Por ser una técnica de capacitación participativa, dirigida a adultos, basada en el concepto de aprender por descubrimiento que se enfoca en problemas prácticos, relacionados con su quehacer cotidiano.

En cada taller los participantes intercambian conocimientos, tomando como base la experiencia y los saberes locales a través de métodos sencillos y vivenciales, y con el apoyo del técnico facilitador se añaden nuevos métodos y conceptos.

### **9.3.2.1.2. Convenios Interinstitucionales para divulgación de BPG**

Mediante la suscripción con el SENA de los convenios de innovación y transferencia No. 108 de 2010 y No.372 de 2012, se divulgaron prácticas de inocuidad a través de Escuelas de Campo Agrícola (ECA) sobre BPG y distribución de material educomunicativo, con los siguientes logros:

- » 104 profesionales de FEDEGAN – FNG, formados como multiplicadores de BPG
- » 8.557 productores ganaderos y personal vinculado al sector, capacitados.
- » Serie radial de 10 capítulos sobre BPG, emitida a través de 154 emisoras comunitarias, con aporte económico del MADR y SENA.
- » 50.000 ejemplares de la Cartilla tipo cómic distribuidos a través de eventos ganaderos
- » 61.000 protocolos para la implementación de buenas prácticas de ordeño, manejo de residuos, bioseguridad, entre otras.

### **9.3.2.1.3. Hatos certificados en Buenas Prácticas Ganaderas**

Entre 2008 y 2014, con la participación de FEDEGAN-FNG se han certificado por parte del ICA 625 predios productores de leche y 165 predios productores de carne.

### **9.3.2.1.4. Incentivo oficial**

FEDEGAN – FNG participó en la gestión del pago del Incentivo de \$10 pesos por litro de leche por parte de la industria, para cada hato certificado en BPG, Resolución MADR 017/2012.

## **9.3.2.2. Control de Residuos Químicos y Plaguicidas**

Los obstáculos técnicos de comercio hacen necesario que el Estado oriente las condiciones de salud, dicte las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad de los alimentos desde el eslabón primario hasta su transformación industrial y vigile su cumplimiento.

A partir del CONPES 3375 se recomendó el diseño e implementación de un Programa Nacional de Control y Vigilancia de Residuos y Contaminantes Químicos (PNR), en el eslabón primario, para cumplir con el objetivo de conocer el estatus sanitario del país en términos de inocuidad en lo relacionado con peligros químicos y contaminantes como residuos de medicamentos veterinarios, plaguicidas, hormonas, toxinas, aditivos y metales pesados, según las directrices del CODEX Alimentarius.

El control de los residuos que pueden resultar en el alimento, como consecuencia de la utilización indebida de medicamentos veterinarios, agroquímicos, plaguicidas y aditivos durante su producción y transformación, o debido a contaminación de tipo ambiental debe ser coordinado entre Instituto Colombiano de Vigilancia de medicamentos y Alimentos-INVIMA y el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA para el ase-

guramiento de la inocuidad de alimentos en Colombia. El ICA es la entidad encargada de actualizar el listado de medicamentos y plaguicidas prohibidos.

Todos los lineamientos de política de residuos se han formulado bajo los siguientes principios:

- » De la granja a la mesa
- » Medidas basadas en análisis de riesgo
- » Fortalecimiento de inspección, vigilancia y control
- » Mayor exigencia en medidas preventivas

El ICA, ha adelantado acciones de monitoreo en el sector primario respecto de sustancias prohibidas o de uso restringido en producción primaria, mientras CORPOICA ha desarrollado algunas de las pruebas para caracterización de sustancias químicas en animales vivos (sangre y orina).

El INVIMA por su parte, ha autorizado un laboratorio particular, para estandarizar procesos y pruebas, a nivel de planta de sacrificio, y durante 2013 adelantó el monitoreo de residuos de algunos medicamentos veterinarios y sustancias químicas en carne bovina.

No obstante, se presenta un insuficiente nivel de coordinación de las acciones adelantadas sobre la evaluación y gestión de riesgos químicos para la inocuidad en el subsector ganadero.

### **9.3.2.3. Control de Patógenos**

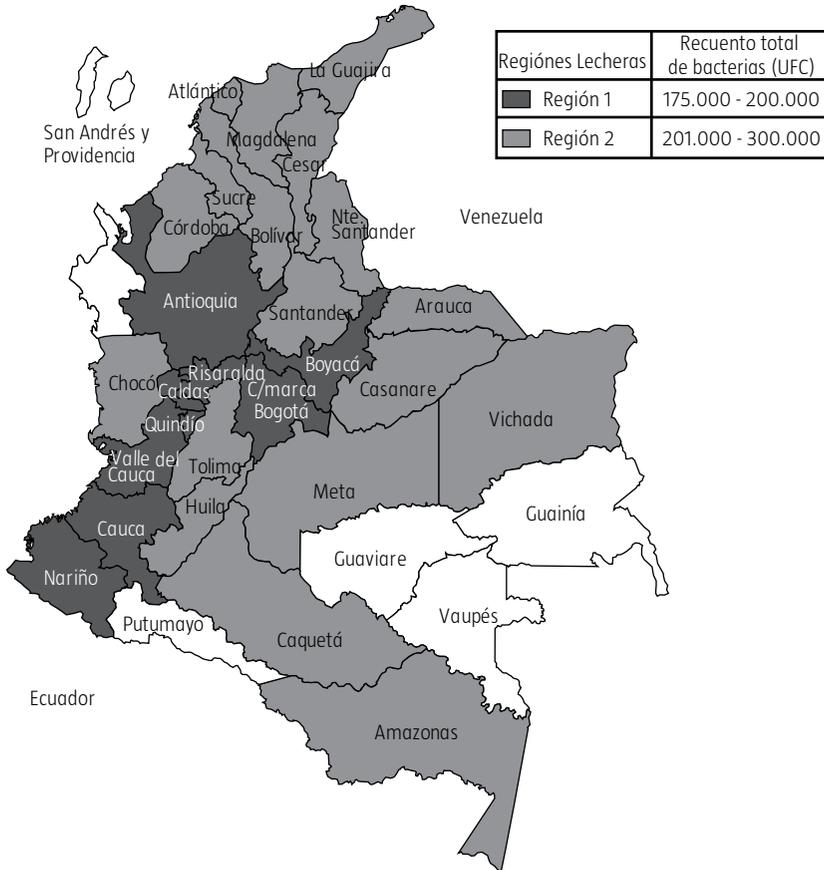
El documento Conpes 3376 de 2005 plantea la creación del Programa nacional de control de microorganismos patógenos en carne, leche y sus derivados como responsabilidad del INVIMA, con el propósito de establecer la línea base de contaminación microbiana, su prevalencia y acciones de mitigación.

Por lo anterior se solicitó determinar la incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos (ETAS), que tengan como agente causal la carne, leche y sus derivados, a través de la operación eficiente del sistema nacional de vigilancia en salud pública y la presencia y nivel de contaminación microbiana de estos productos.

De otra parte, en 2012, por gestión de FEDEGAN y el Consejo Nacional Lácteo el MADR expidió la resolución 017, por la cual se establece el sistema de pago de leche cruda al proveedor, que además de reglamentar los atributos de calidad composicional (proteína, grasa y sólidos totales) y sanitaria (vacunación contra Fiebre Aftosa y Brucelosis bovina), incluye bonificaciones por calidad higiénica, la cual se valora por el recuento total de bacterias y se expresa en unidades formadoras de colonias UFC por ml. Estas bonificaciones pueden afectar positiva o negativamente el precio.

A continuación, la Gráfica 9.6., relaciona los límites máximos de UFC por ml permitidos según región productora de leche.

**Gráfica 9.6. Regionalización del sistema de pago de la leche cruda al productor Colombia**



Fuente: Res - 017/2012 MADR

En la región 1 los niveles superiores a 200.000 UFC recibirán un castigo hasta de -63 pesos y los inferiores a 175.000 UFC una bonificación hasta de 74; mientras en la región 2 los niveles superiores a 300.000 UFC recibirán un castigo hasta de -74 pesos y los inferiores a 201.000 UFC una bonificación hasta de 74.

Como contribución a la educación de los ordeñadores para reducir la presencia de patógenos en la leche cruda, se ha vinculado a estos trabajadores en los talleres de BPG y se han ubicado en las fincas productoras de leche, protocolos de ordeño ilustrados en material durable.

Durante los 12 foros ganaderos realizados en el año 2012 por parte de FEDEGAN – FNG, entre otros temas, se incluyó el relacionado con prevención de la mastitis y control de la calidad de la leche cruda.

### 9.3.2.4. Trazabilidad

La OIE, recomienda a sus países miembros, que tomen medidas para garantizar que toda la cadena de producción alimentaria en asociación con el sector privado, promuevan la implementación de normas propias de este Organismo y del Codex en el ámbito de la identificación y de la trazabilidad de los animales y de los productos de origen animal como componentes del desarrollo económico y rural, que mejoran la sanidad animal, la vigilancia epidemiológica y la seguridad sanitaria de los alimentos derivados de la producción animal y aprobó un capítulo sobre la creación y aplicación de sistemas de identificación que permitan el rastreo de los animales.

A partir de la emergencia sanitaria relacionada con la Encefalopatía Espongiforme Bovina - EEB en los años 1987 - 2007, se intensificó y priorizó la necesidad de conocer la procedencia de la carne bovina ya que esta patología afecta a la población humana ocasionando sintomatología similar a la enfermedad de Creutzfeldt Jacob.

Como consecuencia, para recuperar la confianza de los consumidores fue necesario implementar “La trazabilidad” de la carne desde la identificación del animal en su finca de origen y a lo largo de las cadenas de comercialización, transformación, producción y expendio, para ser llevado a la mesa del consumidor, como componente fundamental de garantía sanitaria.

En 2004, la Ley 914, creó el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, reglamentada por el Decreto 3275 de 2005 y por la Resolución 46025 de 2005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, delegando en FEDEGAN la administración del sistema, a través de la identificación individual y electrónica, que soportaría las actividades de Inspección, Vigilancia y Control por parte de las autoridades sanitarias (ICA e INVIMA), por considerarse un componente importante, de inocuidad para los consumidores.

FEDEGAN ejecutó el contrato de delegación hasta febrero de 2013, a partir de entonces, por decisión del MADR, oficializada desde diciembre de 2012, el ICA asumió la administración del Sistema denominado IDENTIFICA.

Al cierre de sus operaciones, FEDEGAN – SINIGAN entregó los siguientes avances de resultado:

- » 675.567 bovinos identificados distribuidos en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Vichada y Bogotá.
- » 286 establecimientos (subastas, ferias, mercados ganaderos, eventos recreativos, eventos deportivos, frigoríficos) registrados, sin que se hubiese reglamentado por parte del MADR la obligatoriedad de los establecimientos a registrarse en el SINIGAN.

- » Un sistema de información sobre trazabilidad funcionando por primera vez en el país, centrado en una estrategia de cambio de cultura hacia la formalización del eslabón primario con una socialización intensiva con los ganaderos y el principio de encadenamiento con las cadenas cárnica y láctea para llegar al consumidor.
- » Entrega de 480.000 (cuatrocientos ochenta mil) Dispositivos de Identificación Nacional (DIN)
- » De acuerdo con el plan piloto de IDENTIFICA, la meta de identificación para el año 2013, se fijó en 2 millones de animales.

La estrategia se comprometía con atender 15 departamentos a través de 23 oficinas locales del ICA. Se cumplió con la identificación de 168.303 animales, cifra equivalente al 8,4% de la meta establecida focalizando la Zona de Alta Vigilancia.

### **9.3.3. Bienestar Animal**

El bienestar animal fue identificado por la OIE como una de las prioridades de su Plan Estratégico, y a partir del 2005, ha recomendado la adopción de normas sobre el tema.

En Colombia se incorporó el Bienestar Animal en la normatividad sanitaria, según Resoluciones ICA No. 2341 de 2007 y 3585 de 2008 para, las cadenas cárnica y láctea respectivamente

El Ministerio de Agricultura está a cargo de la consolidación del Comité Nacional de Bienestar Animal para promover su implementación en las especies productivas.

FEDEGAN – FNG ha desarrollado tabagos conjuntos con Word Animal Protection (anterior WSPA) y CORPOICA, con los siguientes logros:

- » Formación de 16 líderes de FEDEGAN –FNG en BA
- » 1.035 productores y profesionales capacitados, a través de Talleres teórico prácticos.
- » En 56 predios ganaderos de diferentes regiones se desarrolló el piloto de medición de indicadores

Además con financiación del Programa de Transformación productiva – Mincomercio se realizó una Consultoría Internacional para el diagnóstico de situación del Bienestar Animal en el país, la cual entregó recomendaciones con enfoque de cadena.

Mediante alianza con World Animal Protection se divulgaron principios de BA a productores y profesionales del sector a través de los siguientes medios:

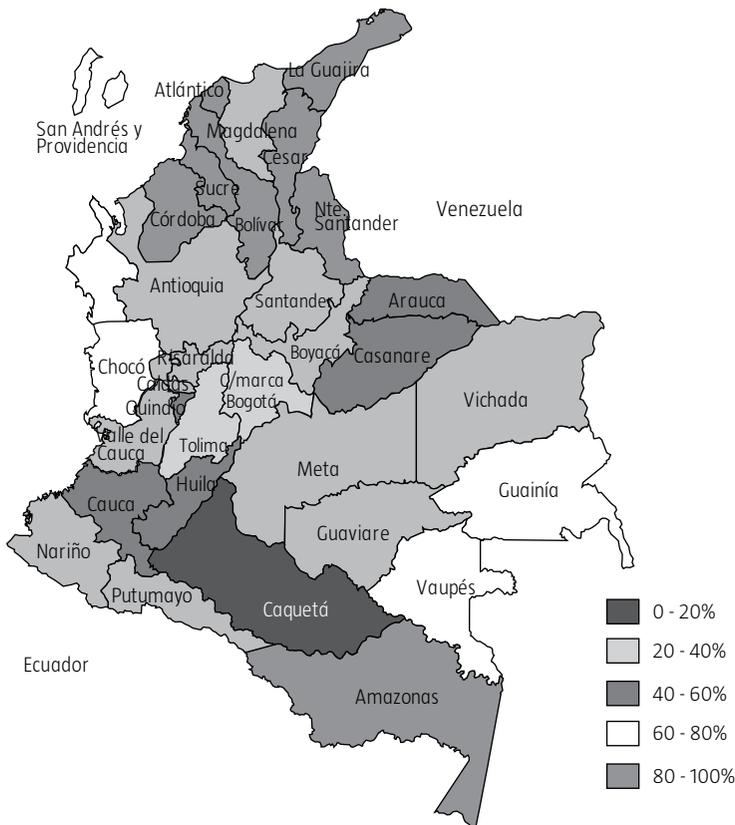
- » 1.000 láminas educativas sobre manejo de animales en condiciones de bienestar animal
- » 3.000 videos sobre bienestar animal adaptado a las condiciones nacionales.
- » Emisión de un programa radial sobre bienestar animal a través de 154 emisoras comunitarias y un capítulo en televisión.

### 9.3.4. Sistema de Información Técnica - SIT

Para planificar, ejecutar y evaluar los ciclos de vacunación, FEDEGAN – FNG desarrolló y ajusta de manera permanente, el Sistema de Información Técnica – SIT, que además provee información de coberturas y censos ganaderos nacionales, disponible para instituciones públicas y privadas, además de insumo fundamental para el desarrollo de proyectos en beneficio del sector pecuario del país.

El SIT actúa como bodega de datos para la georeferenciación de predios y la caracterización socioeconómica de zonas ganaderas, permite la generación de encuestas relacionadas con indicadores productivos y sanitarios, el conocimiento hectáreas destinadas a la producción pecuaria, el destino final de la leche producida en finca y posibilita el registro de datos de contacto de ganaderos, convirtiéndolo en parte fundamental de la red de contactos ganaderos del FNG.

**Gráfica 9.7. Cobertura de predios geoposicionados por departamento. Colombia Semestre1 de 2014**



### **9.3.5. Geoposicionamiento de predios**

El geoposicionamiento es una herramienta que permite establecer la ubicación geográfica de los predios pecuarios, información necesaria para el conformación de conglomerados, diseño de programas, delimitación de sistemas de producción, comportamiento espacial de enfermedades, análisis de riesgo en vigilancia epidemiológico, construcción de rutas de trabajo, procesos de trazabilidad y determinación de flujos de comercialización.

Consecuente con la importancia de utilizar un recurso tecnológico y confiable de información ganadera, FEDEGAN FNG implementó el proyecto de “Geoposicionamiento de predios”, y desde el año 2008, a la par de los ciclos de vacunación de fiebre aftosa y brucelosis, ha geoposicionado 380.000 predios pecuarios (Gráfica 9.7.), en 28 departamentos del país, con el objetivo construir una base de datos que provea información sólida y veraz.

## **9.4. ESTRATEGIAS DE SALUD, INOCUIDAD Y BIENESTAR ANIMAL**

FEDEGAN – FNG propone las estrategias que se describen a continuación, orientadas a cumplir los requisitos exigidos, según las tendencias dominantes a nivel internacional por “Una Salud”, lo cual incluye actividades de la cadena agroalimentaria: “De la granja a la mesa”, con un enfoque de Análisis de Riesgo para garantizar la admisibilidad de los productos nacionales, con apoyo técnico y científico, que brindará un gran soporte al Sistema Nacional de Sanidad Animal del país.

### **9.4.1. Mejoramiento del estatus sanitario**

La OIE señala que “El objetivo final de los Países Miembros de la OIE debe consistir en liberar la integralidad de sus territorios de determinadas enfermedades e impedir su reaparición. No obstante, debido a las dificultades para lograrlo en todo el territorio de un país, puede resultarles conveniente establecer y mantener compartimientos libres de ciertas patologías con vistas a controlarlas, así como a facilitar el comercio internacional... Los Países Miembros deben demostrar que el compartimiento se estableció en base a un plan de bioseguridad fiable y preciso, formulado por las Autoridades Veterinarias y el sector privado correspondiente en estrecha colaboración.”

#### **9.4.1.1. Estrategias diferenciales de vacunación contra fiebre aftosa**

- » Mantenimiento de la vacunación cíclica y masiva, con énfasis en zonas de frontera.
- » Nuevas estrategias de vacunación, basadas en análisis de riesgo, que permitan preparar por zonas, la certificación de país libre de fiebre aftosa sin vacunación.

- » Alianzas operacionales con países vecinos para protección de las franjas fronterizas (Venezuela, Ecuador, Panamá, Perú, Brasil)
- » Un Sistema de Vigilancia robusto para las enfermedades y Factores de Riesgo, priorizado en zonas de frontera, predios comercializadores y concentraciones ganaderas como ferias, subastas y plantas de sacrificio.
- » Muestreos permanentes para determinar niveles de inmunidad poblacional para fiebre aftosa, priorizados en zonas de frontera.
- » Oficialización del laboratorio de referencia de enfermedades vesiculares con certificación de bioseguridad NSB 3ª, con un banco de tipos y subtipos de virus actualizado.
- » Programa y normatividad actualizados, de acuerdo con los avances sanitarios del país.
- » Gestión del conocimiento dirigido a autoridades, entidades, academia, transportadores, concentraciones de animales, eslabón primario y recurso humano.

#### **9.4.1.2. Autodeclaración de Zonas estratégicas libres de Brucelosis bovina**

- » Documento del Programa actualizado de acuerdo a la situación sanitaria del país.
- » Sistema de Vigilancia para caracterizar la enfermedad y determinar su comportamiento, administrar los factores de riesgo y permitir la toma de decisiones.
- » Certificación estratégica de zonas libres de la enfermedad
- » Fondo de compensación para los ganaderos que sacrifiquen animales positivos a la enfermedad.
- » Normalización de requisitos para la movilización de animales.
- » Tercerización de las actividades de muestreo, diagnóstico y sacrificio de reactores positivos
- » Cultura sanitaria fortalecida a través de campañas masivas a las cadenas productivas y a la comunidad
- » Cumplimiento del protocolo de saneamiento de predios positivos a brucelosis
- » Mataderos autorizados para sacrificio de animales positivos.

#### **9.4.1.3. Autodeclaración de Zonas estratégicas libres de Tuberculosis bovina**

- » Documento del Programa actualizado de acuerdo a la situación sanitaria del país.
- » Sistema de Vigilancia para caracterizar la enfermedad y determinar su comportamiento, administrar los factores de riesgo y permitir la toma de decisiones.
- » Certificación estratégica de zonas libres de la enfermedad
- » Normalización de requisitos para la movilización de animales.
- » Tercerización de las actividades de muestreo, diagnóstico y sacrificio de reactores positivos

- » Cultura sanitaria fortalecida a través de campañas masivas a las cadenas productivas y a la comunidad

#### **9.4.1.4. Mantenimiento del estatus de país con riesgo insignificante para Encefalopatía Espongiforme Bovina – EEB**

- » Documento del Programa actualizado de acuerdo a la situación sanitaria del país.
- » Conservar el estatus alcanzado, a través de acciones de vigilancia activa y control del riesgo de introducción al país.

#### **9.4.1.5. Reducción de la prevalencia de la Rabia bovina**

- » Vacunación paralela a los ciclos de vacunación contra fiebre aftosa y brucelosis bovina, según disponibilidad de biológico, en las zonas determinadas por el ICA.
- » Control de reservorios, por parte del sector oficial, a través de campañas educativas y acompañamiento técnico a los productores.

#### **9.4.1.6. Reducción de la prevalencia de enfermedades no sujetas a control oficial priorizadas**

- » Sistema de vigilancia epidemiológica incluyente para las siguientes enfermedades priorizadas:
- » Grupo Reproductivas: Vulvovaginitis Pustular Infecciosa (IBR), Diarrea Viral Bovina (DVB) y Leptospirosis bovina
- » Grupo Parasitarias: Anaplasmosis y Babesiosis
- » Otras: Paratuberculosis bovina, Mastitis y Leucosis
- » Red nacional de diagnóstico con pruebas actualizadas y estandarizadas oficialmente, acordes con las necesidades de los diferentes sistemas de producción.
- » Manejo de la Salud del Hato según sistema productivo, como parte de los Modelos Integrados de Producción Bovina –MIPB-
- » Gestión de conocimiento en salud, sanidad bovina, con prácticas de prevención y manejo dirigida a ganaderos y profesionales del sector.

### **9.4.2. Inocuidad para la admisibilidad Sanitaria**

La admisibilidad sanitaria no solo está condicionada al estatus sanitario de los productos agroalimentarios sino a la credibilidad, transparencia, capacidad y gestión integral del Sistema de MSF de cada país.

En el caso de Colombia, el reconocimiento como país libre de fiebre aftosa con vacunación, es un logro muy importante, sin embargo, debido a los nuevos escenarios de mercados, la certificación por sí sola no es suficiente para lograr una

mayor inserción internacional del sector ganadero; ahora se debe avanzar en la adecuación y fortalecimiento del sistema MSF internacional implementando las acciones acordadas en los Conpes 3375, 3376 y 3676

Para lograr este impacto se requiere masificar la implementación de prácticas de inocuidad, para asegurar la calidad de los productos que se ofrecen al mercado, priorizando las fincas ubicadas en zonas con potencial exportador que cumplan los requisitos, y generando una estrategia para el resto del país.

#### **9.4.2.1. Programas preventivos para la Inocuidad**

- » Operatividad y reconocimiento del Sistema de Inspección Vigilancia y Control – IVC
- » Normatividad específica para fincas de exportación
- » Promoción de la estrategia de fincas de exportación para registro y vinculación de los ganaderos.
- » Tercerización de los procesos oficiales
- » Contar con incentivos para los productores y empresas de sacrificio con óptima inocuidad.
- » Seguimiento a normas, por parte del sector oficial a través del sistema IVC
- » Generalización del enfoque preventivo en los sistemas de aseguramiento, en los eslabones de la producción primaria y el procesamiento.
- » Cobertura de las acciones de IVC del Sistema MSF

#### **9.4.2.2. Monitoreo de residuos químicos y plaguicidas en predios ganaderos**

- » Fortalecimiento institucional de las entidades que conforman el sistema IVC para el desarrollo del Plan Nacional de Residuos – PNR y de planes subsectoriales -PSS de vigilancia y control de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos de las cadenas agroalimentarias de la carne y de la leche.
- » Ajustes de la normatividad a la situación colombiana
- » Determinación de la línea base de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos para la carne y la leche.
- » Implementación de medidas para garantizar que los productos de las cadenas cárnica y láctea cumplan con los límites máximos de residuos requeridos.
- » Implementación de laboratorios de análisis de residuos o contratación de servicios (tercerización).
- » Gestión del conocimiento orientado a ganaderos y profesionales del sector sobre el manejo de medicamentos y plaguicidas.

### **9.4.2.3. Monitoreo de patógenos**

- » Fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo del Plan Nacional de control de patógenos de las cadenas agroalimentarias.
- » Ajustes de la normatividad a la situación colombiana
- » Determinación de la línea base de patógenos y límites máximos para la carne, la leche y sus derivados.
- » Implementación de laboratorios de análisis de patógenos o contratación de servicios (tercerización).
- » Gestión del conocimiento orientado a ganaderos y profesionales del sector sobre el manejo de medicamentos y plaguicidas.

### **9.4.2.4. Implementación de Buenas Prácticas Ganaderas -BPG**

- » Normatividad de BPG implementada según las condiciones de producción del país y las exigencias de mercado.
- » Oficialización del incentivo para predios productores de carne certificados en BPG.
- » Tercerización de los procesos de auditoría y certificación de predios.
- » Incremento de la implementación de BPG en predios productores de carne y leche que provean a plantas higienizadoras y plantas de beneficio.
- » Gestión de conocimiento para la apropiación de las BPG entre productores y profesionales del sector.

### **9.4.2.5. Trazabilidad**

- » Normatividad ajustada a las exigencias del comercio nacional e internacional
- » Tercerización de los procesos bajo la auditoría del sector oficial.
- » Focalización de la estrategia hacia zonas priorizadas para la competitividad.
- » Integración del sistema de identificación de los animales con los procesos de inocuidad en los eslabones de la cadena productiva, hasta la entrega del producto final.
- » Gestión de conocimiento para la apropiación de la Trazabilidad del hato, entre los actores de la cadena productiva.

### **9.4.3. Bienestar Animal**

- » Consolidación del Comité de Bienestar Animal con participación de los sectores público y productivo, como referente consultor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de otras instancias de carácter oficial y privado.
- » Determinación de indicadores nacionales de línea base en BA, exigidos por mercados internacionales y consumidores.

- » Gestión de conocimiento sobre principios de Bienestar Animal, con enfoque de cadena.

## **9.5. VISIÓN DEL ICA DESDE LO GANADERO**

El ICA 2019 debe tener consolidadas áreas que le permitan operar de manera eficiente y oportuna, que incluyan en lo relacionado con comercio exterior aspectos dirigidos a la admisibilidad sanitaria con países con TLC, convenios sanitarios con países fronterizos, red de proveedores certificados, control estricto a importaciones, diplomacia sanitaria, recursos humanos en embajadas claves, procesos de trazabilidad, y asegurar la condición sanitaria de inocuidad nacional y procedimientos que permitan la planificación y seguimiento de los programas.

Además, debe asegurar la condición sanitaria y la inocuidad nacional, a través del fortalecimiento de su infraestructura, e implementación de software (SIGMA y SINIGAN) para la expedición de guías sanitarias de movilización y para los procesos de trazabilidad, el tratamiento de las enfermedades en general (con o sin control oficial), definición de metas de erradicación o disminución de prevalencia y planes de prevención o control por regiones y sistemas de producción.

Igualmente debe formalizar todos los procesos de inocuidad, IVC, calidad de medicamentos, insumos y alimentos para uso animal, BPG y residuos en alimentos, con responsabilidades específicas sobre temas de vigilancia epidemiológica, control de la movilización (puestos de control), protección fronteriza, trazabilidad, normatividad, control de insumos, certificación, educación, diagnóstico de enfermedades, sistemas de vigilancia, control de focos y procesos de tercerización como apoyo al cumplimiento de sus responsabilidades.

### **9.5.1. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica**

- » Fortalecimiento del Sistema Nacional de vigilancia epidemiológica, para las enfermedades que afectan el hato nacional.
- » Zonas de Alta Vigilancia y de Protección (fronteras) con la infraestructura necesaria para su control.
- » Estudios de análisis de riesgo para conocer el comportamiento de las enfermedades y definir las estrategias para su administración.
- » Estudios que permitan determinar niveles de protección producidos por la vacuna.
- » Vigilancia permanente a concentraciones de animales.
- » Inspección permanente ante y postmortem en plantas de sacrificio, que permitan identificar enfermedades y fuentes de origen de las mismas.
- » Gestión del conocimiento con la academia, y profesionales pecuarios en ejercicio particular

### **9.5.2. Puestos de Control**

- » Implementación de puestos de control fijos, y móviles para protección de fronteras.
- » Protocolo a nivel de puestos de control que permitan la identificación y el cumplimiento de requisitos para la movilización.
- » Sistemas de información y comunicación directa con oficinas del ICA y autoridades que permitan verificar la validez de la información.
- » Recurso humano capacitado e incluido en la planta de personal del ICA
- » Gestión del conocimiento para los diferentes eslabones de la cadena productiva (ganaderos, transportadores, autoridades)

### **9.5.3. Guías Sanitarias de Movilización Interna – GSMI**

- » Software con la capacidad y cobertura nacional necesaria para:
- » Uso en plataforma web
- » Registro en tiempo real de predios e inventarios ganaderos
- » Validación de los requisitos para expedición de GSMI
- » Identificación, bloqueo o autorización de expedición de GSMI
- » Descarga de inventarios en predios de origen e incorporación de las poblaciones en predios de destino
- » Operatividad del Sistema desde el nivel nacional
- » Recurso humano capacitado en manejo de procesos de información, para auditar y autorizar la expedición de las GSMI.
- » Expedición de GSMI a través de las Agremiaciones Ganaderas autorizadas oficialmente por el ICA
- » Gestión del conocimiento para los diferentes eslabones de la cadena productiva (ganaderos, transportadores, autoridades)

### **9.5.4. Tercerización**

Tercerización de actividades que permitan el cumplimiento oportuno, reduzcan los costos de operatividad y permitan al sector oficial aprovechar los recursos para planificar, normatizar, auditar, facilitar, formar cultura sanitaria, atender procesos de admisibilidad y convertirse en un sistema de referencia, orientada a lo siguiente:

- » Expedición de GSMI
- » Procesos de inocuidad
- » Toma de muestras
- » Pruebas diagnósticas.
- » Procesos de certificación.
- » Procesos de trazabilidad.
- » Procesos de Buenas Prácticas Ganaderas

## 9.6. FEDEGAN- FNG: DINAMIZADOR DE PROCESOS SANITARIOS

Dentro de los procesos sanitarios, FEDEGAN FNG, muestra desarrollos que permiten apreciar la utilización de los recursos parafiscales en beneficio de los ganaderos y como apoyo a todos los procesos tendientes a lograr la admisibilidad sanitaria y la mejora en los indicadores de producción

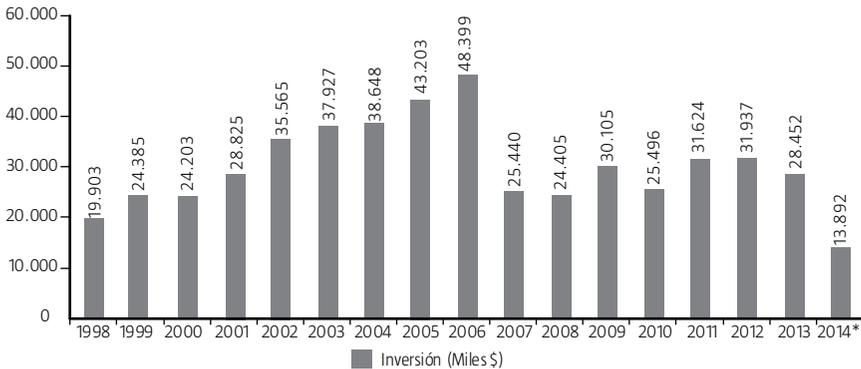
### 9.6.1. Enfermedades sujetas a control oficial

#### 9.6.1.1. Fiebre aftosa

De acuerdo a la ley 395 de 1997 FEDEGAN –FNG, a través de 79 Agremiaciones Ganaderas ejecutoras, ha desarrollado las actividades técnicas y operativas de 33 ciclos de vacunación, a partir de 1998, apoyados con una planta de 76 profesionales de Gestión Productiva y Salud Animal, 14 Coordinadores de las Unidades de Desarrollo Ganadero, 93 asistentes administrativas y una Subgerencia de Salud, Inocuidad y Bienestar Animal con una coordinación Técnica y una de Gestión Administrativa y 5 profesionales con sede en el nivel nacional.

Los ciclos de vacunación se han ejecutado a partir de 1996 con la implementación de 10 proyectos pilotos, y al primer ciclo del 2014 se han aplicado 600 millones de dosis con inversiones de 557.016 millones de pesos (Gráfica 9.8.).

**Gráfica 9.8. Inversión FNG para el Programa Nacional de Erradicación de Fiebre Aftosa**



Fuente. FEDEGAN-FNG 2014

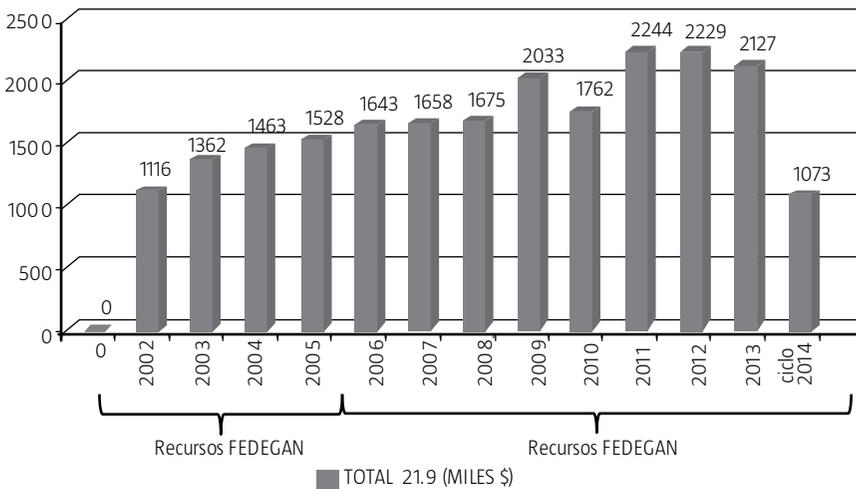
#### 9.6.1.2. Brucelosis bovina

A partir del año 2002, por propuesta de FEDEGAN – FNG al sector oficial se incluyó la vacunación cíclica paralela a la de fiebre aftosa, de terneras entre 3 y 8 meses contra esta enfermedad, aplicando las Cepas 19 y RB 51 autorizadas por el ICA, la primera

sin costo para el ganadero y la segunda subsidiada en el mismo valor de la Cepa 19, con el propósito de reducir los altos niveles de prevalencia (cifras mayores al 12%) a niveles tales que permitieran las propuestas de certificación de predios y zonas libres de la enfermedad.

Entre el 2002 y el 2014 se han protegido e identificado 28.411.011 hembras, con una inversión de \$ 21.921.690.115 (Gráfica ), que de acuerdo a información del ICA han permitido la reducción de los niveles de prevalencia a menos del 4%, y abriendo la posibilidad de pensar en certificaciones de zonas de excelencia sanitaria priorizadas por el ICA.

**Gráfica 9.9. Inversión FEDEGAN - FNG para el Programa Nacional de Prevención, Control y Erradicación de la brucelosis bovina. Colombia 2002 – Ciclo 1 2014.**



Fuente. FEDEGAN-FNG 2014

Estas coberturas de vacunación permiten de acuerdo a los niveles de protección generados por la vacuna, asumir que en un 75% (21.308.258 hembras) la población vacunada ha llegado protegida a su edad reproductiva.

Convenios de cooperación con Instituciones públicas y privadas, Gremios y cooperativas de productores, por valor de 926 millones de pesos, para la certificación de 3.129 predios de pequeños ganaderos libres de brucelosis en los departamentos de Arauca, Boyacá, Cundinamarca, Putumayo, Santander, Tolima, Guaviare, Caquetá.

### 9.6.1.3. Tuberculosis bovina

FEDEGAN, con recursos del FNG y SENA mediante convenios de cooperación por valor de 560 millones de pesos, con Instituciones públicas y privadas, Gremios y cooperativas

de productores dio apoyo técnico – económico para la certificación de 2.360 predios de libres de tuberculosis en los departamentos de Boyacá, Caquetá, Cundinamarca y Quindío.

#### 9.6.1.4. Rabia bovina

De acuerdo a la disponibilidad del laboratorio productor de vacuna bivalente aftosa rabia; utilizando toda la infraestructura física y de personal, para la conservación, distribución, aplicación y registro de 9.9 millones de dosis, haciendo más eficientes los recursos para el desarrollo de los ciclos.

### 9.6.2. Enfermedades no sujetas a control

Se apoyó la ejecución de convenios de cooperación para investigación sobre estas patologías, por valor de \$151.6 millones, con las Universidades y Gremios relacionados a continuación:

**Tabla 9.1 Inversión en Investigaciones realizadas sobre enfermedades de la producción y la reproducción.**

Institución	Departamento	Investigación	Valor total convenio
Universidad de la amazonía	Caquetá	Evaluación del perfil sanitario reproductivo en bovinos destinados a sacrificio en la compañía de ferias y mataderos del caquetá (cofema s.A), para determinar enfermedades reproductivas, su incidencia en el hato regional y determinación de origen	\$ 37.413.042,00
Universidad de la amazonía	Caquetá	Determinación de la prevalencia de leptospirosis en bovinos y personas en riesgo de fincas ganaderas de doble propósito	\$ 31.100.000
Universidad de la salle	Cundinamarca	Componentes epidemiológicos y económicos como base para la toma de decisiones en el control de mastitis	\$ 31.100.000,00
Asogasucre	Sucre	Identificación y control de mastitis subclínica en ganado de leche	\$ 52.024.300,00

Además, FEDEGAN – FNG invirtió entre los años 2010 y 2014, \$300 millones en divulgación de estrategias de prevención y control a través de eventos regionales, publicaciones impresas, radiales y digitales

### **9.6.3. Inversiones BPG**

En convenio con el SENA se invirtieron \$748.8 millones, para divulgación de prácticas de inocuidad a través de Escuelas de Campo Agrícola (ECA) sobre BPG y distribución de material educomunicativo y el aporte de \$166 millones, por el FNG, para ampliar la cobertura de ECAs y realizar acompañamiento técnico a productores para la implementación de BPG.

### **9.6.4. Trazabilidad**

Inversión de \$26.350.353.698, de los cuales \$17.598.830.500 ((67%) fueron aportados por el MADR, \$6.023.275.198 (23%) por recursos parafiscales (Fondo Nacional del Ganado –FNG y Fondo de Estabilización de precios –FEP) y \$ 2.728.248.000 (10%)

### **9.6.5. Bienestar Animal**

Mediante alianza con World Animal Protection se ejecutaron \$91 millones para divulgación del BA a productores y profesionales del sector

## 10. MODELOS INTEGRALES Y SOSTENIBLES DE PRODUCCIÓN

El desarrollo del sector ganadero debe ser pensado con un enfoque integral que permita poner en práctica modelos integrales de producción, articulando los distintos saberes, lo cual presenta un reto intelectual que implica crear un tejido que conecte el conocimiento de las disciplinas clásicas asociadas con la ganadería: nutrición, genética, ambiente, salud, reproducción, economía, etc.; dentro de un esquema transdisciplinar en el cual se construya conocimiento aplicable, directamente sobre el predio ganadero que lo necesita.

Este propósito implica salir del laboratorio, del aula de clase, de las condiciones controladas, y entrar a la finca y su problemática en campo. Para lograr la integralidad se propone como filosofía la Teoría General de Sistemas - TGS -, que provee elementos conceptuales como la sinergia, para establecer interacciones; la recursividad, que define la complejidad, identifica entradas, procesos, salidas, viabilidad y retroalimentación, todo dentro de la lógica de un proceso con respecto a un objetivo, alrededor del cual interactúan todos los componentes del sistema.

De esta forma, se evita tener partes de la realidad aisladas, es decir, objetos o componentes de un sistema estudiados por separado, sin tener claros el contexto y sus sinergias, lo que ha llevado a amplios y profundos conocimientos, trabajos o acciones sobre un tema específico, sin claridad sobre sus interrelaciones y el para qué se obtienen tales conocimientos y se desarrollan tales acciones.

La finca ganadera, vista bajo este enfoque, puede analizarse a través de subsistemas tales como nutrición, alimentación, población, reproducción, producción, genética, sanidad, gerencia y administración. De la misma forma, se puede describir la interacción con el entorno, por ejemplo, con los factores ambientales, culturales, sociales y económicos y de mercado presentes en el municipio, que a su vez se relacionan con los de la región, el departamento, el país y el planeta.

Dentro de este orden de ideas, el trabajo de Ciencia y Tecnología está orientado hacia los Núcleos Regionales de Desarrollo Ganadero, enfoque con el que se logra una clara comprensión del contexto y permite, de una manera más acertada, describir el estado del objeto de análisis (sector ganadero, finca ganadera, asociación de ganaderos, etc.), definir con mayor precisión los problemas o situaciones complejas y orientar con eficiencia acciones de intervención para la solución de los mismos.

Con base en un enfoque de eficiencia, los impactos a generar están relacionados con mejoras en la competitividad de las empresas y los ingresos de los productores. Es importante, por lo tanto, promover el uso de tecnologías duras, como las relacionadas con genética, reproducción, alimentación, salud, conservación de recursos naturales, etc...; al tiempo que se debe buscar, simultáneamente, la adopción de tecnologías blandas, relacionadas con empresarización, buenas prácticas administrativas y gestión del capital humano, entre otras, utilizando herramientas como la gestión del conocimiento, transferencia de procesos tecnológicos, alianzas estratégicas, sistemas de información y gestión de recursos que pueden apoyar el desarrollo del sector, contribuyendo así al proceso de transformación de la ganadería en una actividad moderna y competitiva.

## **10.1. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

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 no es otro que mejorar la productividad, rentabilidad y sostenibilidad de la ganadería colombiana, entendiendo que un requisito básico para que la Gestión del Conocimiento sea efectiva, es la integración de todas las acciones, lo cual permite atender a los productores y sus fincas, dependiendo de su nivel de innovación y, al mismo tiempo, operar proyectos o servicios con distinto nivel de interacción con el ganadero y diferente período de atención a los beneficiarios.

En la Gráfica 10.1, se muestra la Espiral de Gestión del Conocimiento, en cuya base se propone el desarrollo de acciones de impacto masivo, con las que se busca sensibilizar a los ganaderos sobre la aplicación de algunas tecnologías puntuales o enseñar a utilizarlas. Estas acciones implican contacto con el ganadero solo en un momento específico.

**Gráfica 10.1. Espiral de la Gestión del Conocimiento**

Fuente FEDEGAN – FNG 2014

Ascendiendo en la espiral se encuentran las acciones que implican un contacto periódico con los ganaderos y, al mismo tiempo, trabajo mediante grupos de productores pequeños y medianos, buscando generar cambios de cultura entre los productores, tanto en lo referente a la introducción de tecnologías como en la conciencia sobre la importancia de trabajar de la mano con sus colegas, generando redes sociales.

En el nivel superior se encuentran las redes de conocimiento, que serán administradas por universidades o centros de investigación. En estas redes podrán participar productores, asesores técnicos, docentes, investigadores, etc... Este será el escenario más activo de intercambio y de generación de conocimiento, abierto a todos los actores que deseen participar.

### 10.1.1. Innovación: camino para la generación de ventajas competitivas

La innovación se puede definir como todo cambio introducido en un proceso o producto que genera valor agregado en un mercado, basado en la aplicación del conocimiento. Desde este punto de vista, la innovación en la ganadería se puede definir como todo cambio introducido en los distintos procesos (productivos, administrativos, gerenciales, ambientales, sociales, etc.) basado en la gestión de conocimiento, que permita generar valor agregado en la empresa. En Colombia

no existe una adecuada cultura de la innovación, por lo cual resulta fundamental implementar estrategias que permitan alcanzar y mantener adecuados niveles de productividad y rentabilidad en el negocio, frente a un mundo cada vez más globalizado.

El concepto de innovación tiene un componente humano central o medular, sin el cual es imposible lograrla, pues quienes realizan la innovación son las personas, los productores, para el caso del sector ganadero. La generación de Innovación al interior de las fincas ganaderas requiere realizar Gestión de Conocimiento, entendida como el proceso de intercambio entre el conocimiento de los productores (en muchas ocasiones, de carácter tradicional y fundamentado en experiencias cotidianas) y el de los técnicos (fundamentado en la evidencia científica), con el fin de construir planes de mejora para cada predio, de acuerdo con las capacidades y aspiraciones de los propietarios.

Como complemento a las acciones propias de ciencia, tecnología e innovación, se deben fortalecer instrumentos de desarrollo del sector, como organizaciones debidamente estructuradas, entendiendo que la sostenibilidad de los procesos de innovación y la posibilidad de tener mejores condiciones de negociación de los productos, depende del nivel de asociatividad y de la fortaleza de las organizaciones.

## **10.2. TECNOLOGÍAS DE SALUD**

Esta tecnología, considerada de gran importancia, se desarrolla a través del pilar de Gestión de Salud, Inocuidad y Bienestar Animal.

## **10.3. TECNOLOGÍAS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

Si bien la producción ganadera ha jugado un papel decisivo en la transformación de los ecosistemas y de la ocupación del territorio a expensas de los bosques naturales (McAlpine et al., 2009); se debe tener en cuenta que, a nivel mundial, esta actividad es social y políticamente significativa, ya que representa cerca del 40 por ciento del Producto Interno Bruto agrícola, emplea a más de 1.300 millones de personas y crea los medios de vida para mil millones de pobres del mundo (FAO, 2006).

Se calcula que la actividad agropecuaria, en este momento en Colombia, ocupa 51.1 millones de hectáreas, de las cuales se estima que 38.8 millones de hectáreas corresponden a territorio ocupado en ganadería, incluyendo 7.9 millones de hectáreas en malezas y rastrojos (DANE, 2005), es decir, que cerca del 34 por ciento del territorio nacional sería utilizado en ganadería.

Adicionalmente, según la segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se estima que el 53% de los gases de efecto invernadero provienen de los sistemas de producción agrícolas

y pecuarios, entre los cuales la ganadería contribuye con un 19% de las emisiones totales, sin tener en cuenta las emisiones derivadas de la conversión de bosques a praderas, lo cual aporta adicionalmente el 9,2% de las emisiones totales del país (IDEAM, 2010)

En relación con tan alto impacto, se propone un manejo del territorio que permita el ordenamiento ambiental de paisajes ganaderos por medio de la zonificación y delimitación de áreas, teniendo en cuenta restricciones ambientales y áreas para la conservación y restauración. Con respecto a la baja productividad, se plantea un manejo a escala predial que incluya la intensificación productiva y sistemas de producción multiestrato (ej.: agroforestería y silvopastoreo) que permitan un incremento de la productividad y se articulen con las estrategias a escala de paisaje.

### **10.3.1. Bienes y Servicios Ambientales**

Es evidente entonces, que la modernización y la competitividad de la ganadería pasan por la reconversión ambiental ganadera y la generación de políticas de carácter nacional, que permitan la introducción de prácticas sostenibles a nivel predial por medio del establecimiento de sistemas silvopastoriles y la conservación de bosques en predios ganaderos. Estas opciones podrían contribuir, como en ningún otro sector, a la generación de bienes y servicios ambientales tanto de importancia local y nacional como de interés global, lo cual convierte a los sistemas ganaderos asociados con árboles en una gran oportunidad de compensación ambiental

Los procesos de degradación ambiental están íntimamente ligados al manejo tradicional de los sistemas de producción agrícolas y pecuarios, en los que el papel del árbol no se ha valorado adecuadamente. No existe la presencia de árboles y arbustos que con sus copas actúan como sombrilla (paraguas y parasol); su hojarasca contribuye a cubrir el suelo y a regular el impacto de las gotas de lluvia y el flujo de agua, que es fuente de nutrientes para la superficie del suelo (ciclaje de nutrientes). Los árboles, con sus raíces fuertes y largas perforando el suelo en busca de sustento, nutrientes y agua, contribuyen a combatir la compactación de los suelos y su actividad es la base del ciclaje de nutrientes.

Una valiosa herramienta para generar beneficios ambientales son los sistemas silvopastoriles, los cuales incorporan una variedad de especies de árboles, arbustos y pastos que son deliberadamente plantadas o mantenidas por el agricultor (“biodiversidad planeada”). Los componentes arbóreo, arbustivo y pastura, a su turno, proveen estructuras físicas, recursos y hábitat que apoyan especies de plantas y animales adicionales (“biodiversidad asociada”). Comunidades ricas de lianas, musgos, líquenes y plantas epifitas a menudo se encuentran sobre las

ramas y troncos de los árboles. Una amplia variedad de animales (insectos, aves, murciélagos y otros mamíferos) pueden usar los sistemas silvopastoriles para obtener alimento, sombrero, protección de predadores o refugio en condiciones micro climáticas adversas<sup>1</sup>.

Se calculan unas tasas anuales de fijación de carbono en sistemas silvopastoriles que varían entre 1 y 5 toneladas de carbono por hectárea, dependiendo del clima, el suelo, el tipo de pastura, las especies de árboles y la densidad y edad de los árboles<sup>2</sup>, servicios ambientales que tienen hoy una condición remunerativa para el productor.

### 10.3.2. Arreglos Silvopastoriles

Aunque el modelo ganadero convencional ha privilegiado el uso exclusivo de gramíneas, en los últimos años se ha investigado en diferentes modelos agroforestales pecuarios que asocian árboles y arbustos forrajeros con las gramíneas. Los sistemas silvopastoriles son una alternativa para la producción pecuaria en donde se integran en un mismo espacio, leñosas perennes (árboles y arbustos) con plantas de crecimiento herbáceo (gramíneas, leguminosas rastreras y arvenses)<sup>3</sup> y animales. El silvopastoreo es un tipo de agroforestería que asocia animales que pastan directamente entre árboles o bajo ellos. Los árboles pueden ser de vegetación natural o plantados con fines maderables, para productos industriales (eg. caucho, palma de aceite), frutales, forrajeros o árboles multipropósito<sup>4</sup>.

A continuación, se describirán los principales arreglos silvopastoriles que se han implementados en Colombia; sin embargo, es importante tener en cuenta que existe una amplia gama de combinaciones y especies de árboles y arbustos que se pueden utilizar, acorde con las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de cada región de nuestro país.

#### 10.3.2.1. Sistema Silvopastoril Intensivo

El sistema Silvopastoril Intensivo (SSI), utiliza de mediana a alta densidad de árboles o arbustos, buscando la máxima producción por unidad de área a través de la incorporación de un estrato arbustivo para ramoneo y en algunos casos un estrato arbóreo multipropósito (maderables, frutales, sombra, etc.) en asocio con gramíneas.

1 Harvey, 2001.

2 Ibrahim, Guerra, Casasola and Neely (2010) *Importance of silvopastoral systems for mitigation of climate change and harnessing of environmental benefits*.

3 Ibrahim, M., Pezo, D. 1998. *Sistemas Silvopastoriles. Módulo de enseñanza agroforestal No. 2. CATIE, GTZ.*

4 Sánchez, M. 1999. *Sistemas Agroforestales para intensificar de manera sostenible la producción animal en Latinoamérica tropical. En: Agroforestería para la producción animal en Latinoamérica. FAO.*

### A continuación se muestran imágenes del modelo Silvopastoril Intensivo.



*Silvopastoril Intensivo con Leucaena y maderables*



*Silvopastoril Intensivo con Botón de Oro*

#### 10.3.2.2. Árboles dispersos en potreros

En la gran mayoría de las zonas ganaderas la presencia de árboles es mínima. Existen pocas experiencias de pastoreo bajo el dosel de los árboles y, más bien, predominan amplias áreas descubiertas, en donde los animales se ven enfrentados a las difíciles condiciones del trópico.



*Silvopastoril con Pisamo o Búcaro (Erythrina fusca)*



*Silvopastoril con Guamos (Inga spp.)*

#### 10.3.2.3. Manejo de la Regeneración Natural

También llamado “Desmatona Selectiva”, “Restauración Ecológica asistida con fines productivos” o “Manejo de la Sucesión Vegetal”, consiste en permitir el desarrollo controlado de diferentes especies arbóreas o arbustivas que aparecen en los potreros sin que hayan sido sembradas por el hombre (semillas transportadas por diversos animales o por el viento). La estrategia se basa en la desmatona o chapia selectiva de los rastrojos, que permita obtener un sistema de potreros con árboles dispersos.

#### 10.3.2.4. Cercas Vivas

Son estructuras que se utilizan para dividir los potreros o para delimitación de fincas o predios en el sector rural. Las cercas vivas son una estrategia que motiva a reemplazar

las cercas hechas con postes muertos y genera, entre otros beneficios, el ahorro de dinero en su mantenimiento y reemplazo, evita la tala de árboles, ocasionalmente provee leña y, en el mediano y largo plazo, madera para la construcción en diferentes



*Cerca Viva de Indio Desnudo o Resbalamono Bursera simaruba*



*Cerca Viva de Matarratón Gliricidia sepium como fuente de forraje*

usos<sup>5</sup>. La siembra de cercas vivas puede ahorrar entre 30 y 70% los costos por mantenimiento y reemplazo de cercas muertas.

### **10.3.2.5. Corrales vivos para el manejo del ganado**

El manejo de los animales en las explotaciones ganaderas, ya sea en actividades individuales o grupales, requiere la construcción de sitios que permitan desarrollar las labores propias del sistema de producción, utilizando instalaciones como corrales, establos, embudos, palpaderos y embarcaderos, para este propósito existen alternativas de construcción utilizando árboles que se pueden propagar por estacas, dependiendo la especie a utilizar y de la altura sobre el nivel del mar; además, sus costos de establecimiento son bajos.

**A continuación se muestran imágenes de modelos de corrales vivos.**



*Mezcla de embudo vivo y embarcadero*



*Los corrales vivos contribuyen con el bienestar animal*

<sup>5</sup> Moreno & col, 2008. *Medidas integrales para el manejo ambiental de la ganadería bovina. Cartilla #3.* FEDEGAN, Sena, Cipav.

### 10.3.2.6. Barreras Rompevientos



*Las barreras rompevientos disminuyen el efecto desecante de los vientos en el verano*

También son llamadas cortinas cortavientos o cinturones verdes de protección. Estos arreglos agroforestales son de gran importancia especialmente durante la época de verano, cuando las corrientes de aire contribuyen a secar los pastos, disminuyendo la disponibilidad de forrajes para el ganado. Estas se pueden convertir en una herramienta importante en el control de vientos, y con este propósito se siembran en hileras simples, dobles o triples; el número de hileras dependerá de la intensidad de los vientos<sup>6</sup>.

### 10.3.2.7. Bancos Mixtos de Forraje

Los Bancos forrajeros son cultivos intensivos cuya finalidad es producir hojas y tallos de gran valor nutritivo para la alimentación de los animales por medio de sistemas de corte y acarreo. Dentro de los bancos forrajeros podemos considerar tanto los cultivos de pastos de corte, caña de azúcar, así como especies leñosas (árboles y arbustos). Estos forrajes pueden suministrarse frescos, secarse para producir harina o ensilarse<sup>7</sup>.



*Banco Mixto con Caña de azúcar *Saccharum officinarum* y Nacedero *Trichanthera gigantea**



*Banco forrajero con Ramio *Boehmeria nivea* cerca de una fuente de agua*

6 Moreno & col, 2008. *Medidas integrales para el manejo ambiental de la ganadería bovina. Cartilla #3.* FEDEGAN, Sena, Cipav.

7 FEDEGAN, Cipav, Sena, 2010. *Establecimiento y manejo de bancos mixtos de forrajes.*

### 10.3.3. Beneficios ambientales y productivos de los sistemas silvopastoriles

Los sistemas silvopastoriles son la herramienta que nos permite obtener una ganadería eficiente en términos de producción de carne y leche, de rentabilidad y competitividad, y de conservación de los recursos naturales. Con los sistemas silvopastoriles se puede lograr la conservación (y la recuperación) productiva del capital natural de la finca y del país.

Son numerosos los beneficios de los sistemas silvopastoriles, y ellos dependerán del sistema específico que se establezca y de la especie o especies de árboles que formen parte de dicho sistema. A continuación se presentan algunos de los beneficios que se pueden lograr con un adecuado establecimiento y manejo de los sistemas silvopastoriles:

- » Reciclaje de nutrientes y conservación de la fertilidad del suelo
- » Fijación de nitrógeno y fertilidad del suelo
- » Conservación y regulación de las aguas
- » Alimento para el ganado
- » Conservación de la biodiversidad
- » Sombra
- » Producción de madera y frutos
- » Captura de carbono y Cambio Climático

### 10.3.4. Compensaciones Ambientales

Dados los bienes y servicios ambientales que proveen el establecimiento de Sistemas Silvopastoriles, es conveniente examinar la posibilidad de ser financiados con recursos provenientes de compensaciones ambientales.

Aunque las obras de infraestructura y la extracción de las reservas minero energéticas contribuyen al desarrollo económico del país y la generación de recursos para inversión, paralelamente generan amplios impactos ambientales negativos en la gran mayoría de ecosistemas naturales y de vital importancia para la generación de bienes y servicios ambientales, por lo que se ha hecho necesario generar herramientas como los planes de manejo ambiental y el diseño de un marco legal que garantice que las empresas compensen o mitiguen los impactos generados.

Inicialmente, **la Ley 99 de 1993 en el Artículo 43**, en su párrafo contempla que: “Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir

este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.”

Posteriormente, el Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, reglamenta el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, con el **Decreto 1900 del 12 de junio de 2006**, el cual menciona que : “Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de las fuentes naturales y que esté sujeto a la obtención de licencia ambiental, deberá destinar el 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica”.

En concordancia con este decreto, se emitió la **Resolución 974 de 2007**: que habla sobre: “Conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamientos de áreas para facilitar la sucesión vegetal, adquisición de predios y/o mejoras en zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos y recarga de acuíferos, estrella fluviales y rondas hídricas”. De igual forma esta resolución establece el porcentaje que debe destinarse para la elaboración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica

En agosto de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó el **Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad**. Este manual tiene como objetivo establecer el procedimiento para la determinación y cuantificación de las medidas de compensación por pérdida de biodiversidad y, es un instrumento de uso obligatorio para los usuarios en la elaboración de los estudios de impacto ambiental para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en la evaluación y aprobación de las medidas de compensación por pérdida de biodiversidad en el proceso de licenciamiento ambiental y sus modificaciones.

La compensación por la pérdida de biodiversidad consiste en las acciones que tienen como objeto resarcir a la biodiversidad por los impactos o efectos negativos que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos y que conlleven pérdida de la biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria; de manera que se garantice la conservación efectiva de un área ecológicamente equivalente, donde se logre generar una estrategia de conservación permanente y/o su restauración ecológica, a fin de que al comparar con la línea base se garantice la no pérdida neta de biodiversidad. El principio de la recuperación neta de biodiversidad se refiere a la compensación que es diseñada y ejecutada para alcanzar resultados de conservación in situ medibles, que de manera razonable pueda esperarse que darán lugar a la recuperación neta .

Se definieron cuatro factores para el cálculo del área a compensar, estos factores son: 1) representatividad del ecosistema en el sistema nacional de áreas protegidas; 2) rareza; 3) remanencia y 4) tasa de transformación anual. En síntesis, por cada

hectárea de Vegetación Secundaria se compensará con dos a cuatro hectáreas, para cada hectárea de Ecosistema Natural se compensará con 4 a 10 hectáreas.

- » **La representatividad** es definida como el porcentaje mínimo necesario de una unidad de análisis, para asegurar su representación en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) en términos de la meta de conservación. Este factor permite identificar los ecosistemas prioritarios inmersos en los biomas/distritos biogeográficos requeridos para alcanzar los niveles de representatividad o metas de conservación (MC) propuestas en el ejercicio de prioridades de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y acorde a los compromisos adquiridos por Colombia en el marco del Convenio de Diversidad Biológica. En este sentido, si se afecta un ecosistema con una nula o baja representación en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se incrementa el área a compensar en una mayor medida, aumenta el factor de compensación por representatividad.
- » **La rareza** se refiere a la singularidad de un ecosistema- bioma /distrito biogeográfico en un área estudio y generalmente se caracterizan por altos niveles de endemismo de especies. Este factor permite identificar los ecosistemas y biomas/distritos biogeográficos con distribución restringida o muy rara frente a los ecosistemas y biomas/distritos biogeográficos con distribución amplia en el país.
- » **La remanencia** es el cociente de los factores del área remanente calculada del ecosistema natural y el área total del bioma/ distrito biogeográfico. Biomas/distritos biogeográficos con alta remanencia o con baja remanencia tienen un alto factor de compensación, ya que se considera igualmente importante, proteger los ecosistemas con una alta remanencia (prístinos) en donde la entrada de un proyecto, obra o actividad puede desencadenar la transformación del mismo; que proteger los ecosistemas relictuales altamente transformados en donde la pérdida adicional de área puede significar la pérdida de la integridad y funcionalidad del paisaje.
- » **La tasa de transformación anual** se refiere a la pérdida anual de cobertura natural de un ecosistema-bioma distrito, provocada por acción antrópica y/o natural, la información generada para bosques proviene del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM y para otros tipos de coberturas vegetales se utilizó la herramienta TERRA I que desarrolló el Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT y The Nature Conservancy TNC11. Este factor de compensación pretende incorporar el riesgo de transformación de ecosistemas para lograr mantener la integridad ecológica de los paisajes.

Las áreas ecológicamente equivalentes deben ubicarse dentro del área de influencia del proyecto o, en su defecto, dentro de las subzonas hidrográficas donde se encuentra

ubicado, y si esto no es posible, en las subzonas hidrográficas circundantes, lo más cerca posible al área impactada.

Para cumplir con el área de compensación se podrán realizar acciones de conservación, restauración y/o herramientas de manejo de paisaje. De ser posible, se privilegiarán áreas ecológicamente equivalentes y, en caso de no encontrarse suficientes áreas ecológicamente equivalentes, deberán realizarse actividades de restauración ecológica, en las cuales se podrán incluir herramientas de manejo de paisaje como son los arreglos silvopastoriles, agroforestales, silviculturales, etc., hasta cumplir con el área a compensar.

Los sistemas silvopastoriles se convierten en una herramienta de compensación que garantiza la restauración de áreas equivalentes de los ecosistemas impactados. Los sistemas silvopastoriles no solamente ayudan a restablecer la función del sitio, sino además sus componentes y estructura convirtiéndose en un sistema autónomo y sostenible, el sistema es capaz de llegar a emular funcionalmente la productividad y la interacción de componentes abióticos como el original.

### **10.3.5. Planes De Ordenamiento De Cuencas**

En relación con el alto impacto ambiental que genera la actividad ganadera, se propone articular las propuestas de trabajo en el marco normativo vigente a través del Sistema Nacional Ambiental – SINA según lo consagrado en la ley 99 de 1993, el cual propone integrar a los diferentes agentes públicos, sociales y privados involucrados en el tema ambiental con el fin de promover un modelo de desarrollo sostenible que conduzca a un crecimiento económico del país.

Por lo anterior, FEDEGAN-FNG propone un manejo del territorio que permita el ordenamiento ambiental de paisajes ganaderos por medio de la zonificación y delimitación de áreas, el cual tenga en cuenta restricciones ambientales, áreas para la conservación y restauración. Se sugiere actualizar los Planes de Manejo y ordenamiento a nivel de Cuenca (POMCAS) los cuales son actualmente la herramienta para la administración de los territorios de acuerdo a lo estipulado en la Ley 388 de 1997 y son el marco normativo estratégico para planificar el uso sostenible de la cuenca, permitiendo la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica.

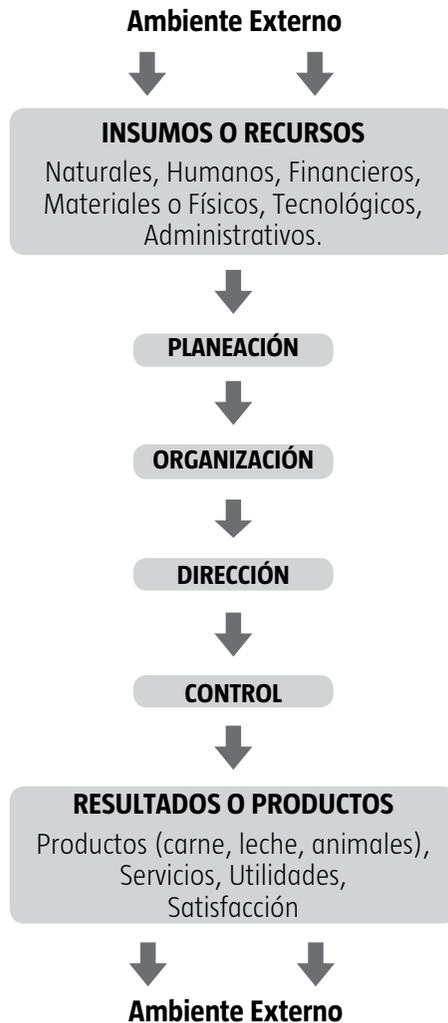
## **10.4. EMPRESARIZACIÓN**

El logro de una mayor empresarización del productor ganadero busca dejar atrás el papel de “finquero” y adoptar la mentalidad de “empresario”, paso que se logra llevar a cabo a través de una verdadera gestión que involucre todos los ejes de producción de los sistemas productivos.

La gestión parte del reconocimiento inicial del productor como un empresario, para que, a partir de este reconocimiento, se apropie de las herramientas necesarias para ejercer la administración de su empresa. El siguiente paso es reconocer cada uno de los recursos con los que generará el bien o el servicio y empezar a desarrollar habilidades como gerente, de tal forma que tome decisiones y lidere procesos.

La gerencia real se basa entonces, en la realización de las funciones de planeación, organización, dirección y control. En la siguiente figura se muestra el proceso administrativo de las empresas ganaderas :

**Gráfica 10.2. Proceso Administrativo de las empresas ganaderas**



**Ambiente Externo**

Se puede observar como en la empresa ganadera se reciben insumos (entradas), se transforman y se entregan productos (salidas) al entorno; todo esto mediante acciones incluidas en la gerencia real (planeación, organización, dirección y control).

**10.5. PILOTO DE MODELOS INTEGRALES DE PRODUCCIÓN BOVINA – MIPB**

Buscando la integración de las tecnologías y entendiendo que la ganadería colombiana se desarrolla en la zona ecuatorial 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, la oferta disponible en estos aspectos, para diseñar, a partir de ella, los modelos integrales de producción bovina que más se adapten a las condiciones de cada región.

Los países líderes en la producción de leche y carne en el mundo, además de contar con políticas de apoyo estables y de largo plazo, fundamentan su competitividad en modelos eficientes y estandarizados de producción implementados a nivel de finca. Estos modelos toman como base la oferta ambiental existente en cada región e integran los componentes de alimentación, salud, genética, gestión empresarial, capital humano y ambiental, entre otros.

En general, la ganadería colombiana no cumple con estándares internacionales de calidad y no ha utilizado de manera sostenible los recursos naturales, comenzando a evidenciarse problemas en la provisión de agua y la degradación de suelos, así como bajos niveles de productividad y, en el caso de la lechería especializada, altos costos de producción. Adicionalmente, la producción a nivel de los pequeños productores continúa siendo dispersa con escasos niveles de asociatividad.

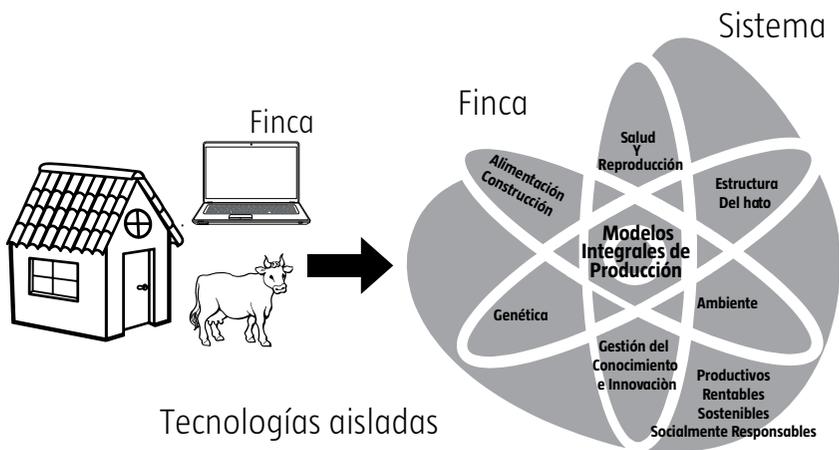
En este escenario, es fundamental trabajar en la validación de una metodología que permita la identificación de modelos de producción adaptados a las condiciones de cada región, utilizando un enfoque sistémico que integre los distintos componentes y permita generar sinergias entre ellos, como lo muestra la siguiente gráfica.

**Estrategias:**

- » Apropiación de conocimiento en los ganaderos participantes del proyecto.
- » Establecimiento de modelos de planeación forrajera que permitan optimizar el manejo de los recursos forrajeros y contribuyan a mejorar los indicadores de productividad de las praderas y sistemas productivos.
- » Promoción de estrategias de reducción de los costos de producción a través de la aplicación del nuevo conocimiento generado en las ganaderías, para incrementar la productividad y rentabilidad.

- » Aplicación de tecnologías relacionadas con la gestión eficiente del agua, suelo, aire y biodiversidad, con el fin de lograr un manejo sostenible de los recursos naturales en la ganadería colombiana.
- » Contribución de elementos básicos de identificación de oportunidades de mejoramiento genético que aporten, tanto a la generación de procesos de desarrollo tecnológico como al mejoramiento de los indicadores de productividad.
- » Identificación de redes de causalidad sanitaria y factores de riesgo parasitario, reproductivo y en el proceso de ordeño, para contribuir al mejoramiento de la productividad y reproductividad del hato bovino colombiano.
- » Mejoramiento de los procesos relacionados con el control de enfermedades reproductivas, mejoramiento las prácticas de ordeño y procesos de retiro.

**Gráfica 10.3. Modelos Integrales de Producción Bovina**



Fuente: Fedegán

## 10.6. OTRAS TECNOLOGIAS DE INTERÉS

### 10.6.1. Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino – PNMGB

La Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas – UNAGA, en unión de todos sus asociados, FEDEGÁN – FNG y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, están ejecutando el Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino – PNMGB, el cual implementará el proceso de identificación, seguimiento y evaluación de los recursos genéticos bovinos en los diferentes sistemas de producción en Colombia, de tal forma que esté acorde con las política del Estado, direccionadas a especializar el sector ganadero bovino.

El componente genético es uno de los determinantes esenciales de la cantidad y calidad de carne y leche producidas, con el cual se logra un mejoramiento continuo del desempeño productivo y reproductivo de los bovinos, logrando cada vez una mejor calidad de los productos. Este mejoramiento se logrará sobre la base de una genética determinada para cada nicho productivo, apoyada por los programas de financiamiento para mejorar su productividad y rentabilidad en un entorno sostenible, ambiental y económicamente apto para su multiplicación.

El PNMG busca integrar el proceso de identificación y seguimiento en el hato nacional, lo que garantizara la mejor evaluación del recurso animal en los diferentes sistemas productivos.

La idea fundamental detrás de la iniciativa es reconocer el recurso animal en los sistemas de producción. Este reconocimiento permitirá el mejoramiento del desempeño (productivo y reproductivo) de los animales en cada sistema de producción y permitirá identificar productos diferenciales en los diversos mercados (denominación de origen), además de facilitar la incorporación de estos sistemas en procesos sostenibles que preserven el ambiente.

### **10.6.1.1. Las Fases**

El proyecto comprende por dos etapas, la primera de ellas tendrá población objetivo de 227.000 animales en 1.600 predios en siete (7) regiones. Está definida como etapa piloto y tendrá una duración de tres años y medio.

Esta etapa se inició con la fase de implementación, realizando a esta población identificación oficial bajo el marco de la Ley 914 de 2004; luego se realizará un seguimiento de visitas para tomar datos productivos y organizar el archivo zootécnico del total de los animales del programa. Las visitas se realizarán con una frecuencia alta (mensual para leche y cada 3 meses para carne), con el fin de tener datos y organizar este archivo. Posteriormente, se hará evaluación con los datos que se generen en esta etapa y se realizará una publicación de resultados de desempeño de los animales en una base de datos estandarizada.

En la segunda etapa, denominada de consolidación, se emprenderá la aplicación de los conocimientos adquiridos al resto de la población bovina colombiana, en procesos que implicarán un seguimiento continuo al inicio de la trazabilidad de los animales que nacieron dentro del programa en los 3 años y medio de la etapa piloto. También se hará una publicación de resultados y talleres regionales para su divulgación.

### **10.6.2. Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible**

Tiene como propósito promover la adopción de sistemas de producción amigables con el ambiente para mejorar la gestión de los recursos naturales, incrementar

la prestación de servicios ambientales, y elevar la productividad en las fincas participantes.

El proyecto fue avalado por el Gobierno de Colombia y tiene el apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF) y el Departamento de Energía y Cambio Climático de Gran Bretaña (DECC), bajo la supervisión del Banco Mundial y ejecución de FEDEGÁN – FNG, en alianza con CIPAV, el Fondo Acción y The Nature Conservancy (TNC).

“Ganadería Colombiana Sostenible” (2010-2018) surge como una segunda etapa después de la ejecución del proyecto regional piloto “Enfoques Silvopastoriles Integrados para el Manejo de Ecosistemas” (2002-2008), el cual tenía como principales herramientas el Pago por Servicios Ambientales y la Asistencia Técnica. Este proyecto piloto también tuvo el aporte financiero del GEF y la supervisión del Banco Mundial, y fue ejecutado por CIPAV CATIE y NITLAPAN en Colombia, Costa Rica y Nicaragua, respectivamente. En Colombia se desarrolló en la cuenca del río La Vieja en los departamentos del Quindío y Valle del Cauca, y se demostró que con el pago por servicios ambientales (PSA) y asistencia técnica en fincas ganaderas, los productores transformaron el 44% de sus fincas hacia sistemas de producción ganaderos sostenibles.

### 10.6.2.1. Alianzas Estratégicas

FEDEGÁN – FNG desarrolló y gestionó con Cipav, el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (Fondo Acción), The Nature Conservancy (TNC), y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una alianza estratégica ante el Global Environment Facility – GEF y Banco Mundial (como administrador de los fondos del GEF), el cual fue aprobado el 14 de enero de 2010 y se desarrollará hasta el año 2015.

### 10.6.2.2. Zonas de Ejecución

La siguiente tabla muestra las Zonas de Ejecución del proyecto con su correspondiente cobertura de municipios.

**Tabla 10.1 Zonas de Ejecución – Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible**

Región		Municipios priorizados
Bajo Magdalena	Bolívar	Clemencia, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa y Villanueva.
	Atlántico	Baranoa, Galapa, Repelón, Tubará, Piojó, Usiacurí, Juan de Acosta, Luruaco, Suán, Manatí y Campo de la Cruz.
Valle del río Cesar	Cesar	La Paz, San Diego, Becerril, El Paso, La Jagua de Iberico, Bosconia, Chiriguana, Agustín Codazzi y Valledupar.
	La Guajira	San Juan del Cesar, Urumita, Villanueva y El Molino.

Región		Municipios priorizados
Boyacá & Santander	Boyacá	Santa Rosa de Viterbo, Cerinza, Sativa Norte, Sativa Sur, Belén, Tutazá, Paz de Río, Socha, Duitama, Tasco, Floresta, Betétiva, Sogamoso, Paipa, Nobsa y Tibasosa.
	Santander	Coromoro, Encino y Charalá.
Ecorregión Cafetera	Quindío	Quimbaya, Montenegro, Armenia, La Tebaida, Calarcá, Salento, Filandia y Circasia.
	Risaralda	Pereira y Santa Rosa de Cabal.
	Caldas	Manizales y Villamaría.
	Valle del Cauca	Alcalá, Ulloa, Cartago, La Victoria, Obando, Tuluá y Buga.
	Tolima	Ibagué, Alvarado, Venadillo, Piedras, Ambalema y Lériá.
Piedemonte Orinocense	Meta	Cubarral, Guamal, Acacías, San Carlos de Guaroa, Castilla La Nueva, Granada, El Dorado, El Castillo, San Martín y Fuente de Oro.

Fuente: Fedegán

### ***Herramientas de atención periódica para transferir tecnologías.***

Son herramientas flexibles que permiten atender ganaderos de manera individual, o bien, afiliados a una organización, realizadas como complemento de ese proceso de asociatividad.

### **10.6.3. Asistegan (Núcleos de Extensión Rural Municipales)**

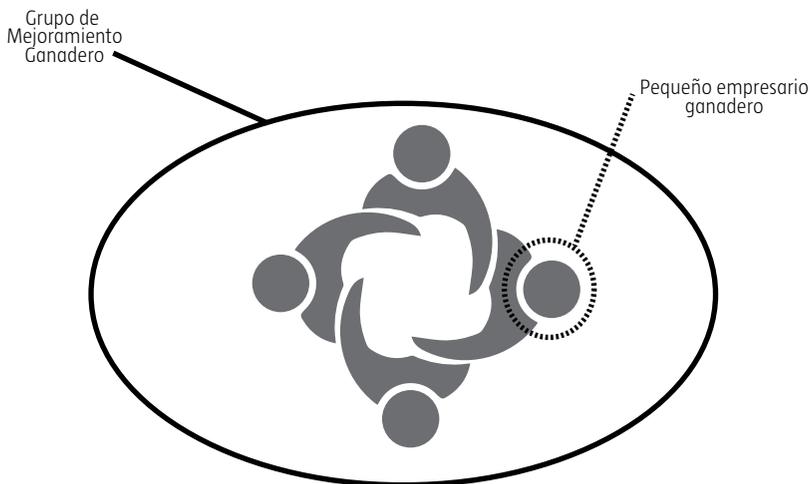
Los servicios de extensión en Colombia han sido prestados por muchas entidades públicas y privadas desde los años 50, pero vale la pena aclarar que en este momento el país tiene reglamentado el servicio de asistencia técnica, mas no el de extensión, a través de la ley 607 de 2000, en la cual se definen el objeto, principios, entidades responsables, beneficiarios, empresas prestadoras del servicio, seguimiento y evaluación, y financiación. Este esquema ha operado por más de 14 años sin resultados que hayan impactado de manera importante a los distintos sectores productivos. Por otro lado, la extensión rural, según la FAO, es un sistema o servicio que, mediante procesos educativos, ayuda a la población rural a mejorar los métodos y técnicas agrícolas, aumentar la productividad y los ingresos, mejorar su nivel de vida y elevar las normas educativas y sociales de la vida rural.

Por tener un enfoque más integral que lleva consigo procesos educativos actualizados bajo el enfoque concepto de la gestión del conocimiento, FEDEGÁN - FNG ha orientado su actuar bajo un enfoque de extensión para la innovación, que incluye acciones de formación al productor, transferencia de tecnología y de asistencia técnica.

El programa de extensión diseñado por FEDEGÁN-FNG para atender a pequeños ganaderos, incluye actividades de formación de adultos y asistencia técnica, con el

fin de construir, en conjunto (ganaderos y extensionistas), habilidades y conocimientos técnicos, ambientales, empresariales, sanitarios y económicos en ganadería, que generen innovación tecnológica y, de esta manera, buscar mejorar la productividad de las empresas ganaderas. De la misma forma, construye redes sociales a través de actividades colectivas realizadas en equipos de cuatro ganaderos, denominados Grupos de Mejoramiento Ganadero (GMG), como lo muestra la siguiente figura.

**Gráfica 10.4. ASISTEGÁN. Grupos de Mejoramiento Ganadero**



Posteriormente, estos grupos de mejoramiento constituyen Unidades de Atención, mediante la integración de 14 GMG (AU), que son los conglomerados atendidos por un extensionista.

El modelo ha sido diseñado para actuar desde los municipios, es decir, tiene enfoque territorial, dinamizando o catalizando las redes locales de innovación conformadas por los productores, gobiernos locales, profesionales, academia y gremios de la zona.

A través del Asistegán se ha atendido, desde 2009 hasta la fecha, un total de 21.175 ganaderos en 128 municipios del país, con alrededor de 38 proyectos cofinanciados por el Gobierno Nacional, los entes territoriales, los ganaderos y FEDEGÁN - FNG.

Como Objetivos específicos del Asistegán están:

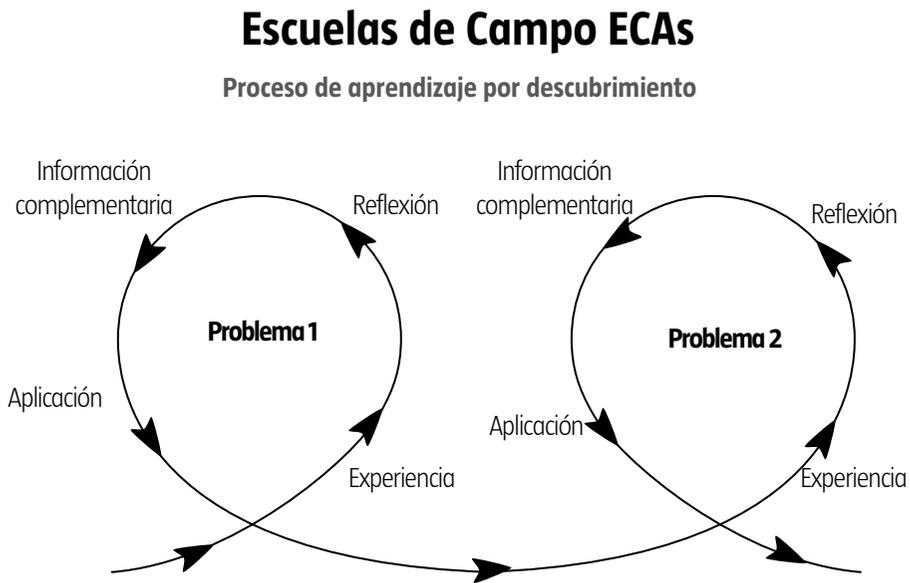
- » Formar el capital humano entre los ganaderos y extensionistas idóneos y socialmente comprometidos, con el desarrollo de las comunidades de ganaderos vinculados al proyecto.

- » Prestar asistencia técnica a los ganaderos beneficiarios para mejorar la productividad y rentabilidad de las pequeñas empresas ganaderas, mediante la innovación tecnológica y/o la adopción de tecnología en un proceso de transferencia apropiado al sistema de producción.
- » Fortalecer el tejido social en la comunidad de ganaderos vinculados.

**10.6.4. Escuelas De Campo Agrícolas - ECA**

La metodología ECA constituye una técnica de capacitación participativa, dirigida a adultos, basada en el concepto de aprender por descubrimiento. En cada taller los participantes intercambian conocimientos, tomando como base la experiencia y los saberes locales a través de métodos sencillos, con el apoyo del técnico facilitador, como lo muestra la gráfica a continuación:

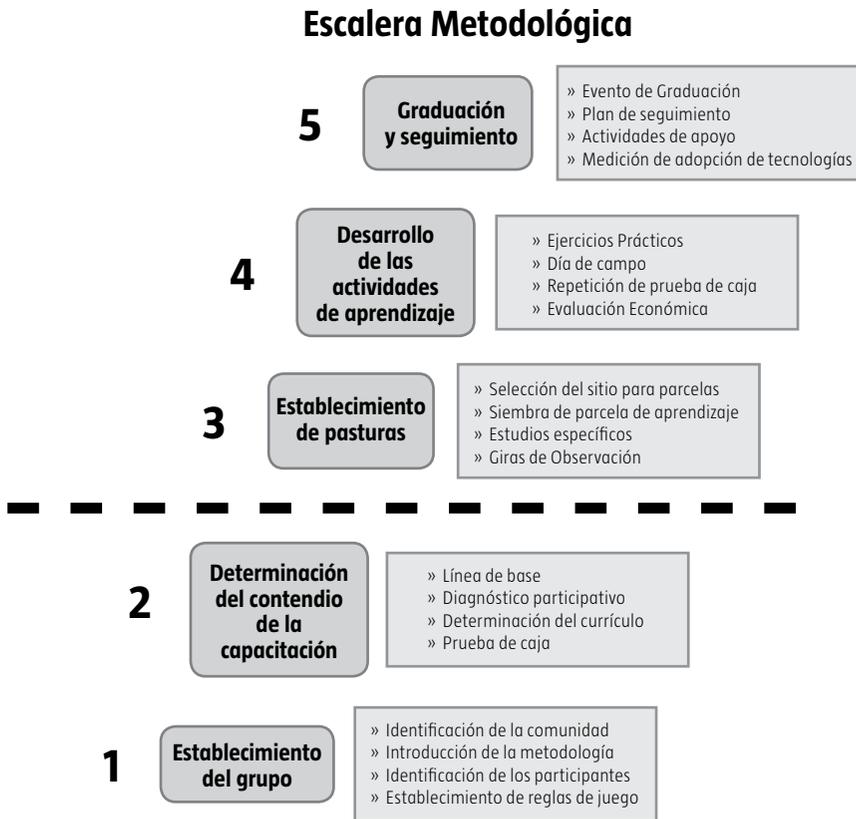
**Gráfica 10.5. Escuelas de Campo - ECA**



*Adaptación de Doc. Introducción a la metodología de Escuelas de Campo para Agricultores de Banano USAID 2007 Bolivia*

Este componente busca incrementar la capacidad de análisis de los productores, mediante un aprendizaje práctico que permita compartir conocimientos; aprender haciendo y enseñando, y generar de esta manera procesos de autogestión que doten a los productores de elementos para lograr un empoderamiento de sus estrategias de desarrollo, como se plasma en la figura siguiente:

**Gráfica 10.6. ECA – Esquema metodológico**



#### 10.6.5. Círculos de Excelencia

Los Círculos de Excelencia están concebidos como núcleos de empresas sobresalientes en una región, tanto en lo productivo como en lo económico, cuyos propietarios trabajan en forma integrada, compartiendo sus experiencias y conocimientos para que la dinámica de mejoramiento continuo sea el común denominador en todas las empresas que conforman el círculo.

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.

El programa Círculos de Excelencia es altamente estratégico, por cuanto a él accederán los ganaderos convencidos de las bondades del trabajo asociativo. Es una herramienta diseñada para el trabajo con grandes y medianos productores.

## 10.7. HERRAMIENTAS MASIVAS DE TRANSFERENCIA

### 10.7.1. Brigadas Tecnológicas

El programa utiliza la metodología de Demostración de Método, en eventos con una duración de 4 horas, en los que se transfiere conocimiento sobre las tecnologías seleccionadas (Bloques multinutricionales, silos, henos, etc...), para lo cual se suministran todos los insumos necesarios para que los asistentes aprendan - haciendo, permitiendo de esta manera, mayor comprensión, apropiación y recordación de este conocimiento.

### 10.7.2. Giras Técnicas Ganaderas

Este componente está orientado a realizar visitas técnicas de grupos de ganaderos a empresas ganaderas y sitios de interés para los ganaderos, con lo cual se conocen las experiencias de diferentes modelos de producción, adicionalmente se incluyen charlas de expertos sobre temas de interés o el contexto en el que se produce carne y leche.

## 10.8. 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 como aliado estratégico, de la mano con esta entidad se diseñó 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 el fin de lograr una mayor calificación 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.

Ante la necesidad de llegar a los productores ganaderos del país de manera prioritaria, y teniendo en cuenta la cantidad de recursos que se requiere para atender la mano de obra que se encuentra establecida en el sector ganadero, se llevará a cabo el programa de Educación Radiofónica que busca ampliar la cobertura educativa en la transferencia de tecnología e innovación a los pequeños productores a través del radio comunitario, la cual será reforzada con sesiones prácticas. De esta manera, se podrá obtener un alto impacto en la obtención de conocimiento en conceptos como el establecimiento de forrajes, reproducción y mejoramiento genético, manejo animal, entre otros temas con un alto estándar de calidad.

Este sustrato de formación se requiere para que los procesos de transferencia, la asistencia técnica y la extensión den buenos resultados, porque las personas capa-

citadas han empezado a conocer las nuevas tecnologías y a desarrollar sensibilidad por este tipo de propuestas.

## **10.9. PRODUCTIVIDAD Y ESTRUCTURA DE COSTOS**

Con miras al logro de una mayor empresarización de nuestra ganadería, la Oficina de Investigaciones Económicas desarrolló una serie de trabajos y herramientas que tienen como fin acercar a los ganaderos a las cifras económicas de su actividad y realizar ejercicio de comparación, para mirar su nivel de competitividad.

### **10.9.1. Emprendegán**

Una de ellas, Emprendegán, se creó para determinar cuál es el costo de producir un kilo de carne o un litro de leche, la productividad por hectárea, el rendimiento del capital, y otros indicadores. Hoy esa herramienta está disponible para todos los ganaderos y se puede usar bajándola de la web. En cualquier buscador se digita emprendegan.fedegan.org.co (sin www), y puede descargarse en su versión de escritorio o utilizarla en la red. La diferencia de una o la otra son los beneficios. La versión red puede compararse con otros ganaderos de la misma región, mientras con la primera no.

Otra trabajo de la misma Oficina es el de costos modales de producción en ganadería bovina. Se hizo a nivel nacional y regional, y abarcó las diferentes orientaciones productivas (cría, doble propósito, ceba y lechería especializada).

### **10.9.2. Los costos modales**

En estricto sentido, no existe en la teoría de costos o en el acervo académico, algo que se denomine 'costos modales'. La metodología diseñada en dicha investigación aplica a la investigación de costos de producción, una de las técnicas que ofrece la estadística para medir la tendencia central de un conjunto de fincas ganaderas, con el objeto de establecer cuál es el tipo de establecimiento, en cuanto a sus características, que más se repite.

¿Cuál es la utilidad de esta metodología? Conocer cuál es la estructura de costos de la finca más característica en Colombia permite focalizar estrategias de política pública o acciones gremiales en el rango de la actividad productiva en donde se concentra el mayor número de establecimientos productivos, homologados por determinadas características, asegurando, de esta manera, el mayor impacto de dichas políticas públicas o acciones.

La suficiencia estadística de esta investigación permite hacer ejercicios de simulación de cómo varían las respectivas estructuras frente a cambios en el uso de los factores y los insumos, los precios de los mismos o en las tecnologías, así como también para conocer los impactos de factores exógenos sobre las estructuras de costos.

La información de los costos de producción se hizo por región, tamaño, y nivel tecnológico, lo cual arroja un producto que refleja claramente las características propias de cada región; identifica los rubros de mayor importancia y peso en cada una de las estructuras establecidas, y realiza diversos análisis comparativos. De esta forma es factible establecer, para un período determinado, la incidencia que cada uno de los componentes tiene en el comportamiento general de los costos de producción en cada una de dichas estructuras.

### **10.9.2.1. La muestra panel**

Para realizar el seguimiento de los costos de producción hacia el futuro, se estableció una línea base de productores representativos y de otras fuentes de información, con el objeto de constituir una muestra panel. Este esquema le permite a FEDEGÁN-FNG ejecutar tal labor en forma eficiente y técnica, con el apoyo del equipo de encuestadores requerido para desarrollar las labores de captura de datos en las diferentes áreas geográficas.

Una de las ventajas de esta metodología es la captura de datos de fuente primaria, a lo cual se suma la ventaja de FEDEGÁN de disponer de áreas técnicas para su procesamiento y análisis, y de canales para su difusión ([www.fedegan.org.co](http://www.fedegan.org.co), [www.contextogandero.com](http://www.contextogandero.com), Actualidad Ganadera -que es una comunidad virtual de ganaderos-, Revista Carta FEDEGÁN, y de otras publicaciones virtuales, etc.), además de los eventos que hace frecuentemente en desarrollo de su misión, como son las Giras Técnicas Nacionales e internacionales, eventos de capacitación, y de transferencia de tecnología.

A nivel micro, la determinación de una estructura modal permite que un productor se compare con la estructura de costos que más se repite. De tal manera, podrá conocer su nivel de competitividad frente al ‘grueso de productores’, más no compararse con los productores más eficientes. Esta contrastación es posible hacerla, utilizando los costos regionales originados en “Emprendegán-Meceg”.

### **10.9.2.2. Emprendegán-Meceg**

Meceg, es el modelo de evaluación comparada de la empresa ganadera. Permite mirar cuán distante está una finca cualquiera frente a fincas sobresalientes de Colombia –que se obtuvieron de otro estudio denominado “Modelos sostenibles en producción bovina” también realizado por la Oficina de Investigaciones Económicas- y en qué indicador debe trabajar más el productor para alcanzar similar eficiencia con la finca que se compara.

Emprendegán-Meceg es un software producido por la Oficina de Investigaciones Económicas de FEDEGÁN – FNG, de uso gratuito para todos los ganaderos colombianos,

el cual se puede bajar de la internet con la siguiente dirección: [empredegan.fedegan.org.co](http://empredegan.fedegan.org.co) (no escribir www.). Esta herramienta tiene dos versiones: la de escritorio y la virtual. En la primera el productor baja el software y lo utiliza en su computador y no comparte ninguna clase de datos; en la segunda permite que sus datos sean procesados por el software en forma anónima y agregada, para producir resultados regionales. Estos datos, agregados y debidamente trabajados con métricas de tendencia central (modas, medianas y promedios), pueden ser consultados por todos los productores que hayan utilizado la versión de Emrendegán virtual, y le sirven para compararse y establecer su nivel de competitividad.

La finca modal no es necesariamente la más productiva y eficiente. Su valor radica en comprender los costos asociados que presenta la gran mayoría de empresas. Como se indicó atrás, conocer cuál es la estructura de costos de la finca que más se repite en Colombia permite focalizar estrategias de política pública o acciones gremiales en el rango de la actividad productiva en donde se concentra el mayor número de establecimientos productivos, homologados por determinadas características, asegurando, de esta manera, el mayor impacto deseado de dichas políticas públicas o acciones.

La investigación concluyó con el análisis de la productividad del hato, expresada en kilos de carne en peso vivo por ha al año y litros de leche por hectárea al año, junto con el análisis de su nivel de competitividad, mediante la comparación de la productividad registrada en países referentes en producción de carne y leche.

En síntesis, la metodología permite consolidar un sistema de información de costos de producción actualizable, robusto y estadísticamente significativo, fundamentado en la estructura productiva de la ganadería bovina productora de carne y leche del doble propósito.

### **10.9.2.3. La finca modal en lechería especializada**

Tomando en conjunto las tres cuencas de producción de leche especializada (Altiplano Cundiboyancense, Antioquia y Nariño), la finca modal del trópico alto colombiano presenta las siguientes características:

- » Área: 13.5 hectáreas
- » Cantidad de bovinos: 24
- » Cantidad de vacas: 15
- » Vacas en ordeño: 9
- » Productividad: 4.497 litros/hectárea/año.

Para este cálculo se tomó la cantidad de leche producida, y se dividió por la cantidad de hectáreas donde pastan las vacas y sus terneras. No se tiene en cuenta el novillaje, porque el levante no se asimila a la actividad de lechería especializada. En fincas exitosas, evaluadas a través del MECEG, la producción por lactancia es de 18.000

litros/ha/año, lo cual indica que las fincas modales están en productividad un 75% por debajo de estos establecimientos.

- » Productividad por lactancia ajustada a 305 días: 3.305 litros, que corresponden a 10.8 litros por vaca día.  
MECEG contempla una producción por lactancia de 8.000 litros en las fincas exitosas<sup>18</sup>, de donde se deduce que las fincas modales están un 58.6% por debajo de ese parámetro<sup>19</sup>.
- » Producción leche/día en finca modal: 109 Lts/día<sup>20</sup>.
- » El costo de producción de un litro de leche es de 655 pesos,
- » Precio de venta: \$794/ lt.
- » La utilidad vaca/día: \$1.507 pesos/mes.
- » Forma de cálculo: \$139 margen/litro multiplicado por la producción 10.8 litros/vaca día (\$432.378 con nueve vacas en ordeño).
- » Eficiencia reproductiva: el 57.8% de vacas en ordeño, que equivale a un intervalo entre partos de 21 meses.  
El parámetro ideal es tener 80% de las vacas en ordeño, es decir un intervalo entre partos de 15 meses.

### 10.9.2.3.1. Estructura de costos lechería especializada

#### *Estructura de costos de producción*

El rubro de mayor participación es el de alimentación (37%), seguido por mano de obra (27%). Estos dos rubros suman el 64% de los costos de producción. Le siguen: insumos para praderas, 7%; medicamentos, 7%; y otros costos indirectos (22%).

#### *Costo de producción*

Es de \$655 litro de leche (2012). Antioquia es la región que presenta el costo más Alto, con \$748. En el Altiplano Cundiboyacense es de \$ 682, y Nariño, \$497.

#### *Ingresos y utilidades*

- » **Baja escala de operación:** El gran problema, tanto técnico como financiero, de la actividad productiva de leche del trópico alto, es su baja escala de operación. La producción diaria de leche en la finca modal del altiplano Cundiboyacense es de 110 Lts; en Antioquia, de 182 Lts; y en Nariño, de 33 Lts.
- » **Ingresos:** En razón al tamaño de las explotaciones, los ingresos que genera una finca modal es muy reducido y, en consecuencia, su utilidad en términos absolutos es baja, aunque su tasa de rentabilidad sea alta. Para la finca modal del altiplano Cundiboyacense, los ingresos anuales son de \$33.6 millones (US\$17.800); para

Antioquia, los ingresos al año suman \$56.4 millones (US\$29.890); y para Nariño, de \$7.4 millones (US\$3.948). A los ingresos se les debe adicionar el producto de la venta de animales, como los terneros machos, las novillas y vacas de descarte. Debe tenerse en cuenta que un segmento de productores es a su vez jornalero en otras fincas.

### ***Productividad de la finca modal***

- » En trópico alto es de 4.497 Lts/ha/año.
- » El altiplano Cundiboyancense es la zona de mayor productividad, con 4.717 Lts/ha/año.
- » Antioquia: 4.435 Lts/ha/año.
- » Nariño: 4.088 Lts/ha/año.

**Tabla 10.2. Estructura de costos de producción lechera por región - 2012**

Concepto	Región			Total general
	Altiplano Cundiboyancense	Antioquia	Suroccidente	
Costo de producción de un litro de leche (\$ / Lts)	\$ 682	\$ 748	\$ 497	\$ 655
Litros de leche/ha/año	4.717	4.435	4.088	4.497
<b>Estructura de costos (porcentajes):</b>				
Mano de obra	18%	26%	47%	27%
Insumos praderas y suelos	3%	15%	9%	7%
Alimentación*	28%	34%	14%	26%
Sales y suplementos alimenticios	13%	8%	8%	11%
Medicamentos	5%	7%	10%	7%
Otros costos y herramientas	16%	3%	6%	10%
Otros costos indirectos	17%	7%	6%	12%
Total	100%	100%	100%	100%

*Fuente: Costos modales en ganadería de leche - trópico alto de Colombia Ventana a la competitividad ganadera. Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN - Fondo Nacional del Ganado, FNG. Servicio Nacional de Aprendizaje SENA 2012*

#### **10.9.2.4. Costos modales en ganadería de carne en el trópico medio y bajo**

De acuerdo con lo establecido en el Convenio FEDEGÁN-DANE, se determinaron las estructuras de costos de producción de la actividad de carne y leche del doble propósito, a nivel de la región de la zona Andina de Cundinamarca y Boyacá, Caribe húmedo y seco, Antioquia, eje cafetero y Norte del Valle del Cauca, Orinoquia, Sur de Bolívar, Sur de Cesar y Santanderes, Suroccidente (Nariño, Cauca y Putumayo) y Suroriental (Tolima, Huila, Caquetá), y el costo de la producción de un litro de leche de ganado bovino en las regiones mencionadas.

##### **10.9.2.4.1. Estructura de costos en ganadería de carne y doble propósito**

El rubro de mayor participación es la mano de obra con el 53%, sales y suplementos alimenticios corresponde al 11%, le siguen los medicamentos con el 9%, los insumos para suelos y praderas el 7%, herramientas y otros insumos con el 4% y otros costos indirectos como impuestos, administrativos, financieros con el 16%.

##### ***Costo de producción***

Es de \$1.754 para un kilogramo de carne en peso vivo y de \$ 594 el litro de leche (2012), el costo más bajo en producción de carne es para las orientaciones de levente y ceba con \$1.528, seguido por la cría con \$ \$1.744 y del doble propósito con \$ 1.767.

##### ***Ingresos y utilidades:***

- » Baja escala de operación: Una característica de la actividad productiva es su baja escala de operación, la producción diaria de carne en una finca modal es de 4,5 kilogramos y en leche de 98 litros.
- » Se encontraron 367.718 predios de los cuales el 71% (218.069), son pequeños; 23,4% (120.933), son medianos; y 5,1% (28716) son predios grandes, donde pastan 16.951.988 bovinos de los cuales el 45% (7.627.414) se encuentran en predios grandes con un promedio de 266 cabezas por predio; 36% (6.105.812) en ganadería medianos de 50 cabezas por ganadería y 15% (3.218.762) en fincas pequeñas de 15 cabezas en promedio.
- » Ingresos. En razón al tamaño de las explotaciones, los ingresos que genera una finca modal es muy reducido y, en consecuencia, su utilidad en términos absolutos es baja, aunque su tasa de rentabilidad sea alta. Para la finca modal de cría los ingresos mensuales son del orden de \$266.490 producto de la venta de animales, como los terneros destetos. Debe tenerse en cuenta que un segmento de productores es a su vez trabajador en otras fincas o combina la actividad con agricultura.

**Tabla 10.3. Estructura de costos de producción para cría y levante por región - 2012**

Región	Región Cundiboyacense	Antioquia, Eje Cafetero y Norte del Valle	Caribe húmedo	Caribe seco	Llanos orientales	Sur de Bolívar, Sur de Cesar y Santanderes	Suroccidente	Suroriente	Total general
Costo producción kg carne en Peso vivo (\$ / kg)	1.740	1.367	1.493	1.637	1.830	1.708	1.878	2.091	1.754
Costo de producción de un litro de leche (\$ / lt)	593	617	431	511	557	632	618	605	594
KG carne / ha	211	183	203	90	87	90	101	114	111
Litros de leche/ha	150	712	505	285	236	270	1423	118	545
Distribución porcentual									
Mano de obra	56%	68%	49%	41%	60%	41%	58%	60%	53%
Insumos praderas y suelos	3%	3%	19%	22%	3%	10%	6%	2%	7%
Sales y suplementos alimenticios	16%	5%	7%	2%	12%	16%	9%	14%	11%
Otros insumos y suplementos	6%	7%	0%	8%	0%	0%	6%	3%	4%
Medicamentos	8%	7%	13%	11%	7%	10%	8%	13%	9%
Otros costos y herramientas	9%	3%	10%	11%	9%	16%	9%	7%	11%
Otros costos indirectos	1%	7%	1%	3%	10%	8%	4%	0%	4%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*Fuente:* Costos modales en ganadería de leche - trópico alto de Colombia Ventana a la competitividad ganadera. Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGÁN - Fondo Nacional del Ganado, FNG. Servicio Nacional de Aprendizaje SENA 2012

## 10.10. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Como se mencionó en el pilar de Focalización y Regionalización, las Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero (URDG) son las responsables del diseño y puesta en marcha de la estrategia regional de FEDEGÁN-FNG, apoyando la operación de todos los programas y estrategias a desarrollar en el nivel local, es decir, se tiene en un solo lugar toda la infraestructura adecuada que permita promover la integración gremial y fortalecer los programas de FEDEGÁN-FNG en las regiones.

Las URDG como brazos regionales de FEDEGAN – FNG, cuentan con dos instrumentos de trabajo, los cuales se mencionan a continuación:

### **10.10.1. Proyectos Locales de Desarrollo Ganadero**

Encargados de la ejecución del Programa Nacional de Erradicación de Aftosa, por su masiva ubicación geográfica, son instrumentos primordiales para la operación de programas y proyectos de desarrollo ganadero. (Pilar Sanidad Animal).

### **10.10.2. Centro de Servicios Tecnológicos**

El impacto de los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos en el desarrollo regional de la ganadería, se fundamenta en la implementación de estrategias a través de las cuales el Centro de Servicios ejecuta los Programas y Proyectos, Cada Centro deberá, por lo tanto, asumir compromisos concretos de mejoramiento de la productividad y rentabilidad de la ganadería en su área de influencia.

Una labor fundamental que cumplirán los Centros de Servicios Tecnológicos será la de promover y apoyar la consolidación de Conglomerados Ganaderos Regionales, 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.

## **10.11. ALIANZAS INTERINSTITUCIONALES CON CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDADES**

Las alianzas interinstitucionales con diferentes Centros de Investigación y Universidades, nacionales e internacionales, permitirían desarrollar una estrategia de transferencia e implementación de innovaciones tecnológicas útiles para el desarrollo del sector ganadero.

La consecución efectiva de las metas establecidas a través de las diferentes alianzas dependerá, en gran medida, de que el gremio ganadero cuente con el apoyo de los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, que constituyen su brazo operativo en las regiones y ayudan a ser articuladores de actores y recursos.

El país ganadero tiene, en las más de 30 facultades que ofrecen programas agropecuarios, una capacidad inexplorada que es necesario poner al servicio del sector ganadero con un claro enfoque regional. Se cuenta además con los Centros de Investigación y sus grupos de excelencia, aprobados por Colciencias, que puedan gestionar y liderar proyectos nacionales de investigación aplicada, gestión del conocimiento, transferencia e innovación, y en el que FEDEGÁN – FNG sería actor principal.

Estas alianzas interinstitucionales, coordinadas por FEDEGÁN – FNG, tendrán las siguientes funciones:

- » Gestionar, coordinar y administrar recursos de fuentes nacionales e internacionales.
- » Articular acciones de investigación, gestión del conocimiento, transferencia e innovación, en el ámbito nacional y regional.
- » Formular políticas sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, para ser transferidos a los Consejos de Cadenas Productivas y Cámaras Gremiales.
- » Buscar fuentes de financiación para ejecutar proyectos de investigación, gestión del conocimiento, transferencia e innovación, en el ámbito nacional y regional, a partir del Sistema General de Regalías.
- » Coordinar y apoyar las acciones de los Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos, (A través de los Gestores de Innovación y Gestores de Información).
- » Facilitar la articulación Universidad – Empresa Ganadera – Gremios – Centros de Investigación – Estado.
- » Integrar los procesos de investigación, educación y extensión a los ganaderos.
- » Participar en proyectos de innovación e investigación aplicada a nivel de predio y recibir los réditos económicos derivados de su propiedad intelectual, reinvirtiéndolos en las mismas actividades.

## **10.12. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

### **10.12.1. Propuesta de compensación con Sistemas Silvopastoriles**

A continuación se presenta el ejercicio financiero que soporta la propuesta de inclusión de inversiones en sistemas silvopastoriles con recursos de compensación ambiental, exigida a empresas mineras, petroleras y constructoras de obras de infraestructura.

Se propone crear un mecanismo similar y complementario al del Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, mediante el cual aquellos ganaderos que obtengan un crédito para el establecimiento de sistemas silvopastoriles intensivos (para cualquiera de los 4 arreglos presentados en el numeral 4) y accedan al incentivo mencionado, puedan beneficiarse simultáneamente con un valor equivalente al 40% del total de los costos de establecimiento.

Lo anterior permitiría estimular de manera importante las inversiones para el establecimiento de sistemas silvopastoriles y multiplicar por cinco (1 peso jalonaría 5 pesos) los recursos que se invertirían, a partir de los dineros provenientes de compensación, generando paralelamente un mayor impacto en los procesos de conservación y manejo racional del recurso hídrico.

La compensación convencional implica un alto costo para la adquisición de tierras, (Tabla 10.4.), el ejercicio expuesto se observa que el 79% de los costos se destina a la compra de la tierra, con una inversión total de 10.1 billones de pesos para compensar

un millón de hectáreas. Además, el modelo de compensación convencional implica rubros de vigilancia o custodia de las áreas seleccionadas para la restauración.

**Tabla 10.4. Costos para compensar un millón de hectáreas de manera convencional**

	Costo / ha	Área (ha)	Costos compensar 1.000.000 de hectáreas
Compra tierra degradadas y con bosques en sucesión (ha)	8.000.000	1.000.000	8.000.000.000.000
Costos restauración por regeneración activa / ha	3.000.000	300.000	900.000.000.000
Costos restauración por regeneración pasiva/ ha	1.100.000	700.000	770.000.000.000
Manejo, resiembras (5 años)	1.500.000	300.000	450.000.000.000
Vigilancia y control (guarda parques) / 10 años / ha	40.000	1.000.000	40.000.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>1.000.000</b>	<b>10.160.000.000.000</b>

La compensación por ganadería sostenible disminuye el costo de 10.1 billones de pesos a 3.4 billones, debido a que el área que se destinará para la restauración provendrá de los ecosistemas ganaderos y no se requerirá la compra ni la vigilancia y control de las áreas transformadas ya que son estas serían áreas de los mismos predios ganaderos.

**Tabla 10.5. Costo para compensar un millón de hectáreas por ganadería sostenible, sin Finagro.**

	Costo / ha	Área (ha)	Costos compensar 1.000.000 de hectáreas
Compra tierra (ha)			0
PSA (5 años) Restauración/conservación	200.000	150.000	30.000.000.000
Establecimiento Silvopastoriles intensivos	5.421.930	300.000	1.626.579.000.000
Establecimiento Árboles en potrero	3.207.813	550.000	1.764.297.150.000
<b>TOTAL</b>		<b>1.000.000</b>	<b>3.420.876.150.000</b>

La compensación por ganadería sostenible más los recursos provenientes del ICR disminuye el costo de 10.1 billones de pesos a 2 billones, debido a que el área que se destinaria para la restauración provendrán de los predios ganaderos y adicionalmente los recursos de ICR financiaría en gran medida los costos de establecimiento de sistemas silvopastoriles intensivos.

