



INITIATIVE ON
Livestock and Climate

POLÍTICAS EN SÍNTESIS

Ganadería Sostenible en Colombia: Diagnostico y desafíos de la implementación de los Lineamientos de Política para la Ganadería Bovina Sostenible 2022-2050

Danny Sandoval; Natalia Triana Ángel; Daniela Ortíz; Stefan Burkart
Centro Internacional de Agricultura Tropical, Programa de Forrajes Tropicales

MENSAJES CLAVE

- