



M. Sotelo / Alianza de Bioversity International y CIAT

POLÍTICAS EN SÍNTESIS No. 58

Políticas públicas y sistemas silvopastoriles en Latinoamérica: un estudio comparado

Contexto

América Latina y el Caribe ocupan un papel esencial en el sector ganadero a nivel mundial, a tal punto que aportan más del 25% de la producción de carne vacuna y el 10% de leche. Esta actividad genera tanto beneficios internos como externos, pues garantiza la seguridad alimentaria de los países y dinamiza las economías. La tendencia ganadera de la región no solo viene de tiempo atrás, sino que parece situarse ante un futuro prometedor. Teniendo en cuenta el crecimiento de la población mundial, se proyecta que para 2050 el consumo de carne se incremente un 100%, escenario que favorecería a los productores latinoamericanos debido a su posición geográfica y recursos humanos y naturales.

No obstante, pese a la importancia de este sector económico para la región y de sus posibilidades de crecimiento, también son múltiples los impactos de los sistemas tradicionales de ganadería en términos de afectación a las fuentes hídricas, recurso del suelo, pérdida de biodiversidad y emisión de gases de efecto invernadero (GEI), tales como metano (CH_4), dióxido de carbono (CO_2) y óxido nitroso (N_2O). Igualmente, el sector contribuye en gran medida al calentamiento global y el cambio climático como consecuencia de la deforestación para cultivos forrajeros, degradación de pastos y emisiones del ganado. Dicho escenario ha motivado que se hable del paso de una ganadería convencional a una donde se propenda por la conservación de los recursos naturales y resulte social y económicamente viable. Es precisamente este el objetivo de la presente investigación: identificar aciertos y dificultades en la implementación de las políticas públicas para el desarrollo de la ganadería sostenible en Colombia, Argentina y Costa Rica entre los años 2010-2020. La selección de dichos países obedece a la presencia de una Mesa de Ganadería Sostenible en los dos primeros escenarios, a su vez que al objetivo de carbono-neutralidad

MENSAJES CLAVE



Colombia, Argentina y Costa Rica presentan grandes asimetrías en el desarrollo de las políticas públicas para la ganadería sostenible. Estas radican no solo en el contexto, sino también en el grado de aplicación, lo cual explica la disparidad de los resultados.



Los tres países abordados coinciden en dificultades para articular las políticas nacionales y locales, así como en la falta de continuidad de los programas. No obstante, también se identifican aciertos comunes, como es la existencia de un gran número de políticas orientadas a promover los sistemas silvopastoriles, el pago por servicios ambientales y las buenas prácticas ganaderas (BPG).



Aunque los tres escenarios presentan avances disímiles, ello no significa que las realidades sean completamente opuestas entre sí; por el contrario, la percepción general es relativamente similar en la medida que todos se encuentran en un proceso de evolución y poseen aún muchos objetivos por alcanzar en el marco del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030.

Palabras clave: políticas públicas, intensificación sostenible, ganadería, sistemas silvopastoriles, cambio climático.

planteado por la nación centroamericana, evidenciando así los esfuerzos de los tres países por una producción sostenible y la importancia de abordar sus experiencias en el marco del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030.

Aproximación a los datos

Para desarrollar el objetivo planteado se llevó a cabo un artículo de revisión con enfoque cualitativo-descriptivo, a la vez que se empleó la revisión bibliográfica como principal técnica de recolección de datos. La investigación relacionó conocimientos fragmentados, contrastó fuentes y actualizó la bibliografía, clarificando así el estado de las políticas públicas que han fomentado la ganadería sostenible. Para delimitar la investigación, se seleccionaron tres países latinoamericanos: Colombia, Argentina y Costa Rica, a la vez que se redujo a las políticas implementadas durante los años 2010-2020. La recolección de datos se llevó a cabo en el primer semestre de 2021. Entre el cúmulo de documentos encontrados, se priorizaron tres tipos de fuentes: a) informes gubernamentales, b) publicaciones de organismos internacionales y c) artículos científicos.

Resultados del estudio

Colombia

En la última década, los gobiernos nacionales han señalado la importancia de la protección ambiental como base de sus políticas. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 expone que la sostenibilidad ambiental debe ser una prioridad y una práctica esencial del bienestar y la equidad de las futuras generaciones. En el período 2014-2018 se continúa con tal premisa, enfatizando la importancia de proteger las reservas naturales, regular el uso del suelo y prevenir conflictos socioambientales. El PND 2018-2022 añade que su propósito es llevar a cabo un proyecto de largo plazo, el cual permita alcanzar los ODS. Asimismo, en el período abordado, se presentan tres normativas con influencia en términos de sostenibilidad: (i) el Decreto 870 de 2017, el cual establece el pago por servicios ambientales (PSA); (ii) la Ley 1876 de 2017, que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y (iii) la Ley 1931 de 2018, mediante la que se plantean directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las entidades públicas y privadas.

Como un esfuerzo más por mitigar los efectos del daño ambiental, cabe destacar la Mesa de Ganadería Sostenible



M. Sotelo / Alianza de Bioversity International y CIAT

Colombia (MGS-Col), conformada a su vez por 13 Mesas Regionales con el objetivo de ser un referente en el diseño e implementación de programas de ganadería sostenible, formación de capacidades en zonas rurales, intercambio interinstitucional y vinculación con la Mesa Global de Carne Sostenible [*Global Roundtable for Sustainable Beef (GRSB)*]. También como una iniciativa multisectorial, se desarrolló el proyecto Ganadería Colombiana Sostenible (GCS), el cual tuvo como propósito fortalecer la producción ganadera a través de prácticas ambientalmente amigables. En igual medida, resaltan el Programa Integral de Reconversión Productiva y Ambiental de la Ganadería (PIRPAG), cuyo objetivo es conducir la ganadería nacional hacia la sostenibilidad en un período de 30 años, y la cadena de cero deforestación de carne y leche, la cual se enmarca en los Acuerdos Cero Deforestación contemplados en el PND 2018-2022. Respecto a las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (Nationally Appropriate Mitigation Actions- NAMAs), sobresale la NAMA de Ganadería Bovina Sostenible. Esta política, de participación público-privada, entre otros

organismos, fue diseñada para el sector pecuario con el propósito de mitigar el cambio climático, para lo cual se plantea tanto reducir las emisiones GEI como aumentar la absorción de carbono.

De manera paralela a tales procesos, son diversas las políticas públicas ejecutadas en las regiones. Entre estas, es preciso mencionar los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), que si bien se encuentran en una fase inicial de diseño y divulgación resultan esenciales en la medida que son las políticas macro que definen la prestación del servicio de extensión agropecuaria. Igualmente, es pertinente aludir a la línea de crédito para sistemas silvopastoriles (SSP) lanzada por el Gobierno Nacional en 2020 y que busca impulsar prácticas sostenibles en las diferentes regiones ganaderas del país, dirigiendo los préstamos a la compra y siembra de especies arbóreas, implementación de cercas vivas, entre otros proyectos.

En cuanto al ámbito nacional, en 2019 se da inicio a la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022: un campo para la equidad. Dicha política se propone impulsar la competitividad agropecuaria y la transformación productiva a partir de tres pilares: (i) desarrollo rural, (ii) productividad + rentabilidad = competitividad y, (iii) institucionalidad moderna y tecnificada. La estrategia involucra tres aspectos: tecnología (acceso e implementación), extensión agropecuaria e instrumentos financieros. Como otro de los objetivos, la política se propone establecer una finca piloto en cada una de las regiones ganaderas.

La Gráfica 1 presenta un panorama de los actores involucrados en el diseño y ejecución de políticas públicas en Colombia.



Gráfica 1. Actores involucrados en el diseño y ejecución de las políticas públicas en Colombia.

Argentina

En el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016, se expone que el país ganadero venía presentando una serie de circunstancias adversas, destacándose un déficit hídrico y la sequía en la primavera-verano de 2008, lo cual ocasionó la venta forzada de vientres, menor número de terneros nacidos en 2009, entre otros impactos. Para responder a la problemática, el Plan Estratégico se propone que para 2015 la totalidad de políticas a nivel nacional integren los principios de desarrollo sostenible y se logre así revertir la pérdida de recursos naturales. Por su parte, en el Plan Estratégico Territorial (PET), lanzado en 2011, se reconoce a la ganadería como un factor vinculado a la desertificación, particularmente a través del uso del forraje como alimento para las reses. Aunque sin profundizar en este sector, el PET plantea como propósito que todos los habitantes nacionales alcancen la sostenibilidad ambiental, a la vez que los lineamientos básicos para el ordenamiento territorial de las zonas rurales incluyen el fomento del desarrollo productivo sostenible. Dando continuidad a los planes anteriores, se encuentra la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, promovida desde 2016. La iniciativa preserva el objetivo de que la nación logre un estado de sostenibilidad ambiental, para lo cual propone una serie de estrategias, tales como mejorar los conocimientos sobre recursos naturales e incluir la dimensión ambiental como eje transversal en las políticas y acciones territoriales públicas a nivel federal, provincial y local. Por otro lado, si bien son diversas las leyes que de forma directa e indirecta influyen en el sector ganadero y su desarrollo sostenible, se destacan tres al respecto: (i) Ley 26.331 – Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, (ii) Ley 27.066 – Régimen de Promoción de la Ganadería Bovina en Zonas Áridas y Semiáridas, y (iii) Ley 27.520 – Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Como una de las principales estrategias multisectoriales, se encuentra la Mesa Argentina de Carne Sustentable (MACS), una asociación de entidades públicas y privadas, ONG, instituciones académicas y otros organismos, con el objetivo de fomentar políticas de sostenibilidad para el sector. Actualmente cuenta con más de 40 miembros comprometidos con el desarrollo de metas específicas, tales como postular innovaciones en insumos y servicios, anticipar la respuesta frente a las tendencias del mercado y promover la mejora de la cadena de carne. También se destaca la iniciativa Carne del Pastizal, impulsada desde 2010 y cuyo objetivo es estimular la producción bovina a partir de prácticas respetuosas con la biodiversidad. Uno de sus principales logros fue exportar por primera vez a Europa cortes bovinos producidos en pastizales y con sello de certificación del mismo nombre. En este punto, cabe mencionar que no hay una política que responda

propiamente al concepto de NAMAs en el sector ganadero, pero hay diversas acciones encaminadas a la reducción de GEI.

En relación a las provincias tradicionalmente ganaderas, es necesario aludir a tres políticas. La primera, denominada Pastizales y Sabanas del Cono Sur de Sudamérica: iniciativas para su conservación en Argentina, llevada a cabo a partir de 2010 en Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe, cuyo objetivo fue promover una ganadería sostenible en pastizales, integrando la conservación del medio ambiente y la producción agropecuaria. La segunda es el Plan Ganadero Santafesino, puesto en marcha desde 2018 y cuyo propósito es generar en la provincia condiciones idóneas para el crecimiento de la producción y la adopción de buenas prácticas ganaderas (BPG). En 2020, se promueve la tercera política, llamada Plan Ganadero Enterriano, iniciativa que busca fortalecer el desarrollo de la actividad ganadera a nivel provincial, y el cual se basa en cuatro programas para desarrollar su objetivo: asesoría técnica, diferenciación y certificación de carnes, asistencia financiera e implementación de BPG.

En el ámbito nacional, con el propósito de encontrar alternativas para que los bosques sean rentables a sus propietarios y a la vez provean bienes y servicios a la sociedad, se crea el Plan Nacional de Manejo de Bosque con Ganadería Integrada (MBGI). El Plan surge en 2015 con el objetivo de dar respuesta a la Ley 26.331 de 2007, diseñar y monitorear un plan de acción en MBGI y fomentar en las provincias la implementación de SSP. Por otra parte, resalta el Programa Nacional Recursos Naturales Gestión Ambiental y Ecorregiones (PNNAT) desarrollado desde 2015. La iniciativa tiene como propósito contribuir a la protección del medio ambiente en el sector agropecuario, a través de una mejora progresiva de la sostenibilidad en las áreas rurales y los sistemas de producción.

Finalmente, como uno de los instrumentos de política pública más importantes a nivel nacional, se encuentra Cambio Rural II, Innovación e Inversión (CRII). El programa surgió en 1993, pero fue relanzado en 2013. Su objetivo es permitir que las pequeñas y medianas empresas (pymes) agroalimentarias y agroindustriales se asocien y fortalezcan, siendo sus principales destinatarios los productores que viven en comunas y municipios rurales. El CRII posee un instrumento de plan de mejoras con un componente de sostenibilidad ambiental, en el cual se indagan por aspectos como la utilización de agroquímicos y el buen manejo del agua.

La Gráfica 2 presenta un panorama de los actores involucrados en el diseño y ejecución de políticas públicas en Argentina.



Gráfica 2. Actores involucrados en el diseño y ejecución de las políticas públicas en Argentina.

Costa Rica

El PND 2011-2014 expone como uno de sus grandes objetivos la protección ambiental. De tal manera, se plantea incorporar los fundamentos del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la degradación de los recursos naturales, a la vez que impulsar una economía con niveles mínimos de emisiones de GEI en búsqueda de la neutralidad en carbono para 2021. Esta última meta se reitera en el período 2015-2018, así como se ratifica la necesidad de acciones de mitigación y adaptación del sector agropecuario al cambio climático. Entre 2019 y 2022, se continúa con estos modelos al proponer medidas específicas, tales como la intervención de fincas ganaderas, aplicando el modelo NAMA y el fortalecimiento de las capacidades de microproductores por medio de SSP y agroforestales. A su vez, las normativas en torno a la sostenibilidad ambiental resultan diversas, destacándose (i) el Decreto Ejecutivo 37.017, el cual autoriza

la utilización de purines del ganado bovino para mejorar las características químicas, físicas y microbiológicas del suelo, y (ii) el Decreto Ejecutivo 39.482, que declara como interés público la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono 2015-2034, teniendo en consideración el objetivo de convertirse en un país carbono-neutral.

En articulación con las anteriores políticas, resalta la NAMA Ganadería, estrategia iniciada en 2013, que tiene como propósito conducir al sector ganadero hacia la eficiencia productiva, la adaptación al cambio climático y la reducción de GEI. El potencial de mitigación de la NAMA se comprende a partir de las prácticas impulsadas, siendo principalmente aumento de cobertura boscosa, pastoreo racional, cercas vivas y mejora de pasturas y fertilización. De igual manera, a partir de 2015 tiene lugar un proceso de diseño de Planes Regionales de Desarrollo Ganadero, los cuales responden a problemáticas locales, pero se ajustan al propósito nacional

de ganadería descarbonizada. Estos se ejecutan en Central Oriental, Central Sur, Central Occidental, Brunca y Huetar Norte, mientras que Chorotega, Pacífico Central y Caribe evidencian retrasos.

A nivel macro, se encuentra la Estrategia Nacional de Ganadería Baja en Carbono 2015-2034. Entre sus lineamientos, propone fomentar la ganadería en las zonas con menor exposición a la vulnerabilidad climática y aumentar los SSP. Igualmente, impulsa un conjunto de tecnologías bajas en carbono, destacándose las cercas vivas, los pastos mejorados, los bancos forrajeros, el pastoreo racional y el uso moderado de purines. Por su parte, la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el

Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021 incorpora como uno de sus cuatro pilares el cambio climático y la gestión agroambiental, a la vez que hace referencia a la necesidad de fomentar la producción sostenible con enfoque ecosistémico, para lo cual se adopta como instrumento el PSA.

Los anteriores propósitos continúan con el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, en el que su noveno eje expone la importancia de consolidar el modelo ganadero ecocompetitivo a partir de la eficiencia productiva y la disminución de los GEI.

La Gráfica 3 presenta un panorama de los actores involucrados en el diseño y ejecución de políticas públicas en Costa Rica.



Gráfica 3. Actores involucrados en el diseño y ejecución de las políticas públicas en Costa Rica.

En búsqueda de la sostenibilidad: un escenario homogéneo más allá de los contrastes

Colombia, Argentina y Costa Rica evidencian una voluntad de las instituciones estatales en el impulso de una ganadería sostenible, circunstancia que se expresa en los PND y avances legislativos. Las estrategias planteadas por todos son bastante semejantes, orientándose a la necesidad de revertir la pérdida de recursos naturales, reducir las emisiones de GEI, detener la deforestación y fomentar los SSP. Aunque estos documentos suelen contener líneas generales respecto a las problemáticas, muchas veces sin reflejarse en resultados tangibles, es necesario reconocer que también han sido el punto de partida para iniciativas de gran envergadura. En este sentido, sobresale el objetivo de carbono-neutralidad propuesto por Costa Rica, un compromiso que ha hecho del país un referente a nivel internacional.

También como una expresión de la voluntad política en los tres países, se encuentran las estrategias nacionales, regionales y multisectoriales, en las que se resalta la capacidad de articulación entre los actores, vinculando entidades estatales, privadas, académicas y de diversa índole. Este aspecto es fundamental, pues responde al concepto mismo de política pública en donde las decisiones no se toman de manera impositiva, sino que son el resultado de un trabajo en conjunto. Cabe señalar que las Mesas de Ganadería Sostenible de Colombia y Argentina han tenido un rol preponderante en los procesos, pues se exponen como un punto de unión de actores nacionales e internacionales.

Respecto a la continuidad y asocio de los programas, se evidencian circunstancias dispares. En el caso de Costa Rica, el objetivo de carbono-neutralidad se ha preservado en los diferentes gobiernos y PND, al igual que en las iniciativas multisectoriales y regionales, tales como la NAMA Ganadería. En Argentina, aunque sin un propósito tan definido como en el país centroamericano, las políticas nacionales han logrado articularse con las provincias en la adopción de SSP. La situación en Colombia no ha sido tan favorable, pues durante muchos años no hubo una política pública que coordinara los esfuerzos locales de sostenibilidad, desarrollándose así de forma independiente y desordenada.

De esta manera, los resultados exponen el desarrollo sostenible de la ganadería como una necesidad incuestionable. Las exigencias internacionales, además del



© M. Sotelo / Alianza de Bioversity International y CIAT

rol de diferentes actores, niegan cualquier posibilidad de continuar con las prácticas tradicionales de producción. Dicho escenario compromete a los gobiernos nacionales a tomar acciones contundentes, lo cual no siempre se refleja de la misma manera, pues cada país posee particularidades que determinan los procesos y, por ende, los resultados. Colombia, Argentina y Costa Rica expresan tales contrastes, por lo cual comprender sus políticas públicas implica ir más allá de las cifras, teniendo en consideración sus condiciones sociales y económicas.

Finalmente, cabe señalar que, aunque los tres escenarios evidencian avances disímiles, ello no significa que las realidades sean completamente opuestas entre sí; por el contrario, la percepción general es relativamente similar en la medida que todos se encuentran en un proceso de evolución y poseen aún muchos objetivos por alcanzar en el marco del Acuerdo de París y los ODS 2015-2030. Ahora bien, a pesar de que los resultados no son plenamente satisfactorios, se debe persistir para que las políticas públicas se expresen en efectos tangibles. Se hace entonces necesario fortalecer tanto la articulación entre las iniciativas como de sus actores, a la vez que superar los temores de gremios y productores para adherirse al proceso de transición hacia la sostenibilidad.