**Tabla 10.6. Costo para compensar un millón de hectáreas por ganadería sostenible, incluyendo el redescuento del 40% del ICR.**

	Costo / ha	Área (ha)	Costos compensar 1.000.000 de hectáreas
Compra tierra (ha)			0
PSA (5 años) Restauración/conservación	200.000	150.000	30.000.000.000
Establecimiento Silvopastoriles intensivos	3.253.158	300.000	975.947.400.000
Establecimiento Árboles en potrero	1.924.688	550.000	1.058.578.290.000
<b>TOTAL</b>		<b>1.000.000</b>	<b>2.064.525.690.000</b>

Si el ganadero accede a un crédito para el establecimiento de sistemas silvopastoriles podrá obtener un beneficio del 40% sobre el valor del crédito, además será beneficiario de un monto del 30% del valor de la inversión por el concepto de restauración ambiental.

Los sistemas silvopastoriles se convierten en una potencial alternativa de restauración para las compensaciones ambientales, sus ventajas son:

1. Como se mencionó anteriormente, no requiere de la compra de tierras como áreas equivalentes para la compensación ambiental, porque las áreas provendrán de los predios ganaderos.
2. Podrán asignarse áreas en cualquier parte del país, ya que la distribución de los usos ganaderos se distribuyen por todo el territorio nacional.
3. Los ganaderos serán los defensores y custodios de las áreas compensadas.
4. Los aportes de compensación tiene gran potencial de jalonar recursos individuales de los ganaderos una vez estén convencidos de las bondades que ofrece los sistemas silvopastoriles que pueden redundar en la transformación de áreas adicionales a las que recibirían el incentivo.

### **10.12.2. Programa De Crédito Agropecuario**

Como cualquier actividad económica, la ganadería requiere del apalancamiento financiero para promover su desarrollo. Solo mediante la inversión puede promoverse su 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.

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.

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.

El componente crediticio debe ser concebido como verdadero instrumento de política para lograr que las empresas vinculadas al subsector ganadero innoven sus procesos de producción y mejoren sus niveles de productividad y empresarización.

En el año 2010 la Comisión Nacional de Crédito establece el Programa de Desarrollo Agropecuario que opera bajo la modalidad de crédito asociativo, en donde los proyectos deberán ser parte de la cadena productiva, cuyos integrantes son un integrador, un operador y un integrado, cada uno con unos roles establecidos en el Manual de Servicios de FINAGRO.

Dentro de los acuerdos formales que se establecen entre los integrantes están la identificación de cada productor, Unidad productiva, Asistencia Técnica, Costos de Producción, Precios de Compra y Venta acorde con los mercados y la adopción de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de las partes.

### **10.12.3. Crédito Agropecuario y Rural (Crédito Ordinario)**

En ésta modalidad de crédito el productor, sea persona natural o jurídica, podrá financiar las actividades agropecuarias o rurales que enmarque en un proyecto productivo, y las condiciones se ajustarán según la clasificación FINAGRO del beneficiario, trátase de pequeño, mediano o grande.

Más allá de lo meramente legal y de las diferentes alternativas existentes de acceder al crédito, será necesario, con fundamento en la experiencia conjunta del Ministerio de Agricultura, FINAGRO, Entidades Financieras y FEDEGÁN, el diseño de estrategias que permitan mayor cobertura en atención a la población ganadera, oportunidad en los recursos y condiciones financieras ajustadas a las realidades de la productividad del sector ganadero.

#### **10.12.4. 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. FEDEGÁN – FNG ha presentado varias propuestas que han sido acogidas en su mayoría por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a FINAGRO, en frentes que requieren de la herramienta del ICR para su desarrollo.

Una de ellas estaría orientada a la promoción de inversiones que incorporen tecnologías específicas que ameriten su desarrollo y masificación, y por consiguiente seguir identificando tecnologías o modelos productivos que se requiera impulsar a través de este mecanismo, a fin de incluirlas en el portafolio de ICR. 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.

Igualmente, es importante estructurar una política estatal para que los recursos de ICR sean focalizados por sectores productivos, lo cual generaría equidad en el uso de este valioso incentivo.

#### **10.12.5. Incentivo a la Asistencia Técnica y Extensión Rural**

La Asistencia Técnica se constituye en el mayor garante de avance en los procesos productivos, por cuanto a través de ella se logra materializar todas las actividades de un Plan de Mejoramiento Ganadero. Dado que el costo de la Asistencia Técnica es relativamente alto, resulta inaplazable la posibilidad de financiarla con condiciones benéficas para el acceso por el productor ganadero.

#### **10.12.6. 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. Solo mediante su localización 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 modernización ganadera a partir de la irrigación del capital requerido para la modernización del sector, con fundamento 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 “tramiología” cambiante y desgastante requerida para acceder a los recursos. Todo lo que el Estado pueda hacer para agilizar tales diligencias será determinante para todo el sector agropecuario, especialmente en la banca pública y específicamente el Banco Agrario.

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 Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos específicamente, están llamados a jugar un papel protagónico como articuladores de la oferta de capital, como, de hecho, ya está previsto en el convenio suscrito entre FEDEGÁN y FINAGRO.

### **10.12.7. Garantías**

Los productores rurales tienen como primer obstáculo para acceder a crédito las condiciones que exigen los bancos, especialmente en lo que respecta al otorgamiento de garantías reales, las cuales en la mayoría de los casos, se encuentran en poder de dichos establecimientos.

Esto genera serias dificultades a los solicitantes, ya que, de una u otra manera, se encuentran amarrados a determinada institución financiera, con la cual han tenido en el pasado algún tipo de relación, condición que los obliga a mantener la totalidad o parte de sus bienes gravados con garantía hipotecaria, a pesar de haber atendido oportunamente buena parte del crédito otorgado.

Por ello, se propone la creación de un Sistema Móvil de Garantías, en virtud del cual el depositario y administrador de las garantías en el sector agropecuario, sea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, de manera que cuando la banca intermediaria requiera del otorgamiento de una garantía real, sea FINAGRO, en su calidad de administrador de la respectiva garantía, quien expida a través del Fondo Nacional de Garantías, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos propios de una garantía real, la que a su vez, puede y debe ser aceptada por cualquier entidad bancaria.

Con esta propuesta se aliviarían las dificultades que en materia de obtención de crédito afrontan los ganaderos y agricultores del país, logrando, muy seguramente, una reducción sustancial en los costos que genera el otorgamiento de garantías reales a favor de la banca intermediaria

### **10.12.8. Formación y actualización del Catastro y el Impuesto Predial Rural**

El país requiere con urgencia definir una política en materia de avalúos catastrales, pues durante las últimas tres décadas, Colombia se ha visto sometida a unas dinámicas forzadas por el narcotráfico y la insurgencia armada, que han distorsionado el mercado de tierras. Pero, además, porque la política impositiva sólo se ha limitado a castigar a los productores que han invertido, frente a otros que han preferido dejar el predio sin aplicar ninguna mejora, aun sabiendo de sus potencialidades para la producción.

El catastro y el sistema tributario deben servir, en el ámbito rural, para establecer las rentas prediales y, al mismo tiempo, para orientar el desarrollo territorial, la distribución y el reordenamiento productivo de la propiedad en función del uso adecuado de los suelos, para neutralizar los efectos indeseables sobre el valor de la tierra en el sector rural, ocasionados por los actores señalados e inclusive la tendencia urbanizadora de las zonas rurales próximas a los centros urbanos, y, fundamentalmente, como instrumento de desarrollo económico, social y ambiental. Con lo anterior se logrará un reordenamiento territorial productivo que estimule la inversión por el buen uso de la tierra y por un campo sostenible y sustentable.

La propuesta de FEDEGÁN se resume en los siguientes términos:

La definición de uso y vocación de los suelos mantendría el mismo procedimiento que ha utilizado históricamente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en materia de formación física y económica, pero con algunas variaciones:

- » Actualizar el inventario nacional de tierras. Este proceso corresponde al IGAC, y debe estar en función de establecer no sólo la extensión total de cada predio, sino, además, los porcentajes que en cada uno de ellos se deben destinar a cada uso potencial de la tierra, de acuerdo con la vocación agrológica y las prioridades nacionales que se definan.
- » Fijar la rentabilidad, promedio nacional anual, para cada actividad económica del sector agropecuario. Será una función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estas instancias tendrán la responsabilidad de establecer la metodología y el cálculo de la rentabilidad promedio nacional, para cada una de las actividades económicas que se desarrollan en el sector rural (ganadería, agricultura, silvicultura, etc.).
- » Establecer los avalúos catastrales “diferenciados”. Con base en los criterios de rentabilidad de las actividades agropecuarias, y en función de los porcentajes de los usos agrológicos que acuse un respectivo predio, el IGAC establecerá el avalúo catastral “diferenciado”. En consecuencia, este avalúo será, por ejemplo, más alto para las tierras agrícolas que para las ganaderas, toda vez que la renta en agricultura es mucho más alta que aquella que se genera en ganadería.

- » Fijar las tarifas del impuesto predial “diferenciadas” y “progresivas”, en al menos tres categorías: pequeña, mediana y gran escala. Esta tarea corresponderá a los municipios, instancias que fijarán las tarifas, “diferenciadas” y “progresivas” para el impuesto predial, con base en parámetros que establezca el Gobierno Nacional. La metodología que se adopte deberá estar en función de i) los usos agrológicos de las tierras, ii) la rentabilidad de las actividades productivas agropecuarias, iii) los avalúos catastrales “diferenciados” y, además, iv) del tamaño relativo de cada explotación, para compensar a los pequeños y medianos productores, las diferencias derivadas del manejo de las economías de escala y los ingresos.
- » Fijar un régimen de sanciones por contravenciones al régimen de vocación del uso adecuado de la tierra. Esta tarea estará en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El sistema contemplará una tarifa más onerosa y sanciones por el “uso inadecuado de la tierra”, para quienes:
  - Utilicen los suelos en actividades distintas a las que se han señalado para su vocación agrológica.
  - Mantengan tierras subutilizadas.
  - Generen efectos indeseables de degradación de la oferta agroambiental  
En consecuencia, un productor que utilice tierras catalogadas como agrícolas para ganadería extensiva, no sólo tendrá una mayor tasa impositiva – pues el impuesto que se debe aplicar a ese predio es el de “uso adecuado en agricultura”, que por supuesto, es más alto que el de ganadería– sino que, además, se verá abocado a las penalidades por generar daños ambientales.
- » Fijar un régimen de estímulos para la inversión, por el uso adecuado y al desarrollo sostenible y sustentable de las tierras. Será responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El uso adecuado de los suelos y en condiciones de eficiencia y sostenibilidad, se “premiarán”, además de los avalúos “diferenciales” y las tarifas prediales “diferenciales y progresivas” más bajas, con otros estímulos a la inversión.

#### **10.12.9. ICR para Sistemas Silvopastoriles**

El proyecto “Enfoques Silvopastoriles Integrados para el Manejo de Ecosistemas” aplicó un esquema de Pago por Servicios Ambientales – PSA, con productores ganaderos de Colombia, Costa Rica y Nicaragua, para compensarlos por la implementación de modelos ganaderos amigables con el medio ambiente en sus fincas. Este esquema de PSA permitió determinar que las prácticas silvopastoriles más rentables para los productores, no necesariamente requerían PSA para incentivar su implementación;

sin embargo, debido al alto costo de establecimiento, que se convierte de hecho en una barrera a la entrada, se necesitaría una alternativa adicional.

Por tal razón, el ICR para Sistemas Silvopastoriles es una de las estrategias para que los productores ganaderos de los diferentes núcleos en el proyecto Ganadería Colombiana Sostenible, puedan recibir no solo apoyo financiero a través de un descuento con recursos Finagro, sino un incentivo que puede alcanzar hasta el 40% del valor del proyecto productivo.

Para el caso de los sistemas silvopastoriles (SSP), podrán acceder al ICR proyectos ejecutados por pequeños y medianos productores, cuando desarrollen proyectos de sistemas de producción Silvopastoril, en los cuales se reconocerá el ICR a la siembra de especies forrajeras no maderables y las especies forestales maderables, asociadas a la producción ganadera. En los casos en los cuales se reconoce el ICR a la siembra de especies forrajeras no maderables asociadas a la producción ganadera, los proyectos deben contar con mínimo 2000 árboles forrajeros por hectárea y se reconocerá un ICR del 40%, independientemente del tipo de productor, para proyectos de hasta 100 hectáreas. Para proyectos que contemplen más de 100 hectáreas el ICR será del 30%, independiente del tipo de productor y sin límite de área.

El monto del incentivo se “abonará” al saldo de capital del crédito adquirido con la entidad financiera, una vez el Sistema Silvopastoril haya sido establecido en los plazos establecidos por Finagro y se haya cumplido con la documentación exigida en su manual de servicios.

Asimismo, nuestra propuesta pretende diseñar un ICR ambiental, al cual los ganaderos podrán acceder a través de un fondo de compensaciones ambientales que permitan apalancar el establecimiento de sistemas silvopastoriles así como practicas sostenibles y la conservación de ecosistemas naturales presentes en los predios ganaderos.

## 11. ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO

» 221

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.

### 11.1. EL CONCEPTO DE ASOCIATIVIDAD

La asociatividad, como instrumento de encadenamiento productivo para el fortalecimiento organizativo, económico, social y humano, en pro de una ganadería moderna y solidaria, implica visibilizar al productor ganadero (pequeño, mediano y grande productor) como formador de territorios y procesos que, más allá de beneficios económicos, eficiencia productiva e inclusión en las cadenas de valor, dinamizan la participación ciudadana, el control social y la incidencia en lo público, asumiendo su rol como gestores de su propio desarrollo.

Las alianzas público - privadas están llamadas a ser las promotoras de las estrategias que propendan por la articulación interinstitucional y la participación de todos los actores del sector en la reconstrucción del tejido social y la inclusión de los

pequeños, medianos y grandes productores en las economías de escala, mediante la generación y fortalecimiento de formas asociativas que permitan agruparlos en virtud de su ubicación dentro la cobertura geográfica, su vocación productiva y social, así como sus proyecciones en el entorno económico y comercial.

En este contexto, el marco conceptual se fundamenta en el “enfoque que reconoce la importancia estratégica del trabajo conjunto y articulado”, concepto a partir del cual se construye la asociatividad que surge para la cooperación y la ayuda mutua, como un proceso en el que se decide participar voluntariamente y conlleva a la búsqueda de un objetivo común suficientemente atractivo para dar respuesta a necesidades colectivas que procuran bienestar. La confianza y la comunicación son la base para el establecimiento de acuerdos que proporcionen beneficios a los asociados, a partir de reglas claras y pertinentes para el desarrollo de iniciativas de corto y mediano plazo que facilitarán el cumplimiento de compromisos y la realización del control social.

Para abordar la Asociatividad como una “estrategia para el fortalecimiento organizativo, económico, social y humano, en beneficio de una ganadería moderna y solidaria”, se inicia con la identificación de los actores público-privados, y el censo de las organizaciones de productores, las cuales deberán ser priorizadas en función de sus particularidades para su inclusión en el proceso, y focalizadas y categorizadas para la conformación de los núcleos que facilitarán la operatividad del mismo.

El ejercicio propuesto, facilitará en el corto plazo, dentro de un accionar articulado con todos los actores del sector ganadero, adelantar procesos de concertación tendientes a una posible redefinición del ordenamiento territorial, orientada a la reconversión de la actividad ganadera generando nuevas y mejores oportunidades y optimizando los recursos y procesos de la cadena productiva con miras a lograr un nivel de competitividad que facilite su inserción en los nuevos conceptos de mercado.

Las experiencias exitosas al respecto, justifican el interés por optimizar el estado actual de las organizaciones de productores existentes y el fortalecimiento individual de sus asociados con enfoque de desarrollo humano sostenible. En ese sentido FEDEGÁN-FNG ha venido trabajando de la mano con el programa de “Alianzas Productivas” del MADR, el cual inició en el 2002 con recursos del Banco Mundial, apoyando la formulación de proyectos que se ejecutan con el concurso de empresas “anclas” que garantizan la compra y comercialización del producto, logrando que se inviertan importantes recursos para el sector productivo. De igual manera es importante el aporte del SENA, entidad que a través de programas de emprendimiento ha venido fortaleciendo la asociatividad, como una forma de integrar los diferentes eslabones para generar cadena de valor.

### 11.1.1. El FNG como dinamizador de estrategias de asociatividad

El Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019, en el capítulo sobre Responsabilidad Social, con respecto a la creación y fortalecimiento de asociaciones y gremios de pequeños productores, planteaba que “Una de las razones por la 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 permitan 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.

Dado el estratégico y trascendente papel que están jugando estas organizaciones en el propósito de construcción de capacidades locales y del mejoramiento de los medios de la vida rural, se hace imprescindible que el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019 retome el propósito de la Asociatividad para fortalecer este tipo de organizaciones, para lo cual es necesario contar primero con una herramienta aplicable periódicamente, para determinar su nivel de capacidad organizativa para representar los intereses de sus asociados, interactuar con la institucionalidad e impulsar alianzas estratégicas para su desarrollo y crecimiento, además de aplicar prácticas gerenciales y administrativas de manera democrática y participativa, que estimulen la asociatividad y promuevan en sus miembros sentido de pertenencia y apropiación por sus objetivos comunes.

En este marco son estratégicas las áreas social y productiva, con la finalidad de ganar capacidad de negociación y alcanzar escalas más eficientes en la realización de sus actividades, disminuir costos, acceder a nuevos mercados, alcanzar mejores niveles de modernización empresarial y reconversión industrial, aumentar la productividad y competitividad, investigación y desarrollo (innovación) y oferta exportable viable.

Es fundamental tener claridad en los aspectos conceptuales y metodológicos que conllevan al planteamiento integral del proyecto piloto para el fortalecimiento de la asociatividad de pequeños, medianos y grandes productores a nivel de las zonas focalizadas, que será la base del Plan Nacional de Asociatividad como instrumento para el fortalecimiento organizativo, económico, social y humano del sector ganadero.

Dando inicio a este plan, FEDEGÁN-FNG ha iniciado un proyecto de fortalecimiento de grupos asociativos de productores de leche, con la implementación de pilotos en los departamentos de Antioquia, Atlántico y Santander, el cual se ha estructurado a partir del diagnóstico y caracterización de los aspectos biofísico y ambiental, de infraestructura productiva y comercial, así como el organizacional, que permitirán el análisis y conocimiento de la situación actual y tendencia del sector, a la vez determinando

las particularidades del mismo, mediante un abordaje articulado e integral, con base en la información existente y aquella que sistemáticamente se construye con los actores en el territorio, para finalizar con la formulación del plan de fortalecimiento y seguimiento a su ejecución.

Para el 2019, el objetivo del proyecto es haber logrado inducir la creación de asociaciones y procesos de reingeniería en las existentes, que propendan por el fortalecimiento para la autogestión en el camino a disminuir la incertidumbre y debilidades internas, buscar y reforzar posiciones en el mercado y conseguir nuevos espacios para sus actividades sociales y productivas, sin perder de vista el cambio del modelo económico, la apertura y desregulación de los mercados, los altos niveles de desarrollo tecnológico, los mayores niveles de competencia y competitividad en los negocios, de tal manera que procure la sostenibilidad en el nuevo entorno global.

En busca de este objetivo, se han puesto los ojos en agrupaciones de productores que, tratando de promover sus objetivos comunes en lo económico y lo social, han conformado organizaciones de base espontáneas y democráticas, que han adoptado estrategias orientadas a la satisfacción de las expectativas de sus asociados con un acompañamiento y representatividad que faciliten su desempeño en el sector productivo.

Con este fin, FEDEGÁN-Fondo Nacional del Ganado ha determinado aplicar esta metodología sencilla, práctica y pedagógica a las organizaciones de productores de leche mediante un proceso piloto focalizado en los departamentos de Antioquia, Atlántico y Santander, considerados zonas altamente representativas de la actividad ganadera y específicamente del sector lácteo, buscando recoger la información suficiente y necesaria para de manera participativa y concertada formular planes de fortalecimiento organizacional que las convierta en gestoras de su propio desarrollo.

## **11.2. LA COMERCIALIZACIÓN**

### **11.2.1 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, 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 primer semestre de 2014 se comercializaron a través de subastas y ferias 547 mil animales. , lo cual representa un incremento de 3% respecto al 2013. La región Caribe es la que más animales comercializó (76,6% del total). 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.

### **11.2.1.1. Consolidación de las Subastas Ganaderas**

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.

No obstante el crecimiento de las subastas ganaderas, todavía las ferias comerciales en algunos frigoríficos siguen marcando el precio para el ganado cebado, ya que la mayor parte del ganado transado en subastas corresponde ganado de levante o de ceba. La ubicación estratégica de los intermediarios mayoristas (comisionistas) en estas ferias, su conocimiento del mercado y de los colocadores (intermediarios en la comercialización de la carne), y la relación permanente con muchos ganaderos cebadores de las zonas más importantes del país, no ha permitido que las negociaciones directas ganadero-frigorífico se consoliden. A esto se suma la transacción informal sin mediar documento alguno, la no realización de los descuentos de ley a los que está sometido el mercado formal, la compra potrero-báscula y el pago en tiempos establecidos, a pesar del riesgo, hacen que muchos ganaderos cebadores prefieran este esquema comercial.

### **11.2.1.2. La subasta virtual se asoma al mercado**

El volumen creciente de transacciones de animales vivos en todo el territorio nacional, sumado al nivel de penetración rural que ha logrado la televisión en sus diferentes modalidades y, en general, los medios digitales de información y de comunicaciones, hacen pensar que el país ganadero ya está maduro para consolidar un sistema virtual de transacciones de ganado, como sucede en los países del Cono sur, Brasil y Argentina principalmente, desde hace más de quince años.

De hecho, con mayor o menor éxito, en los últimos años se han emprendido experiencia en esa dirección, una de las cuales liderada por FEDEGÁN, en asocio con

el canal TVAGRO. Actualmente se sostiene un programa diario de una hora, que ha venido creciendo en forma sostenida, a pesar de la arraigada tradición de la subasta presencial, con todos sus inconvenientes logísticos y mayores costos. Se requiere, por lo tanto, en primera instancia de un cambio cultura profundo, tanto en compradores como en vendedores.

El proyecto TVGAN – Venta de Ganado nace en el año 2012, con el referente de la experiencia de países como Brasil y Argentina en la venta de Ganado por televisión, que permitió acortar distancias entre compradores y vendedores de ganados de diferentes especies, apoyando de esta forma las negociaciones directas, la estabilización de los precios y erradicando la especulación del mercado.

Para 2013 se decidió dejar a un lado el formato tradicional de subastas con el que se inició, para convertirlo en una solución más efectiva para el sector, permitiendo comercializar, en vivo y en directo, de lunes a viernes, en el horario de 6:00 a 7:00 p.m. por el canal TVAGRO, todo tipo de animales (bovinos, ovinos, caprinos, bufalinos, equinos, asnales y mulares), que deben cumplir con las condiciones sanitarias y reproductivas exigidas por la herramienta para su debida comercialización.

Con este nuevo formato, además de seguir obteniendo beneficios de comercializar ganado a través de la televisión, hemos creado un espacio diario en el que los ganaderos, tanto vendedores como compradores, tiene una oportunidad única de comercializar animales encendiendo el televisor cualquier día de la semana, para encontrar una amplia oferta de ganados ubicados en diferentes zonas del país y disponibles para ser comercializados, aumentando así la “oportunidad y concurrencia” entre vendedores y compradores.

Entre el 28 de febrero del año 2013 hasta el 28 de septiembre del año 2014, se han realizado un total de 355 emisiones del programa, en las que se han ofertado 930 lotes equivalentes a 5.737 animales, de los cuales se han comercializado 192 lotes equivalentes a 3.100 animales, obteniendo así una venta efectiva del 54.03% sobre los lotes que han entrado a comercialización.

Durante los 355 programas realizados entre 2013 y lo corrido de 2014, se han generado transacciones en las zonas de Antioquia, Córdoba, Tolima, Cundinamarca, Huila, Boyacá, Sucre, Magdalena, Cesar, Santander, Caldas, Risaralda, Quindío y Meta. En su gran mayoría, los usuarios beneficiados han sido pequeños ganaderos.

Adicionalmente, esta nueva forma de comercialización ha permitido que los ganaderos que se han vinculado disminuyan las mermas y costos de transporte entre un 8% y un 10%, es decir, que cada lote vendido a través de TVGAN permite al ganadero un ahorro entre \$50.000 y \$80.000 pesos por animal, lo que se traduce finalmente

en que un lote completo de ganado comercializado por TVGAN genera un ahorro final entre \$800.000 y \$1.000.000, lo cual, sin duda alguna, impacta la canasta de costos y la rentabilidad de las empresas ganaderas.

Por último, con el fin de facilitar mucho más la comercialización a través de esta herramienta, se desarrolló una aplicación móvil, completamente gratis, disponible para sistemas operativos IOS (iPhone), en la cual se puede observar el catálogo de lotes que se tiene disponible, con fotos y videos, que permiten poder apreciarlos con claridad y hacer opción de compra directamente desde la app, lo que convierte a TVGAN en pionero en el país en este tipo de aplicaciones.

### **11.2.1.3. Las Subastas: Información de Referencia**

Las subastas ganaderas deben ganarse un espacio como referente regional de la comercialización de animales vivos, y nacional 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.

## **11.3. 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.

### **11.3.1. 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:

### **11.3.1.1. Actualización del Diagnóstico**

Esta es una de las pocas estrategias que podría ser asumida directamente por el gremio. Para finales de 2018, 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.

### **11.3.1.2. 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.

Aunque se ha venido revisando la normatividad existente para adecuarla a las condiciones y particularidades de la movilidad actual, esta no se ha actualizado y el avance en el cambio necesario no se ha dado, presentando el esquema, todavía, considerables riesgos sanitarios, además por la informalidad que aún persiste en el sistema de transporte y la irracionalidad económica y ambiental de hacer viajes de

diez o doce animales vivos, en malas condiciones y por largos trayectos (combustible, desgaste de equipo, peajes, contaminación, etc.), lo cual supone grandes desafíos en temas asociados con el bienestar animal y 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.

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, el decreto 1500 de 2007, 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”, en el Capítulo 4 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 2016 el nuevo decreto esté operando.

## **11.4. 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, empackado 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.

### **11.4.1. La Transformación en la Cadena Cárnica**

Uno de los mayores factores de deficiente encadenamiento con el eslabón primario en la cadena cárnica tiene que ver con el rezago tecnológico y las múltiples carencias del Sistema Nacional de Sacrificio, 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.

#### **11.4.1.1. Racionalización y regionalización de la Infraestructura de Sacrificio**

Las acciones de FEDEGÁN-FNG se orientaron, desde la creación del FNG, entonces, a inducir la modernización del sacrificio en el 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, sino generar una inercia de modernización, como efectivamente la ha generado. Ha sido necesario insistir en el proceso de racionalización del sacrificio para que puedan operar 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).

Eso en cuanto a la cantidad y ubicación. En cuanto a la calidad y al cumplimiento de la normatividad se refiere, FEDEGÁN -FNG participo en la actualización de la normatividad que dio lugar a la expedición del decreto 1500 de 2007, 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 pero que además, enfocó 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.

La directriz gubernamental de la racionalización del sistema, plasmada en los Documentos Conpes 3376 de 2005 (“Política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche”) y 3676 de 2010 (“DNP Consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas cárnica y láctea”), pasó necesariamente por la aplicación del criterio de regionalización.

Estas políticas se plasmaron posteriormente en los Decretos 559/2008, 2965/2008, 4131/2009, 2380/2009 y 4974/2009, modificatorios del Decreto 1500/2007 que establecieron la inscripción de las plantas de beneficio, la presentación de los Planes Graduales de Cumplimiento (PGC), la elaboración de los Planes de Racionalización de las Plantas de Beneficio Animal (PRPBA) y convenios intermunicipales.

Desafortunadamente, este gran esfuerzo por modernizar el sector transformador y actualizar la normatividad para estar acorde con las políticas del CONPES y cumplir con las exigencias internacionales de los países con los cuales Colombia firmó TLC no ha rendido su fruto. Las continuas modificaciones y aplazamiento de las fechas establecidas para la entrada en vigencia del Decreto 1500/2007, que inicialmente

entraba en operación a partir de 2012 (período de cinco años para su implementación), han generado un ambiente de desconfianza en su real aplicación y un ambiente de competencia desleal para aquellos frigoríficos que acogidos a las normas han venido haciendo grandes inversiones en cumplimiento de sus PGC y ampliación de su red de frío, frente a un gran número, todavía, de plantas municipales que no hacen inversiones, operan con tarifas muy bajas, no están sometidas a IVC permanente y solo esperan hasta junio de 2016, última fecha fijada por las autoridades sanitarias de IVC para que entre en vigencia el Decreto 1500, para asumir las consecuencias derivadas del no cumplimiento del PGC y el PRPBA.

Bajo esta condición se amparan estas plantas de beneficio que operan con tarifas muy bajas, no cuentan con IVC permanente (no pagan tarifa y no están expuestos permanentemente a decomisos de órganos y tejidos no aptos para consumo humano), situación que aprovechan los usuarios para desplazar sus animales para sacrificio, generando competencia desleal.

#### **11.4.1.2. Clasificación de Canales y pago por calidad**

No obstante los esfuerzos que ha realizado el MADR para apoyar la investigación que condujo a la definición de un sistema de clasificación de las canales bovinas vigente (Norma Técnica 4271 de ICONTEC, reconocida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución 949 de 2005), de la implementación que FEDEGÁN-FNG realizó en 11 plantas frigoríficas del país, la aceptación del sistema por las grandes superficies y de las evaluaciones de equivalencia con los sistemas de los países firmantes de TLC, con los cuales espera tener un comercio activo de carnes, la normativa no ha podido entrar en aplicación, pues el mercado nacional todavía no reconoce y paga por calidad y las exportaciones no se consolidan por un problema de admisibilidad sanitaria.

#### **11.4.1.3. La Clandestinidad y el Contrabando**

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 recrudecimiento 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, pero en un proceso gradual para no generar desabastecimiento en zonas que por su localización no puede ser atendida fácilmente por plantas autorizadas y de mayor tamaño.

Frente a estas medidas se ha planteado el desarrollo de modelos de “centros de acopio” con logística de distribución, acompañados de programas de asociatividad para expendedores, capacitados para ver el negocio desde la formalidad, con criterios de inocuidad, calidad y garantizando la salud pública de los consumidores de sus municipios.

Otro flagelo que dificulta el desarrollo de la cadena cárnica es el contrabando. Amparado en la limitación para la vigilancia a lo largo de la frontera con Venezuela que puede realizar la autoridad policial, los deficientes controles de la movilización de ganados y carnes, las grandes utilidades generadas en el cambio de divisas y la informalidad en la comercialización, ha puesto en alto riesgo el estatus sanitario colombiano, logrado con grandes inversiones y tiempo de ejecución.

Las acciones conjuntas de FEDEGÁN-FNG con los Ministerios por varios años para lograr la expedición del Decreto 1362 de 2012 del MADR por el cual se crea la “Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales destinados para el consumo humano” ha empezado a operar a través de la Secretaría Técnica que ejerce el Ministerio de Salud y Protección Social quien ha venido trabajando en el reglamento interno y en la conformación de los equipos técnicos de apoyo para gestionar decisiones y llevar las propuestas a la Comisión.

Mediante reuniones permanente de FEDEGÁN-FNG con la Policía Nacional, a través de sus organizaciones como la POLFA (Policía Fiscal y Aduanera) y la DICAR (División de Carabineros) se gestionan acciones de control para el sacrificio clandestino y el contrabando, las cuales son coordinadas con el ICA y el INVIMA para una mayor efectividad. No obstante el proceso presenta debilidades y se requiere mayor concertación y apoyo económico y operativo para obtener mayores logros.

#### **11.4.2. La Transformación en la Cadena Láctea**

La problemática de la cadena láctea difiere en mucho de la que presenta la cadena cárnica. En este caso 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.

### **11.4.2.1. 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-FNG, ha presionado sin resultados ante diferentes gobiernos por la prohibición de la inconveniente comercialización de leche cruda., el En el año 2006 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 y entre otros temas prohibía de inmediato "la comercialización de la leche cruda o leche cruda enfriada para consumo humano directo"

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 existían regiones que, por sus condiciones geográficas, no podían todavía acceder a la leche adecuadamente procesada, mediante la expedición del Decreto 2838 se estableció un plazo de seis meses a los comercializadores de leche cruda y de leche cruda enfriada, para que presentaran un plan de reconversión que les permitiera, en un plazo no mayor de dos años, cumplir las exigencias del Decreto 616 sobre la materia.

Mediante este Decreto se buscaba garantizar que la leche comercializada en Colombia cumpliera con óptimas condiciones de inocuidad, incorporando responsabilidades a los productores para adecuarse al nuevo marco normativo. Será necesario entonces, promover esquemas de asociación que le faciliten, sobre todo

No obstante la expedición de las normas señaladas anteriormente, dos (2) años después el Gobierno Nacional expidió el decreto 2964 a través del cual modificaba parcialmente los Decretos 616 y 2838, y se establecieron los plazos para el cumplimiento de los planes de reconversión de acuerdo a una categorización de los distritos y municipios descritos en el Decreto 616.

A pesar de las diferentes prórrogas que la prohibición de la comercialización de la leche cruda había sufrido, el 10 de septiembre de 2008 se expide el decreto 3411 por medio del cual se modificó parcialmente el decreto 2838, modificado parcialmente por el Decreto 2964 de 2008 y se establecieron los plazos para presentar los planes de reconversión de acuerdo a la población de los municipios, prorrogando nuevamente la prohibición de la comercialización de la leche cruda por 18 meses más.

Finalmente, en el año 2011 se expidió el Decreto 1880 “por el cual se señalan los requisitos para la comercialización de la leche cruda para consumo humano directo en el territorio nacional”, lo cual dejó de un lado la prohibición de la comercialización de la leche cruda que surgió a través del Decreto 616 de 2006, así como sus respectivas prórrogas.

Los anteriores cambios de normatividad y el establecimiento de requisitos alejados de la realidad, ha generado una serie de confusiones de inconvenientes a lo largo de los años entre los eslabones de la cadena de valor y como consecuencia, el país sigue careciendo de elementos que le permitan combatir los estragos que la informalidad en la comercialización de la leche trae consigo, tanto para la economía nacional como para la salud de los consumidores.

Así las cosas, resulta fundamental que el Gobierno Nacional en cabeza de los Ministerios correspondientes, ponga en marcha una normativa estable y coherente que evite la comercialización de la leche a través de los canales informales, no solo castigando a sus infractores, sino también con políticas de estado que los incentiven a migrar hacia el mercado formal.

#### **11.4.2.2. 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.

Hoy en día el lactosuero es utilizado para la elaboración de diferentes productos, entre estos las bebidas lácteas; en sí su correcta utilización no constituye un problema, el meollo del asunto radica en que en muchos casos no se informa al consumidor acerca la de la presencia de este componente en el artículo que está adquiriendo y que puede tener un menor contenido nutricional comparando con el resto de productos lácteos.

Así las cosas, el comprador al ver un producto a menor costo y que desde el punto de vista de empaque, etiquetado e inclusive disposición en los puntos venta es similar a otros con características nutricionales superiores, lo adquiere sin percatarse que lo que lleva es un elemento distinto del que pensó.

Lo anterior, requiere con urgencia que el país cuente con una reglamentación que no prohíba su uso, pero sí que regule su correcta utilización y debida información al público, así como la adecuada canalización, en calidad y cantidad, como materia prima, hacia los mercados que tradicionalmente lo han utilizado.

### **11.4.2.3. 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, el cual fue actualizado en el año 2010, 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 puesta en marcha de un sistema de pago al productor, basado en el pago por la calidad de la leche, a través de la expedición de la Resolución 012 del año 2012.

El mantenimiento de este 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.

El actual sistema establece el pago de la leche al ganadero, de acuerdo a los gramos de grasa, proteína o sólidos totales que produce a diario, sumándole las bonificaciones obligatorias y voluntarias reglamentadas en la resolución en mención. Los parámetros para el pago por calidad son actualizados periódicamente con base en un índice que tienen en cuenta variables como los costos de producción, inventarios existentes, mercados externos, entre otros elementos.

El sistema de pago en mención incluye dentro de su filosofía la orientación hacia la competitividad de la cadena, el reconocimiento de las diferencias entre las zonas productoras de leche, elementos para garantizar la transparencia y confianza en el sistema, la estabilidad del mercado nacional y ajuste permanente a las condiciones de mercado, entre otros.

Si bien el sistema de pago ha venido operando desde el año 2011, resulta necesario que el Gobierno Nacional garantice su cumplimiento a nivel nacional e incorpore un elemento fundamental para su correcto funcionamiento, el cual hace referencia a la puesta en marcha de una red de laboratorios independiente, que garantice que las pruebas de calidad efectuadas para el pago de la leche son correctas y acordes con la realidad.

#### **11.4.2.4. 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, conscientes 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-FNG también ha realizado proyectos piloto con grupos asociativos, evidenciando las bondades no solo del enfriamiento de la leche, sino del componente asociativo que se genera alrededor de grupos de ganaderos trabajando por un mismo fin. Es así que y las empresas procesadoras, y las autoridades departamentales y locales, y por su puesto el estado colombiano 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 fortalezcan 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.

#### **11.4.2.5. 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 mayor oferta, 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 mayor oferta 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 permanente durante todo el año, tiene efectos perversos sobre el problema de la oferta en la época invernal, pues esta última conserva su condición de problema. Lo que se requiere, a parte de las políticas de estado en materia de infraestructura, es que la industria formal haga mayores esfuerzos por procesar un volumen superior de leche, puesto que hay en día por cada dos litros de leche que se producen, la industria solo procesa 1. De esta manera gran parte de los más de 3 millones de litros que se encuentran en el mercado formal se canalizarían hacia la formalidad, y la oferta podría ser utilizada para atender el mercado nacional y destinos internacionales.

#### **11.4.2.6. La Concentración**

La Industria láctea presenta un alto grado de concentración del volumen de procesamiento, 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.

### **11.5. LA INFORMALIDAD**

Son muchos los factores que se conjugan para la persistencia de la situación de informalidad en los eslabones posteriores al primario en las cadenas cárnica y láctea. La tradición en los patrones de consumo todavía juega con gran peso en los sectores de menores ingresos -la carne fresca y la leche cruda-, pero también la situación misma de pobreza en estos sectores, que genera una demanda de bajo precio que solo puede ser atendida desde la informalidad.

Pesan también los intereses de la informalidad, incluidos los del Estado mismo a través de las entidades territoriales, en el caso del sacrificio, intereses que siempre han logrado neutralizar los avances normativos o impedir el cumplimiento de las normas vigentes, lo cual encuentra un campo abonado en una institucionalidad de control sanitario y de inocuidad, sin la fortaleza suficiente para asumir sus competencias.

Sin embargo, no hay duda de que el factor de mayor incidencia es la carencia, o mejor, la inaplicabilidad de la política pública sobre sacrificio de ganado y el procesamiento de carne, y en general, sobre transporte, manipulación y comercialización de productos cárnicos y lácteos. En últimas, el principal problema es la carencia de voluntad política para liderar el viraje hacia la formalidad y para garantizar el cumplimiento de la ley.

### **11.1.5.1. Informalidad 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.

No obstante, a pesar de los avances, en los cuales jugó un papel importante el papel del Fondo Nacional del Ganado, 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.

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.

### **11.5.2. Informalidad en la Cadena Láctea**

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.



## 12. FOMENTO AL CONSUMO Y PROMOCIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la concepción de cadena que ha inspirado el desarrollo temático del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019, en lo que corresponde a sus pilares de Gestión, el Consumo, como último eslabón de las cadenas cárnica y láctea, bien podía haber sido tratado como epílogo del capítulo anterior sobre Encadenamiento Productivo, como quiera que representa el eslabón final de las dos cadenas.

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.

Ahora bien, en el contexto de los frentes de trabajo y acciones del PDG 14/19, 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.

### 12.1. 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.

En 2013 el consumo de carne se ubicó en 20 kg por persona, ligeramente por debajo de lo observado en 2012 (20,8 kg), motivada esta merma por el incremento en los precios al consumidor: el IPC de la carne de res, en junio de 2014, varió 4% respecto a junio de 2013.

A lo largo de los últimos años, la mejora en los ingresos de los hogares ha permitido un mayor consumo de proteína animal. No obstante, la demanda de carne de res se ha visto afectada por factores como la creciente preferencia por otras fuentes de proteína, como el pollo y el cerdo, que le han restado participación a la carne bovina, que pasó de representar el 54,8% al 36,8% del consumo proteico anual per cápita entre los años 2000 y 2013.

Sin embargo, a pesar del fenómeno de sustitución de carne de res por pollo, la 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.

## **12.2. EL CONSUMO DE LECHE**

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.

## **12.3. EL FOMENTO AL CONSUMO**

La condición o el concepto de fomento conllevan 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 solo 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 solo para el donante, durante 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.

La leche es también, por supuesto, el otro componente del Programa de Fomento al Consumo de FEDEGÁN – 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. A pesar de tales rechazos y de las dificultades logísticas, FEDEGÁN lo experimentó con algún éxito en programas piloto en tres ciudades del país.

## 12.4. 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 enseñarles 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 las clases 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.

## 13. EL MODELO EXPORTADOR GANADERO

» 247

El comercio mundial de carne bovina y de leche y sus derivados está determinado hoy en día por grandes dinámicas socioeconómicas, tanto desde la oferta como desde la demanda. El aumento de la demanda, especialmente en países como China y regiones como el Medio Oriente y el Norte de África, es absolutamente significativo, en primer lugar, por el simple hecho del crecimiento poblacional que presiona la oferta productiva de alimentos y aumenta la afección por proteína animal en su dieta. En segunda instancia, y también desde la demanda, el crecimiento de las compras provenientes de los mercados emergentes por el mayor ingreso disponible es el otro gran motor del crecimiento del comercio actual. Países emergentes como China, Rusia, Argelia, Egipto y otros provenientes principalmente de Asia, están consumiendo cada vez más carne de bovino y derivados lácteos.

Desde la oferta de estos bienes, el panorama actual muestra que mientras el papel de algunos productores de talla mundial se reevalúa por motivos políticos y económicos, como son los casos de la Unión Europea y Argentina; otros países dan señales de aumentos significativos de producción doméstica y de ventas al exterior, como Brasil, India y Australia.

Un factor que se suma a las dinámicas propias del mercado internacional actual ha sido la tendencia a la integración económica entre bloques y países, que buscan complementar sus economías, procesos en los que el sector ganadero y agrícola ha sido un eje estructural en las negociaciones comerciales. Cabe resaltar negociaciones los casos de la Unión Europea y Mercosur, dos potencias ganaderas y agrícolas por excelencia, los acuerdos de asociación intercontinental como el de Cooperación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) suscrito entre 11 países del Pacífico, o el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos (TTIP por sus siglas en inglés). Todas estas formas de asociación económica tendrán grandes repercusiones en el comercio internacional de commodities cárnicos y lácteos, y evidencian que los sistemas de

preferencia comercial a nivel mundial son uno de los instrumentos más vigentes en el mercado ganadero.

Otra dimensión importante, a la luz del establecimiento de negocios de carne y leche, es el aspecto sanitario, que continúa siendo un asunto transversal y de gran vulnerabilidad para los países en el mercado internacional. Los episodios de enfermedades animales como la fiebre aftosa en Paraguay, y los casos de Encefalopatía Espongiforme Bovina, aunque sean atípicos, como el ocurrido en Brasil, han ocasionado reconfiguraciones coyunturales en el comercio mundial, en las que restricciones, prohibiciones y visitas para reabrir los mercados han sido eventos comunes.

Analizar el aspecto sanitario en el eslabón industrial, en vista de las dinámicas del comercio internacional hoy en día, puede demostrar que la inocuidad del producto procesado por algún tipo de transformación, se erige como un factor fundamental, el cual es imprescindible para demostrar que existe transparencia y manejo adecuado para su posterior consumo. Temas como la trazabilidad animal, la transparencia en el proceso de transformación industrial o las relaciones más directas y confiables entre productores y consumidores, son álgidos ad portas del acceso a mercados importadores de carne o lácteos.

Atributos como la disponibilidad de agua, la disponibilidad de pastos y la alimentación, así como el acceso a la Costa Caribe y Pacífica, le otorgan el potencial a Colombia de ser un país con ventajas en el comercio mundial. Además, como resultado de una agenda comercial muy activa, tiene acceso preferencial en países como Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, México, Suiza, Panamá, Triángulo Norte, Chile, Israel, Turquía, Unión Europea y Mercosur y desarrolla actualmente negociaciones con Japón. Sin embargo, pese a este importante número de nuevos destinos, además del papel preponderante que tienen como grandes mercados agrícolas, la falta de convergencia frente al renglón de admisibilidad sanitaria imposibilita que el sector de carne bovina y de lácteos colombianos pueda favorecerse de la entrada a tantos mercados muy significativos para el comercio internacional de la carne. Ni un solo kilogramo de carne colombiana puede exportarse a estos destinos donde ya se tienen preferencias comerciales, lo que lleva a cuestionarse sobre si la política comercial del país reporta alguna utilidad para la ganadería colombiana.

## **13.1. SÍNTESIS DEL COMERCIO EXTERIOR GANADERO**

### **13.1.1. Carne de Bovino**

#### **13.1.1.1. Exportaciones**

Las exportaciones colombianas del sector cárnico bovino han venido presentando un constante crecimiento durante los últimos cuatro años, sin embargo, de 2012 a 2013 se

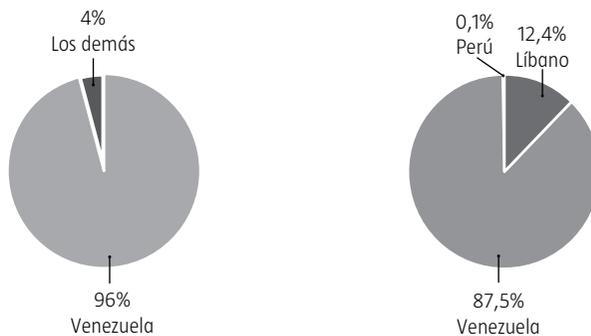
dio un salto abrupto en las ventas al exterior al pasar de 8.799 toneladas exportadas en 2012, con un valor FOB de USD 48.052.524, a 33.647 toneladas en 2013 por valor de USD 206.708.152, con un equivalente en animales en pie de 432.022 cabezas, presentando una variación de 282%, la más alta desde 2010.

La causa de esta mejora en la balanza comercial cárnica fue la reactivación del comercio con Venezuela (Gráfica 10.1), destino que representó el grueso de las exportaciones a lo largo del 2013, con ventas por 31.707 tn., representando el 96% con respecto al total de ventas, que bordearon los USD197.846.533. El segundo lugar en importancia como socio comercial lo ocupó Antillas Holandesas, con exportaciones de 1.012 tn., con un valor de USD 4.240.566.

Entre 2010 y 2013, el producto con mayor participación en las exportaciones fueron los cortes industriales de carne deshuesada, refrigerada y congelada, que alcanzaron, en promedio, ventas por 3.132 tn. En el más reciente pico, registrado en 2013, las exportaciones de este rubro superaron las 24.900 toneladas, que corresponden al 74% de las ventas totales externas de carne en dicho año.

Por otro lado, las exportaciones de despojos y vísceras de bovino, desde 2010 presentan un comportamiento estable, con un promedio de 500 toneladas exportadas anualmente que redondean los USD 2.639.262. En particular, para 2013 las ventas externas de estos productos fueron de 628 ton., las más altas de los últimos cuatro años, por valor de USD 3.379.408, siendo Hong Kong, Estados Unidos y España los principales destinos, con una participación en las exportaciones de 38%, 27% y 22% respectivamente.

**Gráfica 13.1. Exportaciones cárnicas por país**



Fuente: Elaboración FEDEGÁN – FEP con datos de Legiscomex.

### 13.1.1.2. Importaciones

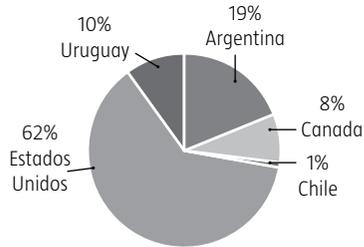
Las importaciones del sector cárnico bovino presentaron una disminución del 46% entre 2010 y 2011, pero a partir de 2011 las compras externas, jalonadas por la com-

pra de vísceras y despojos principalmente, reflejaron incrementos, aunque a una tasa anual relativamente baja.

Entre 2010 y 2013, las importaciones de carne superaron apenas los USD 3,5 millones, siendo 2013 el año de mayores compras externas, con 593 toneladas importadas, principalmente desde Estados Unidos (62%) y Argentina (19%).

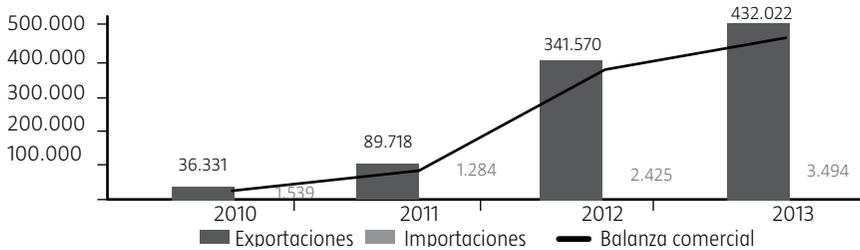
En cuanto a las importaciones de despojos y vísceras de bovino, que representan una participación entre el 80% y el 92% del total de las compras externas, se observa que, en promedio, de 2010 a 2013 alcanzaron los USD 5 millones, siendo el año 2010 el que mayor importaciones registró, seguido de 2013 con 2.407 toneladas que ingresaron al territorio nacional, correspondientes a USD 4.820.093, un incremento del 1% con respecto a 2012, cuando ingresaron 2.392 toneladas por un valor 25% inferior de USD 6.416.221.

**Gráfica 13.2. Importaciones cárnicas por proveedor**



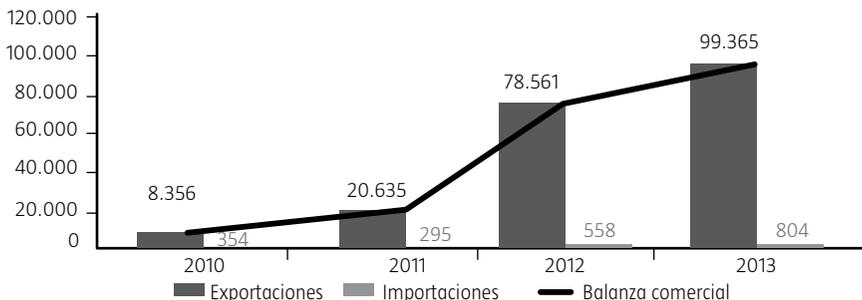
Fuente: Elaboración FEDEGÁN – FEP con datos de Legiscomex.

**Gráfica 13.3. Balanza Comercial sector cárnico, Equivalente animales en pie**

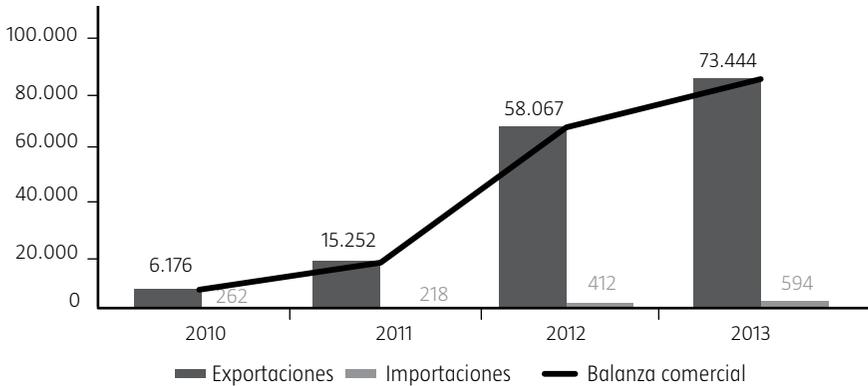


Fuente: Elaboración FEDEGÁN – FEP con datos de Legiscomex.

**Gráfica 13.4. Balanza Comercial sector cárnico, Toneladas equivalente canal**



Fuente: Elaboración FEDEGÁN – FEP con datos de Legiscomex.

**Gráfica 13.5. Balanza Comercial sector cárnico, Toneladas equivalente carne deshuesada**

Fuente: Elaboración FEDEGAN – FEP con datos de Legiscomex

## 13.1.1. Productos Lácteos

### 13.1.1.1. Exportaciones

Las exportaciones de leche, yogur, lactosuero, mantequilla y quesos experimentaron un descenso importante desde 2010 hasta 2012, con caídas anuales del 43% en promedio. Fue solo hasta 2013 que se evidenció una recuperación en las ventas al exterior del 402%, jalonadas por las leches en polvo, en particular la leche en polvo entera, que tuvo una participación en el total de las ventas al exterior de 86%, al pasar de 1.476,5 tn exportadas en 2012, a 7.417,5 tn en 2013, representadas por USD 4.610.897 y USD 35.061.327 respectivamente, es decir, 54.693.875,7 litros de leche fresca.

El principal destino de los productos lácteos durante los últimos años fue Venezuela (Gráfica 10.6.) que en 2013 adquirió el 86% del total de las exportaciones colombianas, es decir, 6.390 tn de 7.417, representadas en USD 31.501.680, seguida de Ecuador y Estados Unidos, con pequeñas pero promisorias participaciones inferiores al 8%, representadas en 354 y 335 toneladas respectivamente.

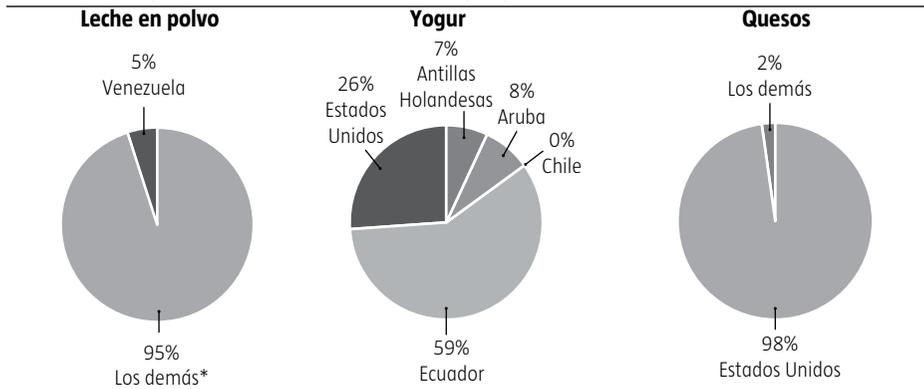
Es importante destacar que, en 2013, se registraron ventas a dos mercados con los que antes no se había cerrado intercambio comercial lácteo, que fueron:

- » El Salvador, al cual se exportaron 0,08 tnm, representadas en USD 412; el producto exportado para este mercado fue leche condensada.
- » Guyana, con 2 tn con valor de USD 3.437

El producto con mayor participación en las exportaciones lácteas colombianas de los cuatro últimos años, a excepción de 2013, fueron los quesos, seguido de las leches en polvo y demás leches concentradas. En 2013, la mayor participación la tuvo la Leche

en Polvo Entera, con 6.355 tn y una variación respecto a 2012 de 2.133%, seguido del yogur y leches ácidas con 315 tn y, en tercer lugar, los quesos con 258 tn. En términos generales, el producto de menor participación fue el lactosuero, con exportaciones anuales en promedio de 13 tn.

**Grafica 13.6. Exportaciones lácteas colombianas por producto**



*Los demás:* Ecuador, Mexico, Perú, Rep. Dominicana, Antillas Holandesas, España, Aruba, Canada, E.E.UU. y El Salvador

**Fuente:** Elaboración FEDEGAN – FEP con datos de Legiscorex.

### 13.1.1.2. importaciones

Desde 2010, las importaciones de productos lácteos venían presentando una tendencia alcista con tasas de crecimiento anuales superiores al 120%; sin embargo, en 2013 se presentó una reducción del 50% en las compras externas, al pasar de 33.659 toneladas importadas durante 2012, a 16.544 en 2013, equivalentes a 79.455.611 litros de leche fresca, por un valor que bordeó los USD 51.204.219, reduciendo la brecha en la balanza comercial significativamente.

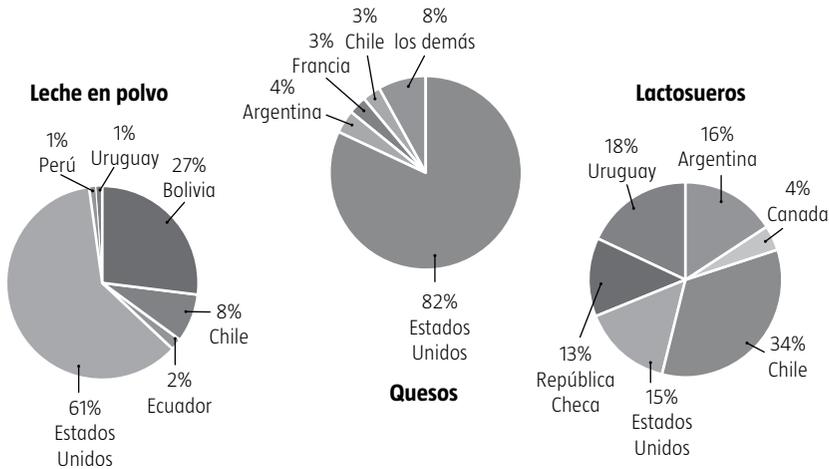
Entre los principales proveedores se ubican Estados Unidos, Chile y Argentina, que a cifras de 2013 representaron el 43%, 19% y 10% del total de las importaciones respectivamente. Otros socios como República Checa y Canadá, de 2011 a la actualidad, perdieron importancia en el mercado colombiano.

El producto que más se importó de 2010 a 2012 fue la leche en polvo, seguido de los lactosueros, mientras que en 2013 fue al contrario, los lactosueros tuvieron más peso en el total de las importaciones anuales y las leches en polvo estuvieron en segundo lugar, con una reducción interanual del 72%, jalonada principalmente por el descenso en la importación de leche en polvo entera, que pasó de 16.776 tn en 2012 a 1.989 en 2013.

Las importaciones de mantequilla fueron las que presentaron la mayor variación al alza durante estos últimos cuatro años, pues de 69 toneladas importadas en 2012,

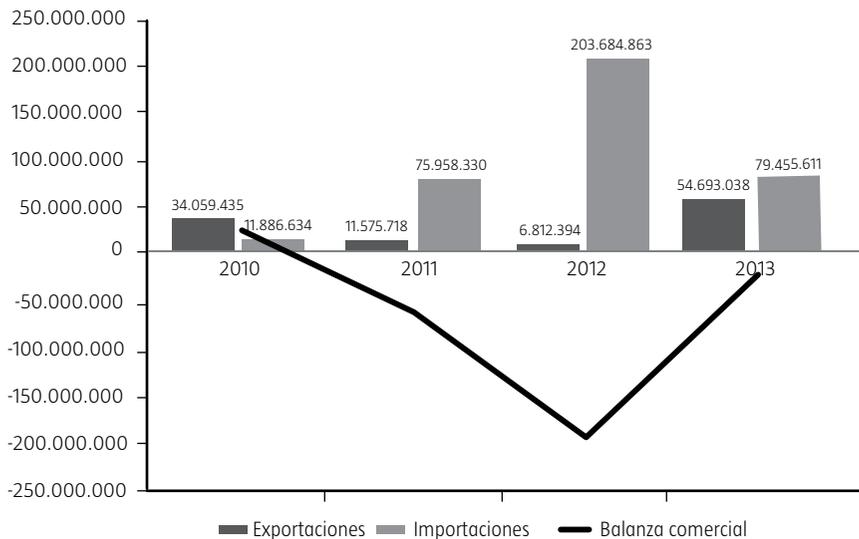
sumaron 165 en 2013 incrementando un 140%. De manera similar sucedió con las compras de queso, que de 2012 a 2013 incrementaron en un 73%, pasando de 1.458 tn a 2.530 en 2013.

**Gráfica 13.7. Importaciones colombianas de lácteos por proveedores**



Fuente: Elaboración FEDEGAN – FEP con datos de Legiscomex

**Gráfica 13.8. Balanza comercial sector lácteo, Equivalente en Litros de Leche Fresca**



Fuente: Elaboración FEDEGAN – FEP con datos de Legiscomex

## 13.2. ARANCELES VIGENTES PARA 2014

### 13.2.1. Sector Cárnico Bovino

País/Bloque	Productos	Arancel Intracupo	Arancel Extracupo
Mercosur	Cortes Finos	4,60%	18,40%
	Cortes Industriales, Despojos y Vísceras	4,60%	64%
	Carnes Procesada	1,60%	6,00%
Chile	Libre comercio	0%	0%
México	Cortes Finos	0%	80%
Canadá	Cortes Finos	0%	53%
	Cortes Industriales	0%	53%
	Despojos y Vísceras	0%	Despojos: 53% Vísceras: 47%
EEUU	Acceso inmediato en cortes finos	0%	0%
	Cortes Industriales	0%	39,20%
	Despojos y Vísceras	0%	34,03%
Unión Europea	Carne deshuesada	72%	72%
	Despojos y Vísceras	Despojos: 65,5% Vísceras: 57,3%	Despojos: 80% Vísceras: 70%

Fuente: Elaboración propia con información de acuerdos comerciales

### 13.2.2. Sector Lácteo

País/Bloque	Productos	Arancel Intracupo	Arancel Extracupo
Mercosur	Leche en polvo	5,40%	98%
	Leche Líquida	4,10%	4,10%
	Lactosueros	5,40%	5,40%
	Quesos	5,40%	5,40%
	Mantequillas	5,40%	5,40%
	Yogurt	1,60%	1,60%
	Fórmulas Lácteas	0%	5,40%
	Bebidas Lácteas	1,60%	1,60%

<b>País/Bloque</b>	<b>Productos</b>	<b>Arancel Intracupo</b>	<b>Arancel Extracupo</b>
Chile	Libre comercio	0%	0%
México	Leche en Polvo	0%	98%
	Mantequilla	0%	SAFP
	Butteroil	0%	SAFP
	Quesos	0%	SAFP
	Arequipe	0%	15%
	Bebidas Lácteas	0%	15%
Suiza	Quesos	0%	15%
EEUU	Leche en polvo	0%	26,40%
	Las demás leches en polvo	13,20%	13,20%
	Quesos	0%	26,40%
	Mantequillas	0%	21,81%
	Yogurt	0%	16,01%
	Suero de Mantequilla	8%	8%
	Productos Lácteos Procesados	0%	16,01%
	Helados	0%	14,50%
	Acceso inmediato en lactosueros, leche líquida, arequipes y bebidas lácteas	0%	0%
Unión Europea	Leche en Polvo Descremada y Entera	0%	85,80%
	Las demás leches en polvo	0%	65,30%
	Leche Condensada	50%	98%
	Yogur	0%	15%
	Lactosueros	0%	10% y 47,5%
	Quesos	0%	17,5% y 45,5%
	Fórmulas Lácteas	0%	17,50%
	Arequipe y Bebidas Lácteas	12%	12%

Fuente: Elaboración propia con información de acuerdos comerciales

Es importante resaltar que aunque hay aranceles nominales altos con protecciones en frontera de hasta el 98%, en la práctica los productos lácteos ingresan al mercado colombiano en condiciones preferenciales con un arancel tan bajo que pone en riesgo al productor nacional, ya que en la mayoría de los casos este arancel es de 0%.

### 13.3. Resultados de las negociaciones recientes

PAIS	CONCESIONES OTORGADAS	CONCESIONES RECIBIDAS	¿ACCESO REAL?
<b>Mercosur</b>	<p>Carne de bovino: Contingentes con arancel preferencial. En 2018 libre comercio.</p> <p>Lácteos: Contingentes con arancel preferencial.</p> <p>En 2018, Libre comercio para leche líquida, lactosueros, quesos, mantequilla, yogur y bebidas lácteas.</p>	<p>Carne de bovino: Desmante de aranceles en carne en 12 años.</p> <p>Lácteos: Desgravación de los aranceles de lácteos en 12 años.</p> <p>En 2016 libre comercio para Colombia</p>	Colombia no cuenta con acceso sanitario a Mercosur
<b>EE.UU.</b>	<p>Carne de bovino: Desgravación inmediata en canales y cortes finos.</p> <p>Para carne industrial y vísceras, se otorgó un contingente de 6.400 Ton sin arancel, que crece cada año 5%.</p> <p>Lácteos: Contingentes sin arancel que crecen 10% anual. Se desmontó el SAFP. Acceso inmediato en lactosueros, leche líquida, arequipes y bebidas lácteas.</p>	<p>Carne de bovino: Acceso inmediato en cortes finos. Para carnes industriales, desgravación en 10 años.</p> <p>Lácteos: Consolidación ATPDEA. Desgravación inmediata sólo en yogur. Desgravación entre 11 y 15 años en los demás productos lácteos. Contingentes sin arancel para quesos (5.000 ton); mantequillas (2.000 ton), productos lácteos procesados (2.000 ton)</p>	Colombia no cuenta con acceso sanitario a EE.UU.
<b>SUIZA</b>	<p>Carne de bovino: Excluida</p> <p>Lácteos: Para quesos, contingentes sin arancel de 500 Ton que crecen 10%. Fuera del Contingente se desgrava el componente fijo del SAFP en 17 años.</p>	<p>Carne de bovino: Excluida.</p> <p>Lácteos: Desgravación inmediata en quesos.</p>	Colombia no cuenta con acceso sanitario a Suiza.
<b>UE</b>	<p>Carne de bovino: Contingente de 1.867 Ton para vísceras y despojos, con arancel intracuota que se desgrava en 10 años.</p> <p>Lácteos: Contingente libre Fuera del contingente, el arancel se desgrava en 17 años, desde un nivel de 98% para leche en polvo; 20% y 94% para lactosueros y 52% para quesos.</p>	<p>Carne de bovino: Contingente sin arancel de 5.600 Ton en carne deshuesada. El contingente crece 560 Ton cada año.</p> <p>Lácteos: La UE otorgó desgravación de los aranceles entre 5 y 7 años.</p>	Colombia no cuenta con acceso sanitario a Europa.

PAIS	CONCESIONES OTORGADAS	CONCESIONES RECIBIDAS	¿ACCESO REAL?
<b>Triángulo Norte</b>	Excluido (Solicitud de Gt, Hn y ES)	Excluido (Solicitud de Gt, Hn y ES)	Colombia no cuenta con acceso sanitario a TN.
<b>CHILE</b>	Carne de bovino: Contingente libre recíproco de 3.000 Ton; Crecimiento anual de 10%. Lácteos: Contingente de 1.000 ton, con arancel 0% para quesos Gouda Libre comercio en carne y lácteos en 2012	Carne de bovino: Contingente libre recíproco de 3.000 Ton; Crecimiento anual de 10%. Lácteos: Contingente de 1.000 ton, con arancel 0% para quesos Gouda Libre comercio en carne y lácteos en 2012	Colombia no cuenta con acceso sanitario a Chile. Colombia cuenta con acceso sanitario en lácteos.
<b>MEXICO</b>	Carne de bovino: Contingente libre de 3.000 tn, que crece 10%, hasta el año 11. Fuera del contingente, el arancel no se desgrava. Lácteos: Contingentes de 8.300 ton sin arancel, que crecen 10% hasta el año 11. Fuera del cupo el arancel no se desgrava.	Carne de bovino: Contingente libre de 3.000 tn, que crece 10%, hasta el año 11. Fuera del contingente, el arancel no se desgrava. Lácteos: Contingentes de 8.300 ton sin arancel, que crecen 10% hasta el año 11. Fuera del cupo el arancel no se desgrava.	Colombia no cuenta con acceso sanitario a México en Carne. Colombia cuenta con acceso sanitario en lácteos.
<b>CANADA</b>	Carne de bovino: Contingente libre que crecen 3% anual. (1750 ton en cortes finos, 1750 ton en carne estándar y 1750 ton en despojos) Desgravación del arancel extra – contingente en 12 años, desde un arancel de 80%. En 2022, libre comercio con Canadá Lácteos: Excluidos	Carne de bovino: Acceso inmediato en carne de bovino Lácteos: Excluidos	Colombia no cuenta con acceso sanitario a Canadá.
<b>COREA DEL SUR</b>	Carne de bovino: Contingente de 9.900 ton con crecimiento anual de 2% y una desgravación a 19 años. En el año 19, libre comercio con Corea. Lácteos: Contingente libre de 100 ton para leche en polvo. Canastas de desgravación a 10 años para yogur y lactosuero, y de 16 años para quesos, arequipe, crema de leche y pastas lácteas para untar. Acceso inmediato para bebidas lácteas.	Carne de bovino: Contingente de 9.900 ton con crecimiento anual de 2% y una desgravación a 19 años. En el año 19, libre comercio con Corea. Lácteos: Contingente libre de 100 ton para leche en polvo. Canastas de desgravación a 10 años para yogur y lactosuero, y de 16 años para quesos, arequipe, crema de leche y pastas lácteas para untar. Acceso inmediato para bebidas lácteas.	Colombia aún no cuenta con acceso sanitario a Corea

PAIS	CONCESIONES OTORGADAS	CONCESIONES RECIBIDAS	¿ACCESO REAL?
<b>ISRAEL</b>	Carne de bovino: Colombia mantiene el arancel de Nación Más Favorecida para carne bovina.  Lácteos: bebidas lácteas con desgravación a 10 años y acceso inmediato en arequipe; los demás mantienen el arancel de Nación Más Favorecida.	Carne de bovino: se consolidó el 0% de arancel para carne congelada y se obtuvo un cupo de 500 toneladas con 0% arancel para carne refrigerada.  Lácteos: contingente con 0% de arancel para 100 toneladas de leche en polvo, 100 toneladas de lactosueros, 250 toneladas de queso; bebidas lácteas y arequipe tiene acceso inmediato.	Colombia aún no cuenta con acceso sanitario a Israel
<b>PANAMÁ</b>	Carne de bovino: Contingente de 1.000 ton con crecimiento anual de 350 toneladas hasta llegar a 5.000 y una desgravación intra cuota a 5 años. Fuera del contingente se mantiene el arancel de Nación Más Favorecida.  Lácteos: exclusión; excepto para arequipe que se desgrava a 5 años.	Carne de bovino: Contingente de 1.000 toneladas con crecimiento anual de 350 toneladas hasta llegar a 5.000 y una desgravación intra cuota a 5 años. Fuera del contingente se mantiene el arancel de Nación Más Favorecida.  Lácteos: exclusión; excepto para arequipe que se desgrava a 5 años.	Colombia aún no cuenta con acceso sanitario a Panamá  En la negociación se relacionó el acceso con el tema sanitario

### 13.4. UN MODELO EXPORTADOR PARA LA GANADERÍA COLOMBIANA

Un jugador exitoso en el comercio internacional cárnico mantiene un perfecto equilibrio entre la provisión a un mercado doméstico fuerte, además de alimentar de forma eficiente y competitiva una oferta exportable estable, competitiva e innovadora.

La globalización para el sector ganadero precisa tener en cuenta las tendencias mundiales desde la producción local. Las dinámicas del comercio por tanto, requieren que la competitividad de la ganadería se aborde tanto para la satisfacción del consumidor doméstico como el cumplimiento de los estándares del consumidor extranjero.

El papel de Colombia en el escenario mundial del comercio de cárnicos y lácteos es de una importancia resaltable y se fundamenta en su talento natural de producción. Además de contar con una posición geográfica ventajosa, los atributos de su ganadería representan una base productiva de excelentes condiciones en la conquista de los mercados internacionales. De esta forma, Colombia tiene características de interés como poseer el cuarto hatos más importante de Sudamérica con capacidad de expansión, su excelente genética, una gran variedad de razas y una fuente permanente de recursos para su desarrollo.

El trabajo en la competitividad exportadora por parte de la ganadería colombiana da cuenta, además, del interés por trabajar con la institucionalidad pública en temas álgidos como la admisibilidad sanitaria, la promoción comercial y la gestión aduanera entre otros, que necesitan trabajarse desde una dimensión conjunta para alcanzar soluciones integrales y favorables al desarrollo rural.

Teniendo en cuenta la necesidad de diversificar mercados para construir una actividad exportadora sólida, en tanto la dependencia a un solo destino de exportación aumenta exponencialmente la vulnerabilidad del sector ganadero y genera grandes traumatismos para el sector; por lo tanto es necesario continuar trabajando en llegar a nuevos destinos para dinamizar la exportación de la carne bovina colombiana. Esto es muy favorable en el entorno actual, urgido por productos de origen animal en mayor cantidad y de la mejor calidad posible y le permite al sector exportador posicionar su producto en el mercado con el mejor precio de compra.

Para lograr la diferenciación frente a otros productos, es necesario incorporar-le 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.