Recomendaciones en políticas

Para los tres países evaluados, se recomienda desarrollar políticas públicas que contengan tiempos y presupuestos claros que faciliten su aplicación, desarrollo y evaluación; ya que en ocasiones las políticas planteadas no contienen estos aspectos, exponiéndose en términos generales. A su vez, es necesario fortalecer los sistemas nacionales de extensión y los programas de asistencia técnica para brindar a los productores de ganado la información y los conocimientos necesarios, estimulando así la transición hacia la ganadería sustentable. Para Argentina, se recomienda a las instituciones estatales incrementar sus esfuerzos en las políticas de deforestación, principalmente para la región del Gran Chaco. Colombia debe formular objetivos más ambiciosos en cuanto a la implementación de SSP y en Costa Rica es fundamental articular acciones de instituciones nacionales e internacionales con el objetivo de establecer una plataforma multisectorial para la ganadería sustentable (similar a la Mesa de Ganadería Sostenible Colombia o la Mesa Argentina de Carne Sustentable). Para los tres países, se recomienda la consolidación del uso de innovaciones tecnológicas que contribuyan al monitoreo de la deforestación. Asimismo, se deben establecer canales de comunicación entre los países estudiados y otros latinoamericanos que apoyen el intercambio de conocimientos, el aprendizaje mutuo y la puesta en común de éxitos y dificultades en la implementación de políticas públicas relacionadas con la intensificación sostenible del sector ganadero.

Agradecimientos

Este trabajo se realizó como parte del Programa de Investigación de CGIAR en Ganadería. Agradecemos a todos los donantes que apoyan globalmente nuestro trabajo a través de sus contribuciones al Sistema CGIAR. Las opiniones expresadas en este documento no pueden ser tomadas como opiniones oficiales de estas organizaciones.

Lecturas adicionales

- Gobierno de Costa Rica (2019). Plan Nacional de Descarbonización. Descarbonicemos Costa Rica. San José. Disponible en <https://bit.ly/3egbD3f>
- Mesa de Ganadería Sostenible Colombia (2019). Bases técnicas para la formulación de la política nacional de ganadería bovina sostenible. Disponible en <https://n9.cl/3ziy3>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2019). Política agropecuaria y de desarrollo rural 2018-2022: un campo para la equidad. Bogotá, Colombia. Disponible en <https://n9.cl/yjgle>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2013). Cambio Rural II, Innovación e Inversión. Manual Operativo. Argentina. Disponible en <https://bit.ly/3djY2ay>
- Rao I; Peters M; Castro A; Schultze-Kraft R. (2015). LivestockPlus: The sustainable intensification of forage-based agricultural systems to improve livelihoods and ecosystem services in the tropics. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Disponible en <https://n9.cl/2gln0>

Acerca de los autores

Leonardo Moreno Politólogo. Investigador independiente.

✉ leomor1000@gmail.com

Manuel Francisco Díaz Politólogo-Economista. Asociado de Investigación, Programa de Forrajes Tropicales, Alianza de Bioversity International y el CIAT.

✉ m.f.diaz@cgiar.org

Stefan Burkart Socio-economista. Líder de Proyecto, Programa de Forrajes Tropicales, Alianza de Bioversity International y el CIAT.

✉ s.burkart@cgiar.org

Cita correcta

Moreno L; Díaz MF; Burkart S. (2021). Políticas públicas y sistemas silvopastoriles en Latinoamérica: un estudio comparado. Políticas en Síntesis No. 58. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Cali, Colombia. 8 p.

CONTACTO

Stefan Burkart

✉ s.burkart@cgiar.org

Alianza



RESEARCH PROGRAM ON Livestock



La Alianza de Bioversity International y el CIAT es parte de CGIAR, un consorcio mundial de investigación para un futuro sin hambre, dedicado a reducir la pobreza, contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional y mejorar los recursos naturales.

<https://alliancebioversityciat.org>

www.cgiar.org