### **13.4.1. Hacia dónde apunta el Modelo**

El proceso de internacionalización que vive el país y los resultados que arroja el mismo para el sector ganadero nacional, ameritan el planteamiento de varios escenarios que buscan dinamizar y direccionar la actividad exportadora colombiana.

El objetivo de estos escenarios es establecer las líneas de acción efectivas para fomentar la exportación de la carne colombiana de acuerdo con las necesidades que enfrenta el proceso de venta de productos cárnicos o lácteos en determinados países.

Todo esto permitirá el cumplimiento del objetivo principal del modelo exportador ganadero: “Consolidar a Colombia como uno de los jugadores clave en el comercio internacional cárnico y lácteo, otorgándole un valor agregado al resaltar las características diferenciadoras de su sistema productivo”. El valor agregado de la carne colombiana se genera resaltando su valor nutricional, su respeto por el medio ambiente, su excelencia genética, su innovación industrial, su manejo de vanguardia, con toda la capacidad de contribuir a la seguridad alimentaria en el mundo. Antes de definirlos entonces, es preciso caracterizar la oferta exportadora colombiana.

De acuerdo al trabajo realizado al interior de FEDEGAN – FEP, el modelo apunta hacia una internacionalización en tres etapas. La primera que finaliza en 2014 e incluye la consolidación de la presencia comercial de Colombia en Curazao y Antillas Holandesas, Angola, Egipto, Rusia, Perú; comenzando con las actividades para llegar a los mercados de China y Chile, cuyo objetivo deberá alcanzarse entre 2014 y 2016,

como segunda etapa, con República Dominicana, Belice, Panamá, México y los países miembros del CARICOM. La tercera etapa del proceso de internacionalización, comprendida entre 2017 y 2019, propone como objetivo alcanzar admisibilidad sanitaria en los mercados de Argelia, Corea del Sur, Japón, Canadá, Israel, Estados Unidos y la Unión Europea.

### **13.4.2. La construcción de una oferta exportadora**

Somos un país ganadero a nuestra propia escala. Nuestro potencial exportador de aprovecharse al máximo no puede compararse con la oferta exportable de países como Brasil. Aspectos estructurales de nuestro sector productivo, como la limitación en el uso de la tierra, la naturaleza del sistema productivo extensivo y amigable con el ambiente, el orden público incierto, el desarrollo rural precario o la poca conectividad entre el campo y la ciudad o conexiones con el comercio internacional, condicionan el crecimiento del hato y el aumento de la producción.

Para el caso de la carne de bovino deberá hacerse énfasis en la exportación de cortes finos dirigidos a nichos exclusivos de mercado, promoviendo, desde la demanda hacia la producción, los cruces requeridos para satisfacer al consumidor final. La construcción de la oferta se fundamenta en las preferencias de los consumidores, cada día más informados y preocupados por el valor nutricional de los alimentos así como de la transparencia del proceso que los produce. Por ello se debe capitalizar la creciente demanda por carnes limpias y amigables, 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.

Es vital impulsar y continuar con el desarrollo del sistema de clasificación de canales, y homologar o establecer su equivalencia con las normas internacionales existentes, para así apalancar la estrategia de mercado de cortes finos colombianos.

El modelo exportador también debe alimentarse de la sinergia de otras industrias complementarias en la construcción de oferta exportadora de subproductos derivados de la industria cárnica, como las menudencias, despojos y cueros, altamente demandados en mercados como el de China. Estas nuevas líneas de negocio permiten maximizar el ingreso del industrial y del ganadero.

En este mismo orden de ideas, es necesario acompañar a la industria láctea en el posicionamiento internacional de derivados con 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.

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 y construyendo, a partir de ellas, una ventaja competitiva sostenible en el sector.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, los tres escenarios de trabajo que hacen parte fundamental de la actividad exportadora ganadera son:

#### **13.4.2.1. Escenario 1: Aprovechamiento de los acuerdos comerciales**

El hecho de que Colombia sea parte de acuerdos comerciales que suponen preferencias arancelarias para sus productos es una fuente de competitividad de los sectores productivos en el escenario internacional actual; sin embargo, en las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio el sector ganadero colombiano se ha visto dañado, puesto que fortalece la posición de los competidores cárnicos y lácteos en el mercado nacional, en detrimento del ganadero y campesino local.

De aquí que sea una de las mayores prioridades para nuestra actividad exportadora lograr un verdadero aprovechamiento comercial de estos tratados en vigencia y en negociación, siempre en consonancia con la institucionalidad pública. El acceso real a estos mercados mediante esquemas de preferencia arancelaria permitirá que nuestra carne sea más competitiva en países importadores netos de carne y lácteos de gran importancia como por ejemplo Estados Unidos, Corea del Sur, Chile, México o Israel, además del bloque económico de la Unión Europea. El trabajo en admisibilidad sanitaria en conjunto con el sector público es imprescindible para lograr este objetivo.

#### **13.4.2.2. Escenario 2: Consolidación de la carne de bovino y lácteos en los mercados actuales**

El principal destino de las exportaciones de productos de origen bovino ha sido tradicionalmente Venezuela, mercado esencial para la regulación de la oferta nacional, en el cual Colombia cuenta con obvias ventajas comparativas frente al resto del mundo. Sin embargo, esto ha generado excesiva dependencia frente a este mercado. Las medidas gubernamentales propuestas por el país vecino suponen 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.

El comercio bilateral con Venezuela, en cualquier escenario, debe ser tenido en cuenta, sin embargo, debe considerarse desde una visión que contemple muchas otras alternativas para la exportación. El desarrollo del comercio bilateral cárnico y lácteo con el país vecino requiere, de todas maneras, de un nuevo relacionamiento comercial e institucional con nuestros vecinos, siempre en coordinación con las autoridades del gobierno colombiano.

En este orden de ideas, los mercados a los que se puede exportar actualmente son alternativas viables para mantener una actividad exportadora versátil y poco dependiente a los efectos políticos sobre el comercio bilateral con Venezuela. Frente al comercio de carne, Colombia hoy cuenta con acceso real a países con mercados muy importantes en el escenario internacional como Rusia y Egipto, además de otros mercados complementarios como Perú, Angola y las Antillas.

Rusia es uno de los países con mayor demanda en el mundo, y es necesario desarrollar actividades que fortalezcan la posición colombiana en este mercado que es de interés para el sector ganadero colombiano tanto por el volumen de importaciones como por el alto valor en sus compras.

Egipto y Angola son dos países que, dejando de lado su dimensión política, se posicionan como mercados relevantes de exportación dado su buen tamaño de mercado y su creciente demanda por carne bovina y productos lácteos.

Otros países de la Comunidad Andina como Perú, y fuera del bloque como las Antillas, constituyen también mercados que no pueden dejar de considerarse. 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 agregación de valor.

### **13.4.2.3. Escenario 3: Penetración y consolidación de nuevos mercados**

La penetración de mercados promisorios, muchos de los cuales están por fuera del circuito aftoso, continua como un pilar de la actividad ganadera exportadora, alimentada por el trabajo interno en competitividad, organizado en una agenda de compromisos y responsabilidades con miras a la llegada a los mercados de exportación. Actualmente, esta agenda compromete por igual al sector público y al privado.

Sin negar la necesidad de la rápida y eficiente implementación de esta agenda interna privada, la falta de celeridad en los compromisos del sector público es, sin duda, cuello de botella del Modelo Exportador Ganadero. Es clara la falta de gestión con resultados por certificar el sistema sanitario colombiano como equivalente al de los países objetivo, para lo cual se requiere el compromiso de nuestra institucionalidad sanitaria, y de 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, 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 dar celeridad al cumplimiento de lo establecido en los CONPES Sanitarios 3675 y 3676, así como los compromisos del sector público en términos de agenda interna.

La estrategia comercial estará direccionada a la conquista de mercados promisorios tales como el de Asia Oriental, el de Oriente Medio, y el europeo. 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 la entrada.

Buena parte de la información debe ser, generalmente, levantada in situ, mediante la elaboración de estudios detallados, la asistencia a ferias comerciales, como por ejemplo la SIAL en sus versiones de China y de París, en las cuales el sector estuvo debidamente representado por FEDEGÁN y el Fondo de Estabilización de Precios; la invitación de potenciales compradores a ruedas de negocios, como la organizada en 2013 en la ciudad de Montería, en el marco del II Seminario Internacional Cárnico; y la realización de misiones comerciales a países de interés exportador, como es el caso de la misión organizada al Medio Oriente y el Norte de África en el año 2012, que contó con la participación de FEDEGÁN y del Fondo de Estabilización de Precios.

Por lo tanto, es indispensable continuar con la elaboración de planes conjuntos de promoción comercial para el sector a nivel internacional, entre el gremio, las cadenas productivas (carne y leche), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las diferentes misiones y representaciones diplomáticas del país la red de oficinas de PROEXPORT.

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.

Por ejemplo, es necesario profundizar en el conocimiento de la cadena del cuero, negocio que 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 superan los 70 millones de dólares por año y se orientan principalmente a países como Italia y China. En la misma línea, existe potencial en la comercialización de juguetes para mascotas fabricados con base en subproductos del sacrificio de bovinos.

### **13.4.3. Consolidación del Modelo: Clúster Ganadero**

Con el fin de lograr un ágil cumplimiento del modelo de desarrollo exportador, es fundamental fortalecer acciones en torno al diseño e implementación de un Clúster Ganadero, herramienta angular para articular la demanda internacional con la capacidad productiva nacional.

Esta iniciativa del Clúster Ganadero debe estar enfocada al Diseño e implementación de un escenario de asociatividad en forma de Clúster, mediante el cual se cuente con la participación activa de todos los eslabones de la cadena, para consolidar una oferta exportable sustentable y, de esta manera, la presencia de la carne colombiana en los mercados de interés exportador, mejorando la eficiencia productiva e incrementando los ingresos de toda la cadena de producción.

En este mismo orden de ideas, la iniciativa debe ser adelantada en una región apropiada para tal fin, como el caso del Departamento de Córdoba, región no solo de amplia tradición y estirpe ganadera, sino que cuenta con el 9% del total del hato colombiano en algo más de 26 mil predios productivos, generando eficiencias y economías de escala que se complementan con la presencia de dos frigoríficos con amplia experiencia exportadora. De igual manera, es importante destacar la cercanía a puertos y el trabajo de importantes entidades de investigación como CORPOICA y UNICORDOBA en el departamento. Todos estos factores, entre otros, hacen que la región se destaque por su amplia trayectoria ganadera y su experiencia en la producción y los procesos de comercialización del sector ganadero.

Por supuesto, y con una perspectiva aún más ambiciosa, esta iniciativa puede llegar a convertirse en una verdadera plataforma exportadora, que sea ejemplo en el país, mediante la cual se convierta el sector ganadero en un sector de Talla Mundial, y se consolide la producción a gran escala a través del sistema de confinamiento, se generen sinergias productivas y la ganadería colombiana se convierta en un importante jugador en el escenario internacional.

## **13.5. PROYECCIONES**

El Modelo Exportador de la ganadería colombiana se fundamenta en los escenarios de internacionalización planteados, a partir del estado actual de los sectores de la carne de bovino y de los productos lácteos. En este sentido, se tomaron los siguientes criterios para el establecimiento de las proyecciones de exportación a 2019:

### **13.5.1. Criterios para la formulación de las proyecciones de exportación a 2019 para carne de bovino**

1. Cupos preferenciales concedidos a Colombia en los acuerdos comerciales vigentes en 2019 (UE, Chile, México, Corea del Sur, Israel y Panamá), lo que significa

un cupo total de 39.271 toneladas con acceso preferencial. Sin embargo, dadas las características propias de los mercados, se esperaría que para 2019 se esté utilizando el 10% del cupo concedido. Esto representa 3.977 toneladas.

2. Participación del 5% en las importaciones de los países en donde Colombia accede a desgravaciones para la carne de bovino (Caso EEUU y Canadá), lo que totaliza 48.249 toneladas de potencial exportador.
3. Crecimiento anual de las exportaciones colombianas de 2% en los mercados con presencia actual, lo que representa un total de 1.618 toneladas en 2019, sin contar Venezuela.
4. Acceso a nuevos mercados de interés exportador con una participación esperada en sus compras de: China: 1%; Argelia: 5%; Emiratos Árabes Unidos: 5%; y Japón: 2%. Esta proyección en los nuevos mercados representaría un volumen potencial de 25.673 toneladas.

### **13.5.2. Criterio para la formulación de las proyecciones de exportación láctea para 2019**

- » Proyección de 2% promedio anual de las exportaciones lácteas tomando como referencia al total exportado en 2013.
- » Teniendo en cuenta los criterios anteriormente expuestos; para 2019 el Modelo Exportador Ganadero, debidamente articulado con las restantes estrategias del Plan podría estar registrando un nivel de exportación de alrededor de:
- » 79.517 toneladas anuales de carne hacia mercados objetos de preferencias comerciales así como mercados de interés ganadero consolidando la presencia en los mercados actuales. Este volumen equivale a 330.907 animales.
- » Exportaciones de productos lácteos en equivalente en leche líquida de 61,5 millones de litros anuales, tanto a destinos preferenciales como a mercados de interés de la actividad exportadora.



SECCIÓN IV

---

# Los Instrumentos



## 14. FEDEGÁN ARTICULADOR Y EJECUTOR

“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.

Las anteriores son funciones inherentes a una entidad gremial –de su esencia–, y son la base para el papel de FEDEGÁN dentro del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, pues su condición de entidad gremial de primer orden, derivada de su capacidad de representación y de gestión como tal, le permite desempeñar una función articuladora de esfuerzos al interior de FEDEGÁN y de los Fondos Nacional del Ganado (FNG) y de Fomento a las Exportaciones (FEP), de una parte, y con la institucionalidad gremial regional principalmente, toda vez que esta instancia, bajo la coordinación de las Unidades Regionales de Desarrollo Ganadero, es realmente la ejecutora en campo de los programas, proyectos y acciones del Plan, sino me-

noscabo de la capacidad ejecutora directa de FEDEGÁN, el FNG y el FEP dentro de sus competencias.

Ahora bien, a diferencias de sus antepasados medievales, los gremios de hoy deben desarrollar una mayor capacidad de representación y de gestión, pues mientras los primeros eran círculos muy cerrados que solo beneficiaban a sus pocos miembros, los de hoy, independientemente del nivel de vinculación, representan los intereses de una comunidad dedicada a una actividad específica.

## 14.1. LOS PILARES DE LA GESTIÓN GREMIAL

En efecto, de la misma manera que un partido político no representa solamente a quienes están carnetizados, sino a quienes comparten y defienden un ideario político, los gremios de hoy no representan ni benefician solo a sus afiliados, aunque los tengan, por supuesto, sino a quienes se dedican a una misma actividad. Cuando, por ejemplo, un gremio como FEDEGÁN logra impulsar una política pública en pro de la actividad, esta no beneficia únicamente a los ganaderos afiliados a través de la institucionalidad formal, sino, por el contrario, su gestión es de beneficio general para todos los ganaderos del país.

Ahora bien, esa “capacidad de representación” descansa con solidez sobre cuatro pilares que la hacen posible, a saber:

1. El fortalecimiento institucional de FEDEGÁN como entidad aglutinante a nivel nacional y gremio cúpula de la ganadería colombiana.
2. Una institucionalidad gremial regional y local desarrollada y fortalecida, con capacidad de gestión y articulada con la base ganadera y con el gremio cúpula.
3. Una estructura de programas y servicios que beneficie efectivamente al ganadero, como expresión de esa representatividad en su realidad cotidiana.
4. Unos canales de comunicación permanentes y efectivos entre la institucionalidad y la base ganadera.

## 14.2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

### *Soporte de la representatividad*

*“Un gremio fortalecido es requisito sine qua non para la modernización de la ganadería. Son tan grandes las exigencias de cualquier actividad económica frente a los retos de la competitividad, que 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”.*

**Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019**

**Noviembre de 2006**

Una organización naciente y débil puede desarrollar campañas promocionales de afiliación con atractivas promesas de valor; pero solo una organización con trayectoria, fortaleza institucional y, por ende, probada capacidad de gestión, podrá cumplir realmente esas promesas de valor a sus asociados. De ahí la preocupación de FEDEGÁN de sostener un proceso permanente de fortalecimiento institucional de la Federación y de sus organizaciones afiliadas, como soporte para la prestación de servicios y la representación real de sus asociados y de todos los ganaderos del país.

### **14.2.1. La estructura democrática**

La ganadería colombiana se caracteriza por tener una institucionalidad gremial que no surgió de una imposición legal o reglamentación, sino de la natural necesidad de asociación que surge de compartir intereses, expectativas y amenazas comunes en el ámbito cotidiano de la producción. De hecho, fue de esta manera como se fueron creando las primeras organizaciones gremiales ganaderas en las regiones productoras, hacia la década de los años treinta del siglo pasado; un proceso que se expandiría luego del nacimiento de FEDEGÁN en 1963.

Paralelo a este proceso se fueron creando otro tipo de arreglos gremiales en función de factores como la preferencia por una u otra raza, que se fue concretando en las Asociaciones de criadores de razas puras y su posterior agrupamiento en UNAGA, o bien, la especialización por producto o la creación legal de los Fondos Ganaderos departamentales y su también posterior agrupamiento en FEDEFONDOS.

Todos estos caminos de institucionalidad gremial han tenido el trasfondo de su creación espontánea, de su diversidad en sus denominaciones y modalidades corporativas, de su dispersión regional, consistente con la amplia presencia ganadera en todas las regiones del país, y sobre todo, de su apego al derecho de libre asociación, no solo en cuanto a la creación de nuevas organizaciones gremiales, sino a la vinculación individual de los ganaderos a dichas organizaciones.

Como parte de esa “cultura” de libre asociación de la gremialidad ganadera, el 13 de diciembre de 1963 nació la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGÁN. No fue la primera entidad gremial ganadera de orden nacional que se creó en el país, pero sí fue la primera en tener una clara vocación de convertirse en gremio cúpula de la ganadería y de afincar esa vocación en una amplia representación regional.

Esa vocación de gremio cúpula hizo que, con el paso del tiempo, FEDEGÁN fuera evolucionando de ser una organización constituida por personas naturales a una verdadera Federación, conformada fundamentalmente por personas jurídicas de naturaleza gremial. En la actualidad, las personas naturales no superan el 5% de los afiliados de la Federación.

### ***ESTRUCTURA DEMOCRÁTICA DE FEDEGÁN***

FEDEGÁN cuenta con una real estructura democrática que no solo respalda su representatividad, sino que ha sido evaluada en dos ocasiones para otorgar el contrato de administración de la parafiscalidad, como ordena la Ley 89/93.

#### ***Primer nivel de vinculación***

- » Afilia personas naturales solo en casos excepcionales (5%)
- » Afilia personas jurídicas organizadas por regiones (73 gremios regionales actualmente)
- » Hay 20 regiones con participación en la Junta Directiva
- » Afilia también Asociaciones Ganaderas Nacionales (7 actualmente)
- » Las Asociaciones Nacionales tienen dos representantes en la Junta Directiva

#### ***Segundo Nivel de vinculación***

- » Gran parte de los gremios regionales y de las asociaciones nacionales tienen, a su vez, organizaciones afiliadas (cerca de 250 actualmente)

#### ***Tercer Nivel de vinculación (la base ganadera)***

- » Los ganaderos, con base en su libre derecho de asociación, tienen la opción de afiliarse directamente a los gremios del primer nivel de vinculación, o bien, a los gremios afiliados a ellos (segundo nivel de afiliación).

### **14.2.1.1. Las Cámaras Gremiales**

Las Cámaras Gremiales constituidas por FEDEGAN, son un espacio de concertación, donde los líderes ganaderos de las diferentes regiones del país participan en el análisis y construcción de propuestas para modernizar y hacer más competitiva a la ganadería colombiana desde la esquina de las especialidades productivas por carne, leche y la del toro de lidia.

El trabajo conjunto entre FEDEGÁN y los miembros de las cámaras gremiales ha logrado posicionarlas como organismos disciplinados, comprometidos con el desarrollo sectorial y, sobre todo, como un espacio donde los ganaderos se hacen visibles ante el país y, además, son incluidos, escuchados y tenidos en cuenta para el desarrollo de la ganadería.

Desde su concepción como organismos participativos, democráticos e incluyentes, las cámaras cuentan con tres frentes de trabajo que constituyen el eje de sus operaciones:

- » Análisis técnicos, a partir de los cuales se concertan posiciones frente a los temas discutidos, las cuales son expresadas ante las entidades oficiales y/o autoridades competentes.
- » Estrategias de fortalecimiento gremial, orientadas al posicionamiento de los gremios ganaderos regionales, su visibilización ante el país y, sobre todo, ante las autoridades territoriales y el Gobierno Nacional.

- » Construcción de la política sectorial, a través de la participación de sus miembros en los diferentes espacios que FEDEGÁN y el Gobierno Nacional disponen, para que los ganaderos expresen sus opiniones e inquietudes acerca de la situación de la ganadería regional y, por su puesto, planteen propuestas que busquen mejorar su condición a lo largo de la cadena de valor.  
Entre las funciones de las cámaras gremiales encontramos las siguientes:
- » Propender por el desarrollo e implementación de políticas de desarrollo para el sector ganadero colombiano.
- » Fomentar el cumplimiento de la normatividad vigente.
- » Fomentar las relaciones de transparencia entre los eslabones de las cadenas productivas.
- » Establecer posiciones concertadas frente a los temas de análisis y emitir comunicados a las entidades correspondientes.
- » Asesorar al Gobierno Nacional, a FEDEGÁN y a las entidades que así lo requieran, en temas inherentes al sector ganadero, tales como normatividad vigente, negociación de acuerdos comerciales, proyectos de desarrollo productivo, entre otros. Actualmente funcionan tres Cámaras Gremiales, a saber:
  - La Cámara Gremial de la Leche, con 30 organizaciones afiliadas
  - La Cámara Gremial de la Carne, con 28 organizaciones afiliadas
  - La Cámara Gremial del Toro de Lidia, con cinco organizaciones y 49 ganaderías afiliadas.

## **14.2.2. Fortalecimiento organizacional de FEDEGÁN**

Durante los últimos años, FEDEGÁN ha ido fortaleciendo su capacidad de ejecución misional y administrativa, lo que ha permitido establecer un efectivo esquema organizacional para la ejecución de los programas y proyectos que se ponen al servicio del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, y de esta manera cumplir con uno de los propósitos de la Federación, que es el de prestar mejores servicios a los ganaderos, a las organizaciones gremiales ganaderas y demás clientes, con el fin de responder a sus requerimientos.

### **14.2.2.1. Construcción nueva sede**

Con motivo de la celebración de los cincuenta años de fundación de FEDEGÁN, se pusieron en servicio nuevas instalaciones orientadas a prestar un mejor servicio a los usuarios de programas y proyectos de FEDEGÁN y del Fondo Nacional del Ganado.

### **14.2.2.2. Sistema General de Calidad**

En los últimos años, FEDEGÁN ha venido consolidando la implementación de su Sistema de Gestión de Calidad -SGC- basado en los parámetros de la ISO 9001:2008, con el

objeto de fortalecer su capacidad de ejecución misional y administrativa a través del efectivo desarrollo de los programas, proyectos y servicios que presta la Federación, y de esta manera garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos por las Organizaciones Gremiales Ganaderas y por los ganaderos colombianos.

Este conjunto de estrategias y políticas definidas para el SGC, han permitido establecer un efectivo esquema organizacional que será definitivo para la ejecución del Plan de Desarrollo ganadero 2014 – 2019.

#### **14.2.2.3. Sistema de Gestión Documental**

Dentro de las políticas para el fortalecimiento administrativo y modernización organizacional, FEDEGÁN diseñó, estructuró e implementó un Sistema de Gestión Documental, como parte integral del desarrollo de las actividades de mejoramiento de la Federación.

#### **14.2.2.4. Unidad Técnica de Gestión Gremial**

La Unidad Técnica de Gestión Gremial –UTGG– de la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGÁN, surge como uno de los componentes de fortalecimiento institucional y, así mismo, como un elemento de apoyo al Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019.

La UTGG es un equipo de trabajo asesor de la Secretaría General, encargada del seguimiento, la implementación del control de gestión, y el asesoramiento en la definición de estrategias que propicien el desarrollo efectivo y eficaz de los programas y proyectos, tanto de la Federación como de los Fondos Nacional del Ganado (FNG) y de Estabilización de Precios (FEP).

#### **14.2.2.5. Administración de la base de datos gremial**

En 2014 se dio inicio a la creación del aplicativo de Información Gremial, con el fin de centralizar y organizar la información de cada una de las organizaciones gremiales ganaderas afiliadas a FEDEGÁN, así como de las Organizaciones Gremiales Ejecutoras, asociaciones ganaderas y cooperativas lecheras a nivel nacional. Adicionalmente, se realizó la respectiva actualización de datos con cada una de estas organizaciones.

### **14.3. FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO GREMIAL**

Al margen de la incuestionable conveniencia de una organización gremial nacional, con capacidad de representación y de gestión que rebase los diferentes ámbitos regionales, necesidad que estuvo detrás de la creación de FEDEGÁN en 1963, lo cierto es que la ganadería, la base ganadera está en las regiones. No es gratuito el lema elegido para el 34º Congreso Nacional de Ganaderos: “Ganadería colombiana - La fuerza de las regiones”.

De ahí la importancia de que esa base ganadera encuentra una posibilidad de vinculación y apoyo gremial en su entorno local o regional, donde requiere no solamente de una representación inmediata ante los entes territoriales, sino de la prestación de servicios que consulten la realidad cotidiana de la producción. Estos argumentos soportan el propósito de FEDEGÁN de fomentar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y de representación gremial de las organizaciones ganaderas regionales.

### **14.3.1. Programa de fortalecimiento técnico y administrativo de las agremiaciones afiliadas**

En el año 2013 se dio inicio al Programa de Fortalecimiento Técnico y Administrativo de las agremiaciones afiliadas, que tiene como propósito apoyar la labor que realizan las Organizaciones Gremiales Ganaderas –OGG– a nivel nacional, mediante el otorgamiento de herramientas que permitan el avance de las líneas de acción institucionales formuladas en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería - PEGA 2019.

Dentro de este programa se establecieron diferentes clases de proyectos para ser financiados con los recursos asignados para su ejecución. Para ello, cada Organización Gremial Ganadera interesada presentó un plan de inversión para evaluación de la Comisión Financiera y la Junta Directiva de la Federación, que permitiera suplir las necesidades que consideran prioritarias en su gremio y que estuvieran viabilizadas dentro del Programa.

Estos planes de inversión se enfocaron en los siguientes aspectos:

- a. Adquisición de sede del gremio o terreno para su construcción.
- b. Adecuación, mantenimiento o reparaciones locativas de la sede del gremio.
- c. Adquisición de mobiliario para la dotación de la sede del gremio.
- d. Adquisición de Equipos de cómputo y/o software para el gremio.
- e. Adquisición de maquinaria y equipo, para el desarrollo de nuevos programas o planes de negocio.
- f. Pago de arrendamiento de la sede.
- g. Capital para apoyar el desarrollo o inicio de programas de servicios o planes de negocio de la Organización Gremial Ganadera, que incidan directamente sobre sus afiliados y/o los productores ganaderos de la región.

### **14.3.2. Programa de fortalecimiento gremial regional**

El Programa de Fortalecimiento Gremial regional –PFGR– surgió en el año 2012, con el objetivo principal de fortalecer la labor que realizan las Organizaciones Gremiales Ganaderas –OGG– para que se conviertan en gremios competitivos, rentables y sostenibles, de acuerdo con las estrategias institucionales formuladas en el marco del Plan Estratégico de la Ganadería - PEGA 2019.

Para el desarrollo del programa se estructuraron 5 fases, a saber:

- » Fase 1: Actualización del diagnóstico
- » Fase 2: Generación de capacidades
- » Fase 3: Identificación de Oportunidades de Negocios
- » Fase 4: Materialización y desarrollo de Negocios
- » Fase 5: Seguimiento

Dando continuidad a las actividades de la Fase 1: “Actualización del diagnóstico”, realizadas en el año 2012 dentro del Programa de Fortalecimiento Gremial Regional, dentro de las cuales se realizó la Encuesta Gremial Ganadera, diligenciada por 147 organizaciones, se obtuvieron los resultados finales, que permitieron obtener información básica de las organizaciones.

A principios del año 2013 se inició la Fase 2: “Generación de Capacidades”, la cual se dividió en dos etapas. La primera corresponde al desarrollo de la GESTIÓN CONTABLE, que benefició a 27 Organizaciones Gremiales Ganaderas –OGG– con el software contable CONTAPYME.

A partir de marzo de 2013 se dio inicio a la segunda etapa de la Fase No. 2 “Generación de capacidades” la cual se orientó al proceso de GESTION DOCUMENTAL en las 38 Organizaciones Gremiales Ganaderas –OGG– que manifestaron su interés en esta herramienta.

## **14.4. PROGRAMAS Y SERVICIOS GREMIALES**

Además de la extensa gama de programas y servicios que FEDEGÁN desarrolla en su papel de entidad administradora de la parafiscalidad, a través de los Fondos Nacional del Ganado (FNG) y de Estabilización de Precios (FEP), la Federación, con recursos propios, ha implementado otra serie de programas y servicios, ya sea directamente o a través de las organizaciones gremiales regionales.

### **14.4.1. Distribución de biológico para el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa**

En los últimos 15 ciclos de vacunación, realizados entre el año 2007 y el primer semestre del 2014, FEDEGÁN ha distribuido a las 76 Organizaciones Ejecutoras Ganaderas del Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa, para su respectiva aplicación, cerca de 294 millones de dosis de aftosa y de 5,1 millones de dosis de Aftorabia.

Para garantizar estos objetivos y la sostenibilidad del programa, se ha generado a favor de las OEG una contraprestación por dosis aplicada, que durante el periodo, 2012 – 2013 y el primer ciclo de 2014, alcanzó la suma de \$8.776 millones. Del 2007

al 2014, la contraprestación acumulada es de \$21.135 millones, tal como se detalla en la gráfica siguiente.

En cumplimiento de la decisión tomada por su Junta Directiva, FEDEGÁN transfirió al Fondo Nacional de Ganado la suma de \$ 12.783 millones durante el periodo 2008 al 2013, con el propósito de apoyar los programas y proyectos que tienen relación con Sanidad Animal y Ciencia y Tecnología, que beneficiarán al sector ganadero en general.

#### **14.4.2. Distribución de biológico para el Programa Nacional de Erradicación de la brucelosis bovina**

A partir del año 2007, FEDEGÁN continuó subsidiando la vacuna contra la brucelosis bovina, mediante la distribución y entrega gratuita de la CEPA 19 y del subsidio parcial de la RB-51, en el equivalente al costo del primera, tal y como lo venía haciendo el Fondo Nacional del Ganado.

Este subsidio, en los últimos dos años –2012 - 2013– y el primer ciclo de 2014, significó la distribución gratuita de 6.552.000 dosis de CEPA 19 y de 470 mil dosis de RB - 51 por valor de \$ 6.333 millones. En el periodo 2007 - 2014 se han distribuido y subsidiado 19,8 millones de dosis de CEPA 19 y 1,2 millones dosis de RB-51 por valor total de \$18.036 millones.

#### **14.4.3. Carné Ganadero**

Durante el año 2013 se consolidó la base de datos de los ganaderos afiliados a 30 de las 75 OGG afiliadas a FEDEGÁN, lo cual dio como resultado 6.217 nuevas solicitudes de carné ganadero.

A inicios del año 2014 se estableció el nuevo modelo de carné ganadero, implementado en conjunto con las Organizaciones Gremiales Ganaderas afiliadas a FEDEGÁN, lo que significa que en el carné aparecerá el nombre del gremio al cual pertenece y, a su vez, el carné identifica el gremio de acuerdo con el área de influencia del proyecto local ejecutor del Programa de Vacunación al cual pertenece el predio del ganadero solicitante.

Actualmente se han expedido 120.144 carné ganaderos a los afiliados a las Organizaciones Gremial Ganadera que están afiliadas a FEDEGAN.

#### **14.4.4. Notas Tributarias para el sector ganadero**

En el año 2014, FEDEGÁN elaboró el documento denominado “Notas Tributarias para el Sector Ganadero”, con la participación de un grupo interdisciplinario de la Federación y la asesoría de expertos en materia tributaria, buscando acercar a los ganaderos a este tema y mostrándoles los aspectos fundamentales de las disposiciones que atañen a la actividad ganadera.

De manera gratuita se distribuyeron en el segundo semestre del 2014, veinte mil ejemplares entre los comités y ganaderos del país.

## **14.5. GESTIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS**

Con el ánimo de impactar favorablemente el costo de la canasta de insumos ganaderos y de la tecnificación del proceso productivo, FEDEGÁN ha continuado con el desarrollo de los programas de mercadeo virtual a través de Almagán, y del suministro directo de equipos e insumos estratégicos a través de los programas de Mecanización, Alimentación Bovina y Semillas Forrajeras.

### **14.5.1. Programa de Insumos**

El principal objetivo de esta línea de negocio es impactar favorablemente la canasta de costo de los insumos y servicios que requiere la actividad productiva los ganaderos, Apoyándose estratégicamente en los proveedores nacionales de primer orden y ofreciendo los productos a un menor costo, para lo cual cuenta con la página web [www.almagan.com.co](http://www.almagan.com.co) portal que pretendemos posicionar como el más importante del sector agropecuario colombiano y de alto reconocimiento por los ganaderos.

Una de las principales estrategias de la línea de insumos es continuar negociaciones con los principales fabricantes nacionales y del exterior para producir marcas propias. Durante este periodo, FEDEGÁN obtuvo la marca propia MEZCLAGÁN, producto que ha tenido una gran acogida y gran impacto en el rubro de alimentación bovina.

### **14.5.2. Programa Semillas Forrajeras de alta calidad**

El propósito fundamental de esta línea es poner a disposición de los ganaderos de las diferentes zonas del país (Trópico Bajo), las variedades de semillas forrajeras más demandadas (pasto forrajero y maíz) según la región y la estacionalidad del clima. Este proyecto se construye a partir de los lineamientos establecidos en el PEGA 2019 y en el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019, siguiendo el pilar fundamental de ofrecer semillas a precios más bajos frente al mercado, con excelente calidad, lo cual nos permitirá establecer y recuperar el rendimiento, tanto de carne como de leche para la ganadería colombiana.

### **14.5.3. Programa de Mecanización**

El Programa de Mecanización hace parte de las estrategias para mejorar sustancialmente la producción de forrajes con destino a la dieta de los bovinos, como factor fundamental de la productividad ganadera, y consiste, básicamente, en facilitar a los productores la adquisición de maquinaria de alta calidad y prestigio al mejor precio, dado el interés de mecanizar más procesos de la finca ganadera.

En el programa se tiene un amplio portafolio de equipos para mejorar la calidad de la producción de leche y carne, equipos de ordeño, tanques de frío, básculas y bretes, adicionalmente, se incluyeron vehículos de marcas reconocidas.

Esta gestión permitió un ahorro de los ganaderos del 35% en el precio, frente al valor de mercado nacional. Para los años 2013 y 2014 fueron en total 60 ganaderos beneficiados y un área impactada de 12.000 hectáreas de forrajes a nivel nacional.

## **14.6. APOYO A LA GESTION GUBERNAMENTAL**

En su calidad de gremio cúpula de la ganadería, y en virtud de su representatividad y capacidad de gestión, FEDEGÁN logró en este último periodo concertar con el sector público, a través del Ministerio de Agricultura, la realización de convenios en los cuales dicha institución dispuso de los recursos presupuestales en unos casos y en otros gestionó recursos del Fondo Nacional de Calamidades - Colombia Humanitaria, para la satisfacción de necesidades básicas de los ganaderos o solución de situaciones difíciles, como por ejemplo, las acontecidas con los problemas climáticos de los últimos años. FEDEGÁN, por su parte, puso a disposición su capacidad de gestión y experiencia para desarrollar las actividades requeridas, en muchos casos vinculando a las organizaciones ganaderas dentro de este propósito.

A continuación se realiza una breve síntesis de los resultados obtenidos en los diferentes convenios que ha suscrito FEDEGÁN para apoyar la gestión gubernamental.

### **14.6.1. Sistema Nacional de Identificación del Ganado Bovino- SINIGÁN**

El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino – SINIGÁN fue creado por la Ley 914 de 2004. Desde el año de su creación, FEDEGÁN participó en la fase de conceptualización hasta el año 2006, en diferentes reuniones técnicas y como miembro de la Comisión Nacional del SINIGÁN.

En el periodo comprendido entre los años 2010 y 2012, FEDEGÁN operó el SINIGÁN, logrando la expedición de la Ley de Tasas (Ley 1375 de 2010) con la que el Gobierno Nacional pretendía generar la sostenibilidad financiera del Sistema en el largo plazo. Sin embargo, en el segundo semestre de 2011 dicha ley fue declarada inexecutable por vicios de forma por la Corte Constitucional.

A pesar de ello, el MADR, como entidad a cargo del SINIGÁN, impartió directrices para continuar prestando los servicios del Sistema en 105 puntos en el territorio nacional, sin costo para los ganaderos y demás usuarios.

Así mismo, durante la operación por parte de FEDEGÁN, se logró prestar un total de 2.118.165 servicios (registros), discriminados así:

- » Se identificaron y registraron 675.567 animales en 24 departamentos
- » Se expidieron de 811.245 guías de transporte ganadero para 10.437.390 animales

transportados (bovinos y búfalos). Es decir, que en promedio se transportaron 13 animales por viaje.

- » Los bonos de venta expedidos fueron 367.306, para un total de 4.188.128 animales vendidos. Es decir, que en promedio se registró la comercialización de 11 animales por bono de venta.
- » Se realizó el registro de 286 establecimientos (subastas, ferias, mercados ganaderos, eventos recreativos, eventos deportivos, frigoríficos). Esta cifra se logró sin que se hubiese reglamentado por parte del MADR la obligatoriedad de los establecimientos a registrarse en el SINIGÁN.
- » Se homologaron los registros de 123.794 explotaciones ganaderas con los registros sanitarios del ICA, en virtud de las resoluciones MADR No. 158 de 2010 e ICA No. 1797 de 2010.
- » Se registraron en total 91.188 hierros.
- » Se registraron 20.076 transportadores de ganado bovino.
- » Se registraron 28.703 usuarios en el Sistema.

FEDEGÁN dejó de ser el administrador del SINIGÁN el 31 de diciembre de 2012, y a partir de esta fecha, por decisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución No. 451 de 2012 delegó la administración del sistema en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

Es importante mencionar que FEDEGÁN entregó al MADR y al ICA un sistema de información funcionando y en cumplimiento de los requisitos y normas que se expidieron para tal efecto, lo cual quedó consignado en la liquidación del Convenio No. 236 de 2006, cuyo objeto era la delegación a FEDEGÁN como administrador del SINIGÁN.

#### **14.6.2. Programa de Suplementación Bovina**

El Programa de suplementación bovina, surgió como una iniciativa para aliviar los efectos de la afectación de los animales por los cambios climáticos severos, como sucedió con la ola invernal “Fenómeno de La Niña” y la ola de sequía “Fenómeno de El Niño”.

Estos suplementos se ponen a disposición de los ganaderos a precios significativamente más bajos que los del mercado nacional, gracias al cubrimiento de los costos inherentes a la operación logística de transporte, almacenamiento y personal operativo, mediante el aporte efectuado por el MADR.

Durante la ejecución de estos programas se logró movilizar a las bodegas ganaderas y entregar a precios subsidiados 19.869,74 toneladas de alimentos como Heno, silo de maíz, silo de caña, melaza, Mezclagán, torta de palmiste, semilla de algodón y sales mineralizadas, como se detalla en la siguiente gráfica.

Este alimento ha sido adquirido por a 6.242 ganaderos, de los cuales cerca del 59% son pequeños (menos de 100 cabezas de ganado), ubicados en 21 departamentos del país, beneficiando a 469.027 bovinos ubicados de acuerdo con la siguiente gráfica.

### 14.6.3. Programa de Semillas Forrajeras

Este programa inició su ejecución en marzo de 2012, logrando llegar al pequeño ganadero (menor de 50 cabezas) con beneficios del 60% de alivio y del 25% a los ganaderos con un hato mayor a 51 cabezas.

El programa ofrece al ganadero una primera visita de asesoría en la preparación de suelos, y una segunda visita para verificación de siembra, realizadas por ingenieros agrónomos especializados en este tema.

Durante el periodo comprendido entre 2013 y 2014, se desarrollaron dos (2) convenios con el MADR en forma simultánea, con los siguientes resultados:

KILOS DE SEMILLA ENTREGADOS	63.253
GANADEROS BENEFICIADOS	903

## 14.7. LA COMUNICACIÓN

El impresionante avance tecnológico en el manejo masivo de información y en las comunicaciones, que ha posicionado a estos sectores a la cabeza del desarrollo y la generación de riqueza, así como las consecuente globalización de esa información y de los medios para difundirla, hacen de la comunicación un imperativo de las organizaciones modernas, del cual, por supuesto, no se puede sustraer FEDEGÁN, y por ello esta ha sido una de las improntas de los últimos diez años de la Federación, al punto de merecer capítulo aparte como instrumento fundamental del Plan de Desarrollo Ganadero 2014-2019.

## 14.8. FUNDAGÁN Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Siete años han pasado desde que se creó la Fundación Colombia Ganadera, FUNDAGÁN, como expresión de la responsabilidad social del gremio ganadero. Desde entonces, se han alcanzado no solo los objetivos propuestos, sino que se ha logrado posicionar a la Fundación como una institución reconocida en el ámbito de la Responsabilidad Social Empresarial.

### 14.8.1. FUNDAGÁN con las víctimas ganaderas de la violencia

Institucionalizado como una fuente de información sobre los delitos cometidos contra el sector ganadero, el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional

Humanitario, se ha consolidado como una fuente de información que mensualmente llega a los ganaderos para informar sobre el panorama de seguridad nacional. Desde junio de 2012 a la fecha, el Observatorio ha reportado 136 casos de extorsión, 88 secuestros, 106 homicidios y 419 abigeatos.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y dando continuidad al compromiso con la víctimas ganaderas de la violencia, el Programa de Acompañamiento a las Víctimas Ganaderas de la Violencia, PAVIC, ha asesorado gratuitamente a nivel jurídico, a más de 10.000 víctimas ganaderas, gestión que ha logrado resultados por parte del Estado colombiano, con la reparación efectiva a 1.108 víctimas ganaderas beneficiarias de este programa.

En diciembre de 2013, la Fundación lanzó el libro “Acabar con el Olvido – Segundo Informe, un Compromiso con las Víctimas de la Violencia en Colombia” que reseña la cruenta historia de la Colombia rural, a partir del testimonio de 1.936 ganaderos víctimas, a lo largo de 15 capítulos en los que se contextualiza la violencia vivida en cada una de las regiones del país. Adicionalmente, el libro incorpora crónicas, infografías y un CD con los listados de más de 6.000 víctimas ganaderas. Este material servirá no solo como una pieza documental, sino como un instrumento de reconocimiento y reparación para cada uno de los ganaderos víctimas en Colombia.

El compromiso de seguir trabajando en pro de las víctimas, ha hecho que la Fundación sea interlocutora en la Mesa Nacional de Víctimas, con lo cual, a pesar de las dificultades que existen para el reconocimiento de la victimización ganadera, se deja constancia pública de que este segmento importante de las víctimas existe y que FUNDAGÁN es el actor idóneo que las representa.

## **14.8.2. FUNDAGÁN y el desarrollo social de la ganadería**

A partir de su origen en una decisión de la Junta Directiva de FEDEGÁN y del trabajo conjunto y permanente con la Federación, es de la esencia de FUNDAGÁN su orientación hacia el desarrollo social de la población ganadera en condición de pobreza, a través de sus diferentes programas y proyectos.

### **14.8.2.1. Una vaca por la paz**

“Una Vaca por la Paz” consiste en la donación de vacas preñadas a familias campesinas en condición de pobreza, marginalidad, desplazamiento o víctimas de la violencia, para mejorar sus condiciones socioeconómicas y de generación de ingresos, con el compromiso de que la primera cría que nazca de dichas vacas sea regresada a la Fundación con destino a otros nuevos beneficiarios y, de esta

manera, iniciar redes de solidaridad para la reconstrucción del tejido social rural a partir de la actividad ganadera.

Desde el año 2010, cada dos años, la Fundación realiza una cena gourmet como evento de promoción y recolección de vacas por parte de los invitados.

Luego de tres cenas, un número importante de instituciones y de personas se han vinculado a esta iniciativa, beneficiando actualmente a más de 2.000 familias, que enriquecen con leche la dieta diaria de más 8.000 personas que componen dichos núcleos familiares en 87 municipios del país, consolidando así excelentes resultados que se traducen en una inversión significativa en los más pobres del sector rural.

Los pequeños productores beneficiarios de este importante programa, cuentan con el apoyo técnico del Fondo Nacional del Ganado durante cinco años a partir de la donación.

#### **14.8.2.2. Genética para todos**

“Genética para Todos” ha brindado un apoyo fundamental a los pequeños productores ganaderos. El objetivo del programa es fomentar la práctica de la inseminación entre los pequeños y medianos ganaderos, que tienen un limitado acceso a genética de animales superiores, con el propósito de que puedan mejorar sus ganados y con ello sus indicadores productivos y económicos.

Para 2013 el programa fortaleció su estructura y operatividad vinculando a los diferentes comités y asociaciones ganaderas a nivel nacional, con el objetivo de abarcar todas las regiones del país y, de esta forma, generar un mayor impacto en los pequeños productores.

Durante 2014 se han distribuido 4.852 dosis de material genético en los diferentes Centros de Servicios Tecnológicos, a través de los cuales se han beneficiado más de 2.500 ganaderos de todo el país en lo corrido del programa.

Dada la existencia de material genético de razas criollas, mediante un convenio con la Asociación Nacional de Criadores de Razas Criollas Colombianas, ASOCRIOLLO, se concretó la entrega de 4.500 pajillas de ejemplares de estas razas, con el objetivo de promover su uso en eventos de capacitación a pequeños ganaderos.

#### **14.8.2.3. Alimentando la Esperanza**

Este programa del Fondo Nacional del Ganado, que es apoyado en su ejecución por FUNDAGÁN en los aspectos de la evaluación, revisión, selección y seguimiento de instituciones beneficiarias que se postulan trimestralmente. Hoy el programa asiste a 371 instituciones, 21.608 niños y 7.540 adultos mayores, distribuyendo 864.300 litros de leche y 217.164 libras de carne anualmente.

## **14.9 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

Como parte de sus líneas de acción en beneficio de los ganaderos colombianos, FEDEGÁN ha creado instancias empresariales autónomas y diferenciadas, todas en el marco del objetivo de contribuir a la disminución de costos de la producción y de apoyar procesos relacionados, como la comercialización de animales.

### **14.9.1. Sociedad Ganadera de Exportaciones – GANEXPO S.A.S.**

Es una sociedad comercial constituida por FEDEGÁN desde el año 2000 bajo el Nombre de “Sociedad Ganadera de Exportaciones S.A.C.I”, que se transformó a partir del 4 de febrero de 2014 en la “Sociedad Ganadera Exportaciones S.A.S.” – GANEXPO S.A.S., como una decisión estratégica de FEDEGÁN con dos objetivos principales, a saber:

- » Procurar un impacto en la reducción en la canasta de costos de los ganaderos.
- » Servir como estructurador, integrador y operador de la comercialización en el mercado interno, y de la exportación de productos cárnicos y lácteos”.

Esta nueva estrategia está soportada en una gestión comercial eficaz y económica, con un enfoque en procesos; y en “Acciones Estratégicas Comerciales” concretas.

### **14.9.2. Bursátiles Ganaderos de Colombia S.A.-BURSAGAN S.A.**

La firma comisionista Bursagán S.A., es otra empresa con participación de FEDEGÁN, concebida para prestar servicios bursátiles al gremio ganadero y al sector agropecuario en general.

A diciembre de 2013, la participación de Bursagán S.A. aumentó al 33.1% con un valor de \$ 31.712 millones en administración de portafolio, posicionándonos por tercer año consecutivo en el primer lugar de las firmas comisionistas a nivel nacional.

### **14.9.3. TVGAN S.A.S.**

Es una empresa constituida por la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGÁN, y Global Media Telecomunicaciones, a través de su Canal TvAgro, ha desarrollado un modelo de negocio que ha permitido a los ganaderos de las diferentes regiones del país capacitarse a través de programas temáticos, así como mejorar su rentabilidad y disminuir sus costos de producción, gracias a las promociones de productos y venta permanente de ganados.

TVGAN, “la mejor vitrina ganadera”, se transmite todos los días por el canal TvAgro, único canal colombiano especializado en el agro, a través de los cableoperadores Claro, Une, Cable Centro, Global Tv, y de más de 400 mil antenas comunitarias de Colombia y 13 países vecinos (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela)

### **14.9.3.1. TVGAN – Televenta de insumos**

Durante el año 2013 y parte de 2014, TVGAN ha tenido el desafío de modernizar y transformar la forma de adquirir insumos para las empresas ganaderas; que tradicionalmente se hace de forma presencial a través de almacenes veterinarios. Con su modelo de negocio, TVGAN ha buscado poner al servicio de todos los ganaderos una plataforma moderna, con capacidad para poner en su hogar productos en promoción, durante todo el año, que la ventaja adicional de ayudar a la reducción de costos del sector.

### **14.9.3.2. TVGAN Venta de Ganado**

TVGAN – Venta de Ganado nace en el año 2012, de la alianza entre FEDEGÁN y el canal TVAGRO, con el referente de la experiencia de países como Brasil y Argentina en la venta de Ganado por televisión, que permitió acortar distancias entre compradores y vendedores de ganados de diferentes especies, apoyando de esta forma las negociaciones directas, la estabilización de los precios y erradicando la especulación del mercado.

Para 2013 se decidió dejar a un lado el formato tradicional de subastas con el que se inició, para convertirlo en una solución más efectiva para el sector, permitiendo comercializar, en vivo y en directo, de lunes a viernes, en el horario de 6:00 a 7:00 p.m. por el canal TVAGRO, todo tipo de animales (bovinos, ovinos, caprinos, bufalinos, equinos, asnales y mulares), que deben cumplir con las condiciones sanitarias y reproductivas exigidas por la herramienta para su debida comercialización

Entre el 28 de febrero del año 2013 hasta el 28 de septiembre del año 2014, se han realizado un total de 355 emisiones del programa, en las que se han ofertado 930 lotes equivalentes a 5.737 animales, de los cuales se han comercializado 192 lotes equivalentes a 3.100 animales, obteniendo así una venta efectiva del 54.03% sobre los lotes que han entrado a comercialización.

Adicionalmente, esta nueva forma de comercialización ha permitido que los ganaderos que se han vinculado disminuyan las mermas y costos de transporte entre un 8% y un 10%, es decir, que cada lote vendido a través de TVGAN permite al ganadero un ahorro entre \$50.000 y \$80.000 pesos por animal, lo que se traduce finalmente en que un lote completo de ganado comercializado por TVGAN genera un ahorro final entre \$800.000 y \$1.000.000, lo cual, sin duda alguna, impacta la canasta de costos y la rentabilidad de las empresas ganaderas.



## 15. LA PARAFISCALIDAD

» 287

### 15.1. LA PARAFISCALIDAD: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

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 relevancia en los últimos tiempos, desde la 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, los diferentes subsectores que conforman el sector agropecuario, que no contaban con dicho instrumento, a diferencia de otros que llevaban largo tiempo usufructuándola, lograron la expedición de leyes que les dieron acceso a recursos parafiscales, tal como ocurrió con la actividad ganadera.

En efecto, a partir de la expedición de la Ley 89 de 1993, por la cual se creó la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y el Fondo Nacional del Ganado, la ganadería colombiana pudo contar con un instrumento que le ha permitido alcanzar logros que antes de 1993 era impensables, como la erradicación de la fiebre aftosa, y logró implementar programas permanentes de capacitación, asistencia técnica y, en general, en todos los frentes de la competitividad ganadera que fueron incorporados en el Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana, PEGA 2019, y hacen parte también de este Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019.

A pesar de la relativa 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 varias

oportunidades ante la Corte Constitucional y otras instancias, de las cuales ha salido indemne, no solo por la consistencia jurídica de su normatividad y la eficiencia de su administración por parte de FEDEGÁN, sino por la contundencia inobjetable de sus resultados en beneficio de la ganadería.

## **15.2. EL CONCEPTO DE PARAFISCALIDAD EN COLOMBIA**

### *¿Qué dice la Constitución Nacional?*

- » Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)
  12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”

### *¿Qué dice la Ley? (Ley 225 de 1995)*

- » Artículo 2º: El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:
 

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

### *¿Qué dice la Corte Constitucional? (Sentencia C-678 de 1998)*

- » “La parafiscalidad es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional, determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general. Dicha técnica se utiliza, por ejemplo, para el fomento de actividades agrícolas, de servicios sociales como la seguridad social, de la investigación científica y del progreso tecnológico, que constituyen todos intereses de gremios o colectividades especiales, pero con una relevante importancia social”.

## **15.3. LA PARAFISCALIDAD AGROPECUARIA**

### *¿Qué dice la Constitución Nacional?*

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

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

**¿Qué dice la ley? (Ley 101 de 1993, capítulos V y VI)**

- » Artículo 29. “Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.  
Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.”
- » Artículo 32. Fondos Parafiscales Agropecuarios o Pesqueros. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituirán Fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades...”
- » Artículo 36. Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

## **15.4. LA PARAFISCALIDAD GANADERA**

### *Origen y expresión legal*

- » Creada por la Ley 89 de 1993, “Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado”.
- » Reglamentada por el decreto 696 de 1994.

### **15.4.1. La cuota de Fomento Ganadero y Lechero**

#### *¿Quién es el sujeto pasivo?*

- » Las personas naturales o jurídicas que produzcan carne y/o leche en el territorio nacional.

#### *¿Cuál es el hecho generador?*

- » La venta de leche por parte del productor.
- » El sacrificio de ganado

***¿Cuál es el valor? (Modificado Ley 395 de 1997, art. 16, par.2)***

- » El equivalente al 0.75% del precio del litro de leche vendida por el productor.
- » El 75% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio.

***¿Quién la recauda?***

- » Para el componente de carne, las plantas de sacrificio públicas y privadas
- » Para el componente de leche, las personas naturales o jurídicas que compren leche cruda al productor directamente o por interpuesta persona, o aquellas que siendo productores la procesen y/o comercialicen directamente en el país.
- » Las cooperativas lecheras por compras a sus no cooperados.

***¿Quién no la recauda?***

- » Por determinación de la Ley, las cooperativas están exentas de recaudarla por las compras de leche a sus cooperados. Sin embargo, el Consejo Directivo de las mismas puede decidir participar en la Cuota de Fomento.

***¿Quién la administra?***

- » Por mandato de la Ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero.

***Destinaciones específicas***

- » 10% para el fomento al consumo de leche y carne a favor de los sectores de bajos ingresos. (Ley 89 de 1993, art. 4º, par. 1º).
- » 5% de contraprestación por la administración de las cuotas (Ley 89, art. 7º).
- » Destinación del incremento de la Cuota (Ley 395 de 1997, art. 16º, par. 2º).
  - 50% al Programa Nacional de Erradicación de Aftosa.
  - 50% al Fondo de Estabilización de Precios para el fomento de la exportación de carne, leche y sus derivados.
- » 30% de los recaudos para el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (Ley 395 de 1997, art. 16º, par. 2º).

**15.4.2. El Fondo Nacional del Ganado - FNG*****¿Qué es el FNG?***

- » Una cuenta especial administrada por FEDEGAN para el manejo de los recursos de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, con destino al cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley 89 de 1993.

- » Un instrumento de política pública que “se ceñirá a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario”.

### ***¿Qué no es el FNG?***

- » No es una institución privada con personería jurídica independiente de FEDEGÁN.
- » No es una entidad del Estado responsable de la formulación y ejecución de política pública ganadera.
- » No es autoridad sanitaria ni de ninguna otra índole sobre temas ganaderos.

### ***¿Cómo funciona?***

- » Tiene contabilidad totalmente separada de la de FEDEGÁN.
- » Tiene una Junta Directiva conformada por la Ley 89/93, diferente a la Junta Directiva de FEDEGÁN y presidida exclusivamente por el Ministro de Agricultura o su delegado.

### ***¿Quién lo controla?***

- » La presidencia exclusiva de la Junta Directiva en cabeza del Ministro de Agricultura o su delegado, con poder de veto en temas presupuestales.
- » La interventoría del Ministerio de Agricultura, en virtud de la cual FEDEGÁN presenta Informes Semestrales de Gestión.
- » La Auditoría Interna establecida por la Ley 89/93.
- » La Auditoría de Calidad de la Empresa Bureau Veritas Quality International, BVQI, con procesos que cuentan con la certificación ISO 9001:2000.
- » La Contraloría General de la República, a través de Auditorías Integrales anuales, en las cuales el FNG ha obtenido alta calificación de gestión.

### ***¿Cómo se toman las decisiones de inversión?***

FEDEGÁN no tiene autonomía en la destinación de los recursos, pues:

- » La Ley 89 de 1993 (art. 4º) establece los objetivos para los recursos.
- » Como instrumento de política pública, el artículo 3º de la Ley 89 establece que “...se ceñirá a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario”.
- » El artículo 8º establece que el plan anual de inversiones y gastos “solo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo con el voto favorable del Ministro de Agricultura”.
- » Ninguna decisión se toma sin la participación del Ministerio, pues el artículo 5º le asigna al Ministro de Agricultura o a su delegado, la presidencia exclusiva de la Junta, que no se puede reunir legalmente sin su presencia.

### **15.4.3. El Fondo de Estabilización de Precios - FNG**

#### *¿Qué es el FEP?*

- » Es el Fondo de Estabilización de Precios para el Fomento de las Exportaciones de Carne, Leche y sus Derivados.
- » Es una cuenta especial administrada por FEDEGÁN para el manejo de los recursos transferidos por el Fondo Nacional del Ganado, en cumplimiento de la Ley 395 de 1997 (artículo 16) el Decreto 1187 de 1999, mediante los cuales se creó y organizó el Fondo de Estabilización de Precios.

### **15.4.4. ¿Por qué FEDEGÁN administra la parafiscalidad?**

#### **15.4.4.1. Porque la ley lo determina**

##### *¿Qué dice la Ley 101 de 1993?*

- » Artículo 30. Administración y recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas...

##### *¿Qué dice la ley que creó la parafiscalidad ganadera? (Ley 89 de 1993)*

- » Artículo 7o. Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero. El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez (10) años...

#### **15.4.4.2. Por su representatividad**

##### *¿Qué dice la Ley 101 de 1993?*

- » Artículo 30. Administración y recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada...

»

##### *¿Qué dice la Corte Constitucional? (Sentencia C-678 de 1998)*

- » Declarará su constitucionalidad, condicionada a la existencia de una real estructura democrática de la Federación Colombiana de Ganaderos, en cuanto por medio de instrumentos efectivos, se garantice la participación de todos los gravados con la cuota de fomento ganadero y lechero cuya administración y recaudo final

se otorga por el Estado, en virtud del contrato que con esa Federación habrá de celebrarse...

- » FEDEGÁN agrupa asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos y cooperativas lecheras, lo que significa, que FEDEGÁN es el gremio aceptado a nivel nacional, como interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario...
- » Para la firma del primer contrato de administración, en 1994, el Ministerio de Agricultura evaluó las “condiciones de representatividad nacional” de FEDEGÁN, en cumplimiento de la Ley 1091 de 1993.
- » Para la firma del segundo contrato de administración, en 2004, el Ministerio de Agricultura evaluó nuevamente las “condiciones de representatividad nacional”, a la luz de la Ley 101 de 1993, y la “existencia de una real estructura democrática”, como estableció la sentencia de 1998.

#### **15.4.4.3. Por su capacidad de gestión**

- » La gestión de FEDEGÁN como entidad administradora de la parafiscalidad ganadera ha sido evaluada positivamente, durante veinte años consecutivos, por la Contraloría General de la República.
- » Los procesos y procedimientos de la administración de FEDEGÁN han sido evaluados anualmente, durante los últimos ocho años, por la Auditoría de Calidad de la Empresa Bureau Veritas Quality International, BVQI, con otorgamiento y renovación de la certificación ISO 9001:2000.
- » La capacidad de gestión de FEDEGÁN ha sido reconocida a nivel nacional por entidades como el ICA, CORPOICA, el SENA y el propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con las cuales se han desarrollado proyectos conjuntos por cuantías muy importantes y exigentes interventorías.
- » El Fondo Nacional del Ganado ha recibido importantes recursos de cooperación internacionales por parte de instituciones multilaterales de primer nivel y gobiernos como el del Reino Unido, para el desarrollo de programas de producción sostenible líderes a nivel continental.
- » El Fondo Nacional del Ganado, durante los últimos 16 años, ha realizado anualmente la campaña nacional de vacunación animal o humana más amplia y compleja que se haya desarrollado en el país, con dos ciclos de vacunación al año, aplicación en campo y más de 40 millones de dosis aplicadas por año.



## **16. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - TIC**

» 295

Las Tecnologías de Información y Comunicaciones –TIC– son hoy herramientas imprescindibles para el desarrollo 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 de acceso masivo a los instrumentos tecnológicos y de la ampliación urgente de la red de conectividad hacia las zonas rurales.

No hay actividad humana organizada que pueda sustraerse hoy al uso de Tecnologías de Información y de Comunicaciones, TIC, 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 el gran trabajo desarrollado por FEDEGÁN, el FNG y el FEP en los últimos nueve años en este frente de incorporación de TIC en los procesos de producción ganadera, en el cual se ha logrado grandes avances, aún falta mucho por realizar para obtener una verdadera comunión entre ganaderos, productividad ganadera, competitividad y TIC, debido a que en actividades rurales como la ganadería aún persisten situaciones de sesgo antirural de la política pública, la baja cobertura de oferta de servicios de conectividad fija y móvil con la calidad y capacidad apropiadas, y los aún altos costos de los mismos, todo lo cual contribuye a no tener la viabilidad técnica y económica deseada para generar una mediana “cultura tecnológica”.

## **16.1. INSTRUMENTACIÓN, CULTURA Y POLÍTICAS DE TIC**

El objetivo de este capítulo es ilustrar sobre las Tecnologías de Información y Comunicaciones que FEDEGÁN y los dos Fondos Parafiscales administrados han venido implementando y sobre las que se deberán instrumentar en los próximos 5 años, para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019.

Por ello, desde comienzos de 2005, se ha venido haciendo utilización intensiva de las TIC para los fines propuestos, acciones que se han extendido a la institucionalidad gremial a nivel nacional, logrando la creación y expansión progresiva de redes de información y comunicaciones, que ha permitido la generación de un mayor nivel de “interés”, y de “cultura” por parte de los ganaderos del país, así como de una importante comunidad ganadera nacional que ya hace uso de tecnologías e información, mejorando así las condiciones tanto de generación y aprovechamiento de la información como de disponibilidad, oportunidad y facilidad de acceso a la misma.

### **16.1.1. El Diagnóstico actual**

Si bien aún queda mucho por hacer y resolver en estos aspectos, no solo sobre el diagnóstico inicial sino también sobre las nuevas necesidades que, en forma permanente, han venido generándose durante los últimos 9 años, con las nuevas dinámicas y retos que requiere la actividad productiva del sector ganadero y las que, necesariamente, nos impone su visión de futuro, se debe señalar que las acciones que FEDEGÁN-FNG-FEP ha realizado, tanto al interior de la organización como en la institucionalidad ganadera, han permitido minimizar los principales problemas originalmente en el PEGA 2019. En efecto:

- » Se cuenta con altos y mejores niveles de información de productividad ganadera, actualizada, organizada, disponible y con fácil acceso permanente por parte de cualquier actor que la requiera.
- » En la actualidad se dispone de protocolos, políticas, procedimientos, instrumentos y herramientas, definidos e implementados, que son indispensables para la recolección, administración y difusión de información en la institucionalidad gremial, que permiten tener un ganadero más y mejor informado y capacitado.
- » En los últimos 8 años, de manera gradual, FEDEGAN-FNG-FEP han venido implementando y poniendo en operación, con alta disponibilidad y fácil acceso, herramientas tecnológicas y servicios claves (servidores, aplicativos, bases de datos, canales de comunicación, sistemas de información, procedimientos, estadísticas y protocolos de buenas prácticas) con buenos niveles de integración, que han permitido avanzar con eficacia en temas críticos como el uso y aprovechamiento de la información y el conocimiento.

Estos positivos resultados se traducen en el mejoramiento del acceso, utilización, articulación y aprovechamiento de la información del sector ganadero, a través del desarrollo, implementación y puesta en operación de tecnologías de información y comunicaciones –TIC, y de Políticas de Información y Comunicaciones, frente a los desafíos que han venido generado los cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos del país y del mundo.

### **16.1.2. Las Estrategias actuales**

Dado que las estrategias propuestas inicialmente en el PEGA 2019, no solamente han dado buenos resultados, sino que aún continúan vigentes, tendrán continuidad como estrategias en el Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, 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.
8. Búsqueda de la articulación con iniciativas gubernamentales y desarrollo de alianzas estratégicas que faciliten el cambio cultural requerido por el sector en este campo.

De igual manera, se seguirá monitoreando y utilizando información de mediciones que permiten ponderar el grado de implementación y aprovechamiento de las TIC en los diferentes países del mundo, como:

1. E-redames índice (de Naciones Unidas): Indica que tan preparados se encuentran los países para aprovechar las TIC para su desarrollo.
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.

## **16.2. LAS TIC EN LA INSTITUCIONALIDAD GREMIAL GANADERA**

Como ya se mencionó anteriormente, las acciones propuestas en el PEGA 2019 y desarrolladas por FEDEGAN-FNG-FEP en los últimos 8 años, tales como la implementación y puesta en operación, con alta disponibilidad y fácil acceso, de herramientas tecnológicas e importantes servicios integrados, han permitido articular una política de información y comunicación y mejorar la conectividad y el acceso a información

entre ganaderos, gremios regionales, instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector (ICA, MADR, INVIMA, POLICIA NACIONAL, entre otras).

Entre tales acciones se destacan:

- » Implementación de una infraestructura técnica teleinformática moderna y apropiada (Computadores de usuarios, software ofimático, servidores, aplicativos, bases de datos, canales de comunicación, sistemas de información, sistemas de seguridad, procedimientos, estadísticas y protocolos de buenas prácticas)
- » Portal web [www.fedega.org.co](http://www.fedega.org.co). Es una herramienta Institucional moderna, inteligente, dinámica y robusta, al servicio de la comunidad ganadera y de los usuarios de la red en Colombia y el mundo, que contiene amplia información sobre los productos y servicios de la organización y sobre la ganadería colombiana en general, de tal forma que tanto los ganaderos como la institucionalidad gremial, los funcionarios, los miembros de juntas directivas, proveedores, clientes y todo aquel interesado en obtener información sobre la ganadería colombiana, lo pueda hacer de una forma ágil y eficiente.
- » Portal [www.tvgan.com](http://www.tvgan.com): subastas virtuales ganaderas y suministros de insumos para la productividad ganadera
- » Periódico virtual ganadero [www.contextganadero](http://www.contextganadero)
- » Suite de Servicios Ganaderos e Información SIT (Sistema de información y servicios técnicos Ganaderos)
- » Sistema de registro de Registros Únicos de Vacunación - RUV, encuestas de caracterización ganadera y registro de rutas por GPS.
- » Sistema de Información de Gestión Regional –SIGR
- » Sistema de Estadísticas Ganaderas: Este sistema, es un referente nacional e internacional de consulta de información sobre ganadería en Colombia, contiene una gran base de datos que incorpora información pertinente (en temas de comercio exterior, precios nacionales e internacionales, producción, consumo, inventario, canasta de insumos e indicadores de precios) de las principales entidades que producen información en el sector agropecuario, privado, sector académico, cadenas cárnica y láctea, mercados externos e internos, Centros de Servicios Tecnológicos, Comités, Asociaciones y Fondos, entre otros, para canalizarla y darle un manejo más eficiente en cuanto a su organización, transmisión y aprovechamiento, incluyendo entidades como:
  - Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGÁN
  - Organizaciones Gremiales Ganaderas Regionales
  - Frigoríficos de la red de FEDEGÁN 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
- » Contact Center: sistema en línea para el contacto permanente con clientes, usuarios y ganaderos
- » Canales de internet
- » Sistema de Trazabilidad Ganadera
- » Sistema de movilización y comercial de ganado bovino y bufalino
- » Sistema de Información Ganadera Emprendegán-Meceg: sistema de monitoreo de productividad ganadera en fincas
- » Sistema integrado de gestión administrativa y financiera
- » Sistema integrado de gestión del recaudo, cartera y auditoría de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero (CFGL)
- » Sistemas de gestión de giras técnicas ganaderas nacionales e internacionales
- » Sistemas de gestión de congresos ganaderos
- » Sistemas de gestión de carnetización ganadera
- » Sistema de gestión de auditoría integral Planning - Proaudit Advisor y gestión de Riesgos
- » Sistema de gestión Balance Score Card - Pisys (Performance Indicators Systems)
- » Sistema de observatorio de mercados ganaderos cárnico y lácteo -Omegán-
- » Sistema Centro de Documentación Virtual
- » Nueva y moderna revista CARTA FEDEGAN
- » Otro conjunto de instrumentos y mecanismos de comunicación (libros, comunicados de prensa, videos, conferencias y presentaciones, boletines de actualidad ganadera, herramientas de comunicación de mensajes electrónicos masivos verbales y escritos
- » Todas estas acciones, herramientas y servicios TIC, que FEDEGAN-FNG-FEP ha venido ejecutando, implementando y poniendo en operación al servicio del sector ganadero, han generado condiciones que han permitido un mayor grado de asimilación de la modernización, uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información a los ganaderos y a la institucionalidad ganadera, al:

- 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.
- 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 TIC y capacitar al ganadero.

Por ello, para continuar acercándonos al logro de los objetivos propuestos de reducir al máximo la brecha tecnológica en TIC, que aún padece el sector pecuario, y para responder apropiadamente a las nuevas necesidades, dinámicas y retos que tiene la actividad productiva ganadera y las que nos impone su visión de futuro, FEDEGAN-FNG-FEP, ha planeado mantener en operación, disponibles, accesibles, actualizadas y vigentes, el conjunto de soluciones de TIC implantadas en los últimos 9 años, y realizará la incorporación de nuevas soluciones TIC que las complementarán, las consolidarán y las optimizarán, para obtener el mayor aprovechamiento de las mismas, así como de la información y del conocimiento asociados a los procesos que se impactan.

## **16.3. PROYECTOS DE TIC CONSOLIDAR EN LOS PRÓXIMOS 5 AÑOS**

### **16.3.1. Infraestructura tecnológica**

El objetivo es mantener y fortalecer los servicios e infraestructura informática y de comunicaciones al interior de FEDEGÁN-FNG-FEP, para que responda a las dinámicas y necesidades actuales y futuras, especialmente en los aspectos de:

- » Mejorar la infraestructura tecnológica en procesamiento, redes y comunicaciones unificadas en el nivel central y regional.
- » Incrementar la capacidad de servicios de internet dedicados en el nivel central y de banda ancha en el nivel regional.
- » Implementar sistemas de seguridad que permita a los usuarios tener confiabilidad en la realización de transacciones y manejo de información en las redes de la organización.

### **16.3.2. Suite “Sistema de Información Técnica -SIT”**

Suite de sistemas de información web que permite principalmente realizar la gestión técnica y administrativa de los procesos e información de:

- » Administración, control y coordinación de los procesos de programación y ejecución de los ciclos de vacunación nacional de ganado bovino contra la fiebre aftosa y brucelosis bovina.

- » Información de predios, ganaderos, inventario de ganado, rutas, URDG, Proyectos Locales.
- » Información de hojas de vida de todo el personal que hace parte del proceso de vacunación
- » Gestión de recursos, insumos e inventarios utilizados en los procesos de vacunación por los proyectos locales
- » Entrega de material educativo
- » Expedición de Carné Ganadero
- » Afiliaciones en Revista Carta FEDEGAN
- » Gestión de contactos ganaderos
- » Gestión de Giras Técnicas Ganaderas, Nacionales e Internacional
- » Encuestas ganaderas

### **16.3.3. E-RUV's**

Solución que permite incorporar el uso de dispositivos móviles en la ejecución de los procesos de programación y ejecución de los ciclos de vacunación, haciéndolos más eficientes y confiables y obteniendo información oportuna y de mayor calidad.

### **16.3.4. Sistema de consulta de recaudo**

Sistema web que permite a los profesionales de gestión de recaudo en las regiones, contar con información actualizada del recaudo y cartera de cada uno de los recaudadores de cuota de fomento ganadero y lechero pertinentes, para el desarrollo eficiente y eficaz de las labores de auditoría.

### **16.3.5. Sistema de gestión de relaciones con los Ganaderos y clientes - CRM**

Solución web enfocada al cliente vinculado con el sector agropecuario que permite gestionar los procesos y la información resultante de las acciones de contactos realizados por el personal de la organización a nivel nacional con los ganaderos del país. Este sistema posibilita obtener la mayor cantidad de información pertinente sobre los usuarios y clientes de la Organización con el propósito de generar mayores y mejores relaciones de largo plazo, suministrando mayores y mejores servicios de valor agregado y aumentar así su grado de satisfacción.

Parte de esta funcionalidad será:

- » Habilitar a los usuarios (ganaderos) un servicio que les permita conocer su información en relación al sector (RUV's, información de eventos, servicios, encuestas, boletines, entre otros) existente en las bases de datos de la Organización.

- » Permitir a los usuarios (ganaderos y particulares) realizar requerimientos, expresar necesidades y obtener servicios satisfactorios en relación a nuestros procesos, proyectos e información.

### **16.3.6. Sistema Programa de Atención a Víctimas Ganaderas**

Solución que permite gestionar los procesos de información de las personas víctimas ganaderas que han recibido el asesoramiento por parte de FEDEGÁN - FUNDAGÁN.

### **16.3.7. Sistema de Gestión de Proyectos y Eventos Ganaderos**

Solución que permite gestionar toda la transferencia de conocimiento a la comunidad ganadera. Este sistema permite a la Organización:

- » Obtener información de la comunidad ganadera beneficiaria de los eventos de transferencia realizados por FEDEGAN-FNG, procesarla y analizarla con el fin de conocerlo mejor, obtener perfiles y así poder satisfacer sus necesidades.
- » Evidenciar, formalizar y reconocer las labores de transferencia de conocimiento que desarrolla cada uno de los profesionales de FEDEGAN-FNG a nivel regional.
- » Poder toda la información histórica de la gestión realizada a ganaderos y predios del país.
- » Contar con información disponible y accesible, en línea en forma cualitativa y cuantitativa de la atención que se presta a la comunidad ganadera.
- » Tener herramientas de soporte verificable ante los entes de control para facilitar el análisis sobre la gestión y el resultado de esas iniciativas de FEDEGAN-FNG en el sector ganadero.

### **16.3.8. Sistema Información Gremial Ganadera**

Solución que permite gestionar la información de las Organizaciones Gremiales Ganaderas, del representante legal, de la junta directiva, del staff administrativo, información de los afiliados, de las actividades y servicios ofrecidos.

### **16.3.9. Sistema Emprendegán-Meceg:**

“EMPRENDEGAN” es una solución informática que ayuda a proporcionar información de manejo financiero a los productores pecuarios del país y a conocer el estado económico de la finca ganadera en forma rápida, oportuna y sin mayores complejidades.

El “MECEG” o Modelo de Evaluación Comparada de la Empresa Ganadera es una herramienta diseñada para analizar y estimar la eficiencia de una empresa ganadera con base en indicadores productivos y financieros. Le permite al ganadero medir y comparar su actividad productiva frente a los resultados obtenidos por el grupo de empresas sobresalientes; hacer simulaciones para determinar los posibles impactos

que obtendría al modificar determinados factores de producción o variables explicativas; y evaluar los cambios que se producirían en la tasa de rentabilidad de su negocio ganadero.

#### **16.3.10 Sistema de botón de pago de la CFGL**

Solución web que les permite a los recaudadores de la CFGL realizar el pago de la cuota parafiscal por medio de PSE de manera segura y ágil. Este portal estará certificado por Pagos Online, quien suministra un certificado de seguridad digital lo cual les brinda confiabilidad a los usuarios al realizar sus transacciones.

#### **16.3.11. Sistema PQRS**

Aplicación web que permite a clientes y usuarios realizar requerimientos de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias -PQRS- y a la Organización hacer la gestión eficiente y eficaz de los mismos.

#### **16.3.12. Portal FEDEGAN [www.fedegan.org.co](http://www.fedegan.org.co)**

Sitio web de la organización, en operación, disponible y accesible, actualizado y vigente, con el mayor nivel de información y servicios de interés de los ganaderos y demás clientes y usuarios de la Organización.

#### **16.3.13. Portal ConTexto Ganadero [www.contextoganadero.com](http://www.contextoganadero.com):**

Solución web del periódico virtual del sector agropecuario que permite tener disponible y accesible la información actualizada más relevante de la actividad ganadera y agropecuaria del país.

#### **16.3.14. Portal TVGan [www.tvgan.com.co](http://www.tvgan.com.co)**

Solución web que permite suministrar productos, servicios agropecuarios a los ganaderos del país y realizar de manera permanente subastas virtuales de ganado bovino y bufalino.

#### **16.3.15. Servicio de Contact Center**

Solución tecnológica de información y comunicaciones de la Organización que permite usar de manera integrada servicios y medios de comunicación (telefonía, fax, e-mail, internet, chat, sms y mms), con el propósito de realizar gestión y administración de la información de los clientes y usuarios de la organización, sin barreras geográficas o de tiempo, a través de un grupo especializado de personas y plataformas tecnológicas.



## 17. LA COMUNICACIÓN

En la era de las comunicaciones y la tecnología virtual, las organizaciones no se pueden sustraer a sostener un nivel de interacción cada vez mayor con sus clientes a través de la utilización de todos los medios disponibles, ya sea para brindar información pertinente y oportuna, o bien, para socializar logros, difundir programas y servicios, capacitar, comercializar insumos o para hacer más efectiva su labor de representación de los intereses de sus afiliados.

Para el caso de organizaciones como FEDEGAN, que no solo representan los intereses de un amplio sector de la población, los cerca de 500.000 ganaderos colombianos, sino que, adicionalmente, por designio de la ley administran los recursos de la parafiscalidad, la comunicación tiene un objetivo adicional y de suma importancia: la transparencia.

En efecto, 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.

Este conjunto de necesidades ha llevado a FEDEGÁN a desarrollar una Estrategia de Comunicaciones, cuyo primer objetivo es el beneficio al ganadero.

## **17.1. LOS PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS**

### **17.1.1. ¿Por qué comunicar?: el diagnóstico**

- » Porque somos un gremio:
  - Numeroso: Cerca de 500.000 ganaderos en todo el territorio nacional.
  - Disperso: Se encuentra en todos los rincones y altitudes del territorio nacional. La ganadería es la actividad con mayor presencia en el campo.
  - Diverso: Los ganaderos son diversos culturalmente, dependiendo de su región de origen. Hay grandes empresarios, pero también medianos y pequeños, siendo estos últimos la mayoría. Los ganaderos se dedican a especialidades diversas (cría, levante, ceba), con especializaciones por producto (carne, leche, doble propósito) y también por razas.
- » Porque tenemos una imagen distorsionada: Tanto la ganadería como el ganadero, víctimas de violencia y abandono, han sido injustamente estigmatizados como terratenientes, paramilitares e improductivos.
- » Porque trabajamos en un medio difícil: La ganadería se desenvuelve en medio de las difíciles condiciones del campo colombiano, entre otras:
  - Carencia de infraestructura física y social
  - Poca presencia institucional e inversión del Estado
  - Presencia insuficiente de capital privado
  - Deficientes vías y medios de comunicación
  - Rezago tecnológico
  - Violencia Rural

Estas difíciles condiciones generan necesidades de comunicación con la institucionalidad pública y privada y con la sociedad en general.

- » Porque la ganadería tiene:
  - Grandes amenazas: Además de la inseguridad, que aún persiste en algunas regiones a pesar de los logros de la Seguridad Democrática, la principal amenaza se deriva actualmente de los Tratados de Libre Comercio, por el incremento de las importaciones, sin que existan posibilidades reales de exportación.
  - Grandes oportunidades: Si se generan las condiciones para el desarrollo rural y se avanza en la transformación productiva de las cadenas árnica

- y láctea, esos mismos Tratados de Libre Comercio, se convierten en una gran oportunidad por las condiciones privilegiadas de Colombia:
- \* Con disponibilidad de tierras
  - \* Con gran disponibilidad de agua
  - \* Gran biodiversidad
  - \* Ubicación en el trópico
- » Porque FEDEGÁN administra la parafiscalidad: Que son los recursos de los ganaderos aportados a través de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, lo cual genera responsabilidades de comunicación para garantizar la transparencia de la gestión.
  - » Porque FEDEGÁN es un gremio actuante: A lo largo de 50 años de existencia y 20 de administración de la parafiscalidad, la Federación ha alcanzado importantes logros, como la erradicación de la fiebre aftosa, entre otros; y desarrolla múltiples programas y servicios en beneficio de los ganaderos.

### **17.1.2. ¿Para qué comunicar?: Los objetivos**

- » Para Informar: La información debe ser un servicio permanente de FEDEGÁN a los ganaderos, tanto en los aspectos de la producción, como en todos aquellos que afecten su actividad.
- » Para rendir cuentas: A la comunidad ganadera nacional en primera instancia, como un compromiso de transparencia, derivado de sus responsabilidades, no solo como representante de los intereses de los ganaderos, sino como entidad administradora de los recursos parafiscales.
- » Para defender los intereses ganaderos: Ante la institucionalidad pública y privada y ante la sociedad en general.
- » Para capacitar: Dentro del proceso de modernización de la ganadería colombiana, la capacitación al ganadero es una de las grandes líneas de acción, y la utilización para ello de los diferentes medios una de las más eficaces estrategias.
- » Para cambiar cultura: La modernización pasa necesariamente por un cambio de cultura del ganadero hacia la asimilación de Buenas Prácticas, la asistencia técnica y la innovación, para lo cual se requieren estrategias de comunicación.
- » Para proyectar una imagen equilibrada de la ganadería: Los injustos estigmas que recaen sobre la ganadería deben ser modificados mediante acciones de comunicación orientadas a:
  - Reforzar la imagen positiva, mas no a través de campañas publicitarias de imagen, sino a través de la comunicación oportuna y adecuada de los resultados, los logros, los programas y servicios al ganadero.
  - Neutralizar la imagen negativa, también a través de argumentos y de resultados a través de los diferentes medios.

### **17. 1.3. ¿A quién comunicar?: población objetivo**

- » Al Ganadero, que es:
  - Nuestro principal y primer cliente
  - El beneficiario de todos los logros y resultados
  - El usuario de todos los programas y servicios.
  - Razón de ser de FEDEGÁN y de su gestión.
- » A la institucionalidad gremial ganadera, que es:
  - La presencia institucional de la ganadería en las regiones.
  - La representación de los intereses regionales y locales de la ganadería.
  - El contacto directo con el ganadero en su entorno productivo.
- » A la institucionalidad no gremial, tanto pública como privada, para:
  - Defender los intereses ganaderos a todos los niveles del Estado.
  - Promover y defender la política pública en beneficio de la ganadería.
  - Movilizar recursos públicos y privados hacia el desarrollo ganadero.
  - Rendir cuentas por la administración parafiscal.
  - A la opinión pública, para:
    - Defender la imagen y los intereses de la ganadería.
    - Difundir la posición de la ganadería en relación con los principales problemas y temas del país.
    - Dar a conocer la ganadería colombiana a nivel nacional e internacional.
    - Promover el consumo de los productos de la ganadería colombiana en Colombia y el mundo.

## **17.2. LOS MEDIOS**

Dentro de la estrategia de comunicaciones, FEDEGÁN directamente y a través del FNG y el FEP, ha propendido por una óptima utilización de los medios de comunicación externos y por la creación y fortalecimiento de los propios para cumplir con su objetivo de acercamiento al ganadero y a la sociedad en general.

### **17.2.1. De imagen y presencia institucional**

Aunque, en general, todos los medios y todas las acciones de comunicación tienen el efecto de fortalecer la imagen y la presencia institucional, hay algunos con una clara orientación a ese objetivo, a saber:

- » El manejo de la imagen institucional y la administración de las diferentes marcas asociadas.
- » La presencia institucional en ferias ganaderas y eventos agropecuarios.
- » La organización de eventos propios en cuanto a promoción y manejo de imagen, entre los que se destacan:

- Los 11Foros Lácteos durante 2013.
- Los 13 Foros “Ganadería Regional Visión 2014 – 2019” durante 2014.
- Los Foros Internacionales de la Carne y la Leche.
- El Foro por la defensa del Toro de Lidia en Colombia 2014.
- La Gran Cena Una Vaca por la Paz, en articulación con FUNDAGÁN.
- El Congreso Nacional de Ganaderos.
- » Administración de la pauta de FEDEGÁN en los medios externos y propios.

### **17.2.2. Las Publicaciones**

FEDEGÁN produce permanentemente publicaciones de diversa índole y con diferentes objetivos. Entre las más recientes se cuentan:

- » Publicaciones técnicas relacionadas con la producción, principalmente en formato cartilla y sobre temas muy diversos.
- » Publicaciones de análisis y opinión:
  - Pensamiento Económico y Social de FEDEGÁN
  - El campo que merece Colombia – Construyendo país. 2013
- » Publicaciones de historia ganadera:
  - Ganadería en Colombia: cinco siglos construyendo país.
  - No nacimos ayer: Institucionalidad ganadera 1900 – 1990.
- » Publicaciones de informe:
  - Logros y Legados
  - Informes de Gestión y Financieros FEDEGÁN.
- » Publicaciones de gran formato:
  - Ganadero. 2005
  - Ganadería Colombiana – Las Razas. 2007
  - El Toro de Lidia en Colombia. 2009
  - Una Vaca por la Paz. 2012

### **17.2.3. El CRM y su herramienta: el Contact Center**

El Sistema de “Administración de la Relaciones con los Clientes”, por sus siglas en inglés, es un elemento fundamental, no solo para los programas de FEDEGÁN, sino como instrumento eficaz de comunicación directa con diferentes tipos de usuarios, como los ganaderos en primer lugar, pero también proveedores, clientes y recaudadores de la Cuota de Fomento, entre otros.

El CRM es, fundamentalmente, un sistema de bases de datos procesadas y clasificadas de acuerdo con las necesidades y diversas de la organización, en razón de sus objetivos misionales, que ha sido de gran utilidad para la promoción y divulgación de los eventos, programas y servicios.

### ***El Contact Center***

FEDEGÁN puso en operación el Contact Center a partir de 15 de noviembre de 2012, y desde entonces se ha convertido en una herramienta estratégica para apoyar los distintos proyectos de la organización.

Esta herramienta de comunicación es completamente automatizada y garantiza agilidad, calidad, precisión y bajos costos, en las acciones de atención y acercamiento a los clientes de FEDEGÁN, el FNG y el FEP.

Especialmente, ha ayudado a impactar de manera significativa, eficiente y eficaz, la consecución de objetivos de integración de nuestros ganaderos con la organización.

### **17.2.4. Los medios externos**

Dentro de nuestras estrategias de comunicación, no solo hemos trabajado con los grandes medios de comunicación a nivel nacional, sino que, pensando precisamente en lo numeroso, diverso y disperso que es el gremio, hemos ampliado la cobertura —una de las condiciones de la estrategia— buscando llegar al ganadero “de a pie” en todas las regiones productoras, a través de alianzas con más de 120 medios locales y regionales en todo el país.

### **17.2.5. Las Redes sociales**

Hoy en día la globalización le imprime otro ritmo a las comunicaciones y esto exige, por parte de las organizaciones, estar a la vanguardia con la tecnología, lo que nos permite masificar los contenidos de forma ágil, pertinente y oportuna, logrando retroalimentación frente a nuestros clientes virtuales.

Por ello FEDEGÁN inició en 2013 una estrategia permanente y sistemática de redes sociales, haciendo presencia prioritaria en Facebook y Twitter, con publicaciones diarias, incluyendo fines de semana y días festivos, teniendo en cuenta los mejores horarios en los que se asegura mayor visibilidad del contenido y logrando que sus mensajes tengan acogida y despierten interés en los seguidores, lo cual se ve reflejado en los likes y los comentarios.

### **17.2.6. Los medios internos**

#### ***CARTA FEDEGÁN***

La revista CARTA FEDEGÁN es una publicación de los ganaderos que lleva 20 años circulando bimensualmente de manera ininterrumpida, contribuyendo al desarrollo de la ganadería colombiana.

La revista es una publicación “de los ganaderos para los ganaderos”, con secciones y artículos que dejen un saldo pedagógico y les permite mejorar su productividad. Difunde la evolución de los temas relacionados con la política pública y también con

el negocio ganadero, y brinda información oportuna y precisa sobre las variables exógenas y endógenas que alteran el comportamiento de la actividad ganadera.

Asimismo, incluye estudios y análisis especializados sobre el sector, informes sobre innovaciones tecnológicas y experiencias productivas; cifras ganaderas relevantes sobre precios y costos; difunde los programas regulares del Fondo Nacional del Ganado y del Fondo de Estabilización de Precios, entre otros aspectos, todo ello sin abandonar su papel fundamental de ser la memoria institucional del gremio ganadero, buscando fortalecer su imagen y prestigio ante los ganaderos, la comunidad académica y la institucionalidad pública y privada del país y del extranjero.

En diciembre de 2014, con la edición No. 145, se completan más de 20 años de emisión ininterrumpida.

### ***El Portal FEDEGÁN***

Contiene toda la información relevante de la ganadería colombiana y, principalmente de los programas y servicios de FEDEGÁN directamente y de los desarrollados con recursos de la parafiscalidad ganadera a través del Fondo Nacional del Ganado (FNG) y del Fondo de Estabilización de Precios (FEP).

Durante 2012 se inició el proceso de estructuración de un nuevo Portal FEDEGÁN, ajustado a parámetros de última tecnología en cuanto a imagen, usabilidad e interactividad con el usuario. La nueva herramienta, que estuvo disponible en el primer trimestre de 2013, está siendo sometida a una nueva actualización, cuyo objetivo será diferenciar con mayor visibilidad las ventanas del portal dedicadas a FEDEGÁN, de las de los dos fondos parafiscales, con el fin de dar cumplimiento a precisas obligaciones de la Ley 1714 de 2014, también llamada Ley de Transparencia y Acceso a la información.

### ***Actualidad Ganadera***

Es un boletín virtual que se ha ganado un espacio entre la comunidad ganadera y las personas interesadas en la ganadería, por su información ágil y la utilidad de sus informes especiales. Sus características son las siguientes:

- » Boletín virtual
- » Publicación quincenal
- » Enviado a más de 100.000 correos electrónicos
- » Con la opinión editorial de la Presidencia Ejecutiva de FEDEGÁN
- » Las principales noticias ganaderas de actualidad
- » Los precios nacionales e internacionales de los productos ganaderos
- » El más completo Boletín de Comercio Internacional de Carne y Leche, preparado por el Fondo de Estabilización de Precios (FEP).

Durante 2014, Actualidad Ganadera llegará a su edición número 184.

### ***La Página del Ganadero***

La Página del Ganadero es un esfuerzo editorial de emisión semanal de contenidos ganaderos para seis (6) periódicos regionales. Se emite todos los domingos y contiene, además de la posición editorial de FEDEGÁN, los precios semanales de los productos ganaderos e información relevante relacionada con la producción ganadera.

Al cierre de 2014, la Página del Ganadero llegará a su edición número 241, con una cobertura semanal actual estimada en lectores.

### ***Cuadernos Ganaderos***

Los Cuadernos Ganaderos se publican conjuntamente con el Fondo Nacional del Ganado, para la difusión de sus programas y servicios y para brindar información permanente sobre la parafiscalidad ganadera. Actualmente es el medio de comunicación ganadero de mayor cobertura, toda vez que se distribuye, puerta a puerta, en todos los predios visitados durante los ciclos semestrales de vacunación.

- » Publicación seriada, semestral.
- » 500.000 ejemplares.
- » Distribuido en todos los predios ganaderos durante los ciclos de vacunación contra la fiebre aftosa.
- » Información sobre la parafiscalidad ganadera.
- » Completos Informes de Gestión anuales, en el Cuaderno correspondiente al primer ciclo de vacunación de cada año.
- » Información técnica de utilidad para el ganadero.

En el segundo ciclo de vacunación de 2014 los Cuadernos Ganaderos llegan a su edición No. 11, incluyendo un número especial editado con motivo de la difusión del Proyecto de Ley para la reconversión del sector lácteo.

### ***Contexto Ganadero***

Este periódico digital, que cumplió en 2014 dos años de circulación ininterrumpida, a cargo de un grupo de comunicadores profesionales, ya logró consolidarse como uno de los medios dedicados al sector rural más leídos en todo el país, al punto de ser fuente de referencia de otros importantes medios.

Este conjunto de estrategias y medios de comunicación se incorporan como instrumento al Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, considerado como fundamental para la ejecución y seguimiento de las diferentes líneas de acción, con la convicción, además, de que uno de los componentes de la recuperación del campo colombiano y la modernización de sus actividades de todas índole, es romper la brecha de aislamiento a que ha estado sometido, propósito dentro del cual las comunicaciones desempeñan un papel de primer orden.

## APÉNDICE

---

# PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y RENTABILIDAD DE LA GANADERÍA COLOMBIANA, CON ENFOQUE REGIONAL, INCLUYENTE Y DE CADENA 2014 - 2019.



Utilizando la “Caja de Herramientas” del Plan de Desarrollo Ganadero 2014 – 2019, la Gerencia Técnica FEDEGAN – Fondo Nacional del Ganado le presentó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para su cofinanciación, una propuesta de Asistencia Técnica para el período 2015 – 2019, con énfasis en pequeños y medianos ganaderos, con metas y presupuesto detallados, la cual se encuentra en proceso de evaluación por parte del Ministerio. Este Apéndice incluye un resumen ilustrativo de sus objetivos, metas de cobertura y presupuestos, que de ser aprobados se integrarán al PDG 14/19.

## **1. OBJETIVOS**

### **1.1. OBJETIVO GENERAL:**

Contribuir al mejoramiento del sector lácteo mediante la creación de escenarios para la articulación de actores involucrados y el acceso a procesos de innovación y transferencia de tecnologías que mejoren la productividad y rentabilidad de las fincas ganaderas.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- » Fomentar la articulación entre productores y diversos actores involucrados en el desarrollo del sector ganadero.
- » Generar innovación en las empresas ganaderas mediante la gestión del conocimiento y la implementación de tecnologías que ayuden a mejorar la productividad y a disminuir los costos de producción de carne y leche.

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:**

La propuesta se construyó de manera incluyente por departamento, mediante el diseño de Planes Departamentales de Desarrollo Ganadero, que a su vez involu-

cran la institucionalidad de clúster y en este marco se define las necesidades de mejoramiento de las empresas ganaderas beneficiadas.

La presente propuesta de Asistencia Técnica ha sido preparada con el fin de generar impactos en términos de mejoras en productividad de carne y leche, para lo cual utiliza las herramientas diseñadas y validadas con éxito por Fedegan-FNG, a lo largo de todos los años de operación de programas y proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El proceso de innovación que se llevará a cabo toma como base la gestión del conocimiento, incluyendo a su vez distintos tipos de servicios, de acuerdo con el perfil del productor y de la periodicidad de atención a cada beneficiario.

Como complemento a las acciones propias de Ciencia, Tecnología e Innovación, se incluyen instrumentos encaminados al fortalecimiento de organizaciones, especialmente de pequeños productores, entendiendo que la sostenibilidad de los procesos de innovación y la posibilidad de tener mejores condiciones de negociación de los productos dependen del nivel de asociatividad y de la fortaleza de las organizaciones.

La propuesta está estructurada para desarrollarse en un periodo de 5 años, de manera ininterrumpida, lo que requiere buscar opciones que permitan el otorgamiento de la cofinanciación gubernamental, por este periodo de tiempo, sin las rupturas que se originan por los cortes entre vigencias anuales, que originan tiempos muertos durante los cuales no es posible prestar los servicios a los ganaderos, con la consecuente pérdida de la confianza hacia el proyecto.

### **3. COBERTURA:**

La presente propuesta contiene 2 grandes bloques, el primero es el bloque de extensión y el segundo se denomina Transferencia de Tecnología y fortalecimiento institucional; se diseñó con enfoque nacional, pero se desarrollará y estructurará a nivel departamental. La selección de los departamentos que serán zonas de ejecución, permitirá contextualizar los componentes en las condiciones específicas de cada departamento.

**3.1. DEPARTAMENTOS:** Se tiene una cobertura en 26 departamentos, para esta propuesta se proyecta que Quindío y Risaralda se fusionen como uno solo, a continuación se describen los entes territoriales donde se proyecta desarrollar las acciones: 1. Atlántico, 2. La Guajira, 3. Magdalena, 4. Córdoba, 5. Sucre, 6. Bolívar, 7. Cesar, 8. Tolima, 9. Huila, 10. Caquetá, 11. Antioquia, 12. Santander, 13. Norte de Santander, 14. Cundinamarca, 15. Boyacá, 16. Putumayo. 17. Caldas, 18. Quindío y Risaralda, 19. Arauca, 20. Casanare, 21. Meta, 22. Vichada, 23. Valle del Cauca, 24. Cauca y 25. Nariño.

**Tabla 1. Número de ganaderos beneficiarios distribuidos por bloque de la propuesta.**

Detalle		Ganaderos beneficiarios		
#	Bloque de Transferencia de Tecnología y Fortalecimiento Institucional.	Pequeños	Medianos	Otros
1	Planes departamentales de desarrollo ganadero	-	-	
2	Cluster	-	-	
3	Brigadas tecnológicas	126.000	-	
4	Fortalecimiento de asociaciones	-	-	375 Asociaciones
5	Capacitación asistentes técnicos	-	-	4.000 (Asistentes técnicos)
6	Fincas demostrativas			500 Fincas demostrativas
	<b>Subtotal</b>	<b>126.000</b>	0	
<b>Bloque de extensión</b>				
1	Ecas brigadas	25.200	-	
2	Asistegan	14.000		
	Ecas asociadas al asistegan	25.200		
3	Círculos de excelencia - visitas guiadas	Na	8.750	
4	Talleres de gestión del conocimiento	Na	1.250	
	<b>Subtotal</b>	<b>64.400</b>	<b>10.000</b>	
	<b>Total</b>	<b>190.400</b>	<b>10.000</b>	

Fuente: Fedegan FNG 2014.

**Tabla 2. Número de hectáreas de cobertura y de innovaciones distribuidas por los componentes de la propuesta.**

Detalle		Hectáreas					
#	Bloque de Transferencia de Tecnología y Fortalecimiento Institucional.	Ha totales	Ha pequeños	Ha medianos	Ha pequeños con innovación	Ha medianos con innovación	Ha totales con innovaciones
1	Planes departamentales de desarrollo ganadero	-	-	-	-	-	-
2	Cluster	-	-	-	-	-	-
3	Brigadas tecnológicas	3.780.000	3.780.000	-	-	-	-

Continúa en la página siguiente >

**Tabla 2. Número de hectáreas de cobertura y de innovaciones distribuidas por los componentes de la propuesta.**

Detalle		Hectáreas					
#	Bloque de Transferencia de Tecnología y Fortalecimiento Institucional.	Ha totales	Ha pequeños	Ha medianos	Ha pequeños con innovación	Ha medianos con innovación	Ha totales con innovaciones
4	Fortalecimiento de asociaciones	-	-	-	-	-	-
5	Capacitación asistentes técnicos	-	-	-	-	-	-
6	Fincas demostrativas	50.000	40.000	10.000			
	<b>Subtotal</b>	<b>3.830.000</b>	<b>3.820.000</b>	<b>10.000</b>			
Bloque de extensión		Hectáreas					
1	Ecas brigadas	756.000	756.000	-	181.440	-	181.440
2	Asistegan	420.000	420.000		100.800		100.800
	Ecas asociadas al asistegan	756.000	756.000		181.440		181.440
3	Círculos de excelencia - visitas guiadas	167.500		167.500		40.200	40.200
4	Talleres de gestión del conocimiento			1.250			
	<b>Subtotal</b>	<b>2.099.500</b>	<b>1.932.000</b>	<b>167.500</b>	<b>463.680</b>	<b>40.200</b>	<b>503.880</b>
	<b>Total</b>	<b>5.929.500</b>	<b>5.752.000</b>	<b>177.500</b>	<b>463.680</b>	<b>40.200</b>	<b>503.880</b>

Fuente: Fedegan FNG 2014.

En la tabla anterior se describe que la propuesta desarrollará acciones en aproximadamente 5.929.500 hectáreas, de las cuales se proyecta que las innovaciones que se consoliden en alrededor de 500 mil.

## 4. RESUMEN METODOLOGÍA A UTILIZAR.

A continuación se describen de manera resumida los componentes de la propuesta y su metodología.

### 4.1. BLOQUE DE EXTENSION PARA LA INNOVACIÓN CON PROCESOS DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO.

La generación de Innovación al interior de las fincas ganaderas requiere realizar Gestión de Conocimiento, entendida como el proceso de intercambio entre el conocimiento de los productores (en muchas ocasiones, de carácter tradicional y fundamentado en experiencias cotidianas) y el de los técnicos (fundamentado en la evidencia cien-

tífica), con el fin de construir planes de mejora para cada predio, de acuerdo con las capacidades y aspiraciones de los propietarios.

En este contexto se desarrollan acciones de carácter masivo como las Brigadas tecnológicas, en las que se trabaja con los productores durante un tiempo corto, buscando sensibilizarlos para que adopten una tecnología específica o aprendan a aplicarla.

A los innovadores tempranos que se identifican a través del trabajo de brigadas, se les atiende mediante ECA's, Escuelas de Campo para Agricultores, metodología que permite que productores no afiliados a una organización, cooperativa o asociación de ganaderos puedan discutir con sus colegas y con técnicos conocedores de la zona, las mejoras que más le convienen a su finca.

Adicionalmente, se incluyen Asistegan, Círculos de Excelencia y Talleres de gestión del conocimiento, acciones que implican un contacto periódico con los ganaderos y al mismo tiempo, trabajo mediante grupos de productores. A la luz de la experiencia, estos proyectos permiten generar cambios de cultura entre los participantes, tanto en lo referente a la introducción de tecnologías como en la conciencia sobre la importancia de trabajar de la mano con sus colegas, generando redes sociales.

Este será el escenario más activo de intercambio y de generación de conocimiento, abierto a todos los actores que deseen participar.

## **4.2. BLOQUE DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

### **4.2.1. Planes Departamentales de Desarrollo Ganadero**

Los Planes Departamentales son el mecanismo fundamental de implementación de estrategias de desarrollo y serán diseñados para un horizonte de tiempo de 5 años. Estos planes deben responder a las necesidades de cambio y competitividad que requieren los sectores productivos, con miras a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes.

### **4.2.2. Clúster Ganaderos**

Existen valiosos antecedentes de planificación y acciones con foco en las cadenas de base ganadera a nivel nacional, pero no se ha trabajado en el país con foco en clúster regionales ganaderos, con una dimensión más amplia, que involucre todas las empresas e instituciones relevantes, a la vez de contemplar las particularidades regionales y empoderar los actores locales, quienes de manera concertada deberán diseñar visiones conjuntas de mediano plazo y comprometerse con metas específicas.

La siguiente figura ilustra el enfoque de un Clúster ganadero.



#### **4.2.3. Brigadas Tecnológicas Ganadera**

Las Brigadas Tecnológicas Ganaderas, son una estrategia que permite contribuir al desarrollo productivo, con acciones de socialización y capacitación a productores ganaderos, operarios de campo y administradores de fincas y estudiantes entre otros, a través de demostraciones de método en las que participan alrededor de 20 personas.

#### **4.2.4. Fortalecimiento del cooperativismo y la asociatividad.**

El objetivo fundamental es consolidar estas dos herramientas como instrumentos para el fortalecimiento organizativo, económico, social y humano del sector, con énfasis en los pequeños ganaderos, que generalmente se encuentran dispersos no solo en términos geográficos, sino también afectados en su tejido social por el conflicto armado, la deficiente infraestructura vial, y la escasa capacitación para afrontar la competitividad que les exige la producción de leche y carne.

La propuesta consiste en desarrollar un proceso de acompañamiento, orientación y asistencia, en este proceso el trabajo desarrollado es eminentemente participativo, metodológicamente didáctico y de fácil comprensión, garantizando una obtención

adecuada de insumos para la construcción del Plan de Fortalecimiento de la asociatividad y el Cooperativismo.

#### **4.2.5. Seminarios para Asistentes Técnicos**

Se propone realizar capacitaciones con docentes especialistas en temas técnicos y financieros, acompañados con expertos en extensión rural, de manera que se logre no solo la apropiación de conocimientos por parte de los beneficiados, sino que los asistentes técnicos estén en capacidad de transmitir y apoyar la apropiación de esos conocimientos en los productores.

#### **4.2.6. Fincas Demostrativas**

Con el desarrollo de este componente se busca validar modelos integrales de producción, mediante la intervención de predios completos, en los que se implementen los modelos que técnicamente se considera son los más adaptados a la oferta ambiental de la zona, complementando la labor con un sistema de información a través del cual se calculen los indicadores productivos y económicos, de tal forma que a los ganaderos o técnicos que visiten la explotación se les puedan mostrar las evidencias que permiten recomendar las tecnología allí establecidas.

Considerando el aporte de los Sistemas silvopastoriles al incremento de la biodiversidad, la sostenibilidad ambiental y la rentabilidad de los modelos ganaderos de producción, se buscará que las fincas demostrativas incluyan entre sus tecnologías, algunos arreglos silvopastoriles.

#### **4.2.7. Cuadernos Ganaderos**

Utilizando la comunicación escrita, los Cuadernos Ganaderos surgen como respuesta a la necesidad de mantener los productores y en general el sector actualizado, no solo en temas y tecnologías de interés, sino en el desarrollo y logros de programas o proyectos regionales que responden a los problemas que está presentando el sector y sobre los avances del plan departamental.

#### **4.2.8. Perfil de beneficiarios**

Hay en el sector ganadero 3 grupos de productores, no solo definidos por el tamaño de su hato, sino también por el tipo de economía, manejo empresarial y técnico, a saber:

- » Ganaderos de economía familiar (productores pequeños)
- » Finqueros (productores medianos )
- » Empresarios Ganaderos (productores medianos o grandes, con nivel tecnológico avanzado).

## 5. INDICADORES A MEDIR.

En este capítulo se mencionan los indicadores los dos bloques de la propuesta así:

**Tabla 3. Indicadores del bloque de extensión.**

Indicadores	Cría		Doble Proposito		Ceba		Lechería Especializada	
	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta
Natalidad (%)	50%	55%	52%	59%	-	-	65%	71%
Capacidad de carga (Bov/ha)	0,5	0,67	0,5	0,85	0,74	1,10	-	-
Peso destete crías (Kg)	140	152	145	160	-	-	-	-
GDP (gramos/día)	-	-	-	-	350	550	-	-
Producción de leche DP (Lt/vaca/día)			3	5				
Producción de leche LE (Lt/vaca/día)							12	15

Fuente: FEDEGAN FNG 2014.

**Tabla 4. Indicadores del bloque de transferencia de tecnología y fortalecimiento institucional.**

#	Detalle bloque de transferencia de tecnología y fortalecimiento institucional.	Unidad	Doble Proposito	
			Base	Meta
1	Planes departamentales de desarrollo ganadero	Plan	0	25
2	Cluster	Cluster consolidado	0	25
3	Brigadas tecnológicas ganaderas	Asistentes	0	315.000
4	Fortalecimiento de asociaciones	Plan	0	375
5	Capacitación asistentes técnicos	Personas	0	4.000
6	Fincas demostrativas	Fincas	0	500

Fuente: FEDEGAN FNG 2014

## 6. IMPACTO.

- » **Descripción Impacto Social:** el impacto social de esta propuesta se relaciona en varios aspectos, el primero tiene que ver con la construcción de tejido social en las distintas comunidades de ganaderos, que se logrará con el desarrollo de las

acciones en campo durante el tiempo proyectado de 5 años. El segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento de las organizaciones de productores, ya que allí se proporcionarán herramientas y metodologías que permitan establecer y ejecutar acciones en función del crecimiento y desarrollo organizacional; un tercer elemento para el impacto social, está implícito en los procesos de innovación ya que los seres humanos y sus interacciones con los actores del proyecto permiten que estos se lleven a cabo.

- » **Descripción Impacto Económico:** Desde el punto de vista económico la relación beneficio costo proyectada en un periodo de 6 años, da 1.08, lo que indica que la inversión realizada, permite un retorno positivo.

**Tabla 5. Presupuesto. (En millones de pesos)**

Periodo	2015	2016	2017	2018	2019	Total Base	%
Fondo Nacional del Ganado - FNG (Especie)	15.019	15.019	15.019	16.253	26.690	89.208	16,8%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR	70.646	88.999	92.247	93.421	96.467	441.780	83,2%
Costo Total Propuesta	85.664	104.018	107.265	109.674	123.156	530.988	100%

Fuente: Fedegan FNG 2014.

Diseño e Impresión  
SANMARTÍN OBREGÓN & CIA. LTDA.  
Carrera 28B No. 71 - 54 PBX: 630 0589  
[comercial@sanmartinobregon.com](mailto:comercial@sanmartinobregon.com)  
Bogotá D.C. - Colombia





**FEDEGAN**  
**FNG** FONDO NACIONAL  
DEL GANADO

[www.fedegan.org.co](http://www.fedegan.org.co)  
[fedegan@fedegan.org.co](mailto:fedegan@fedegan.org.co)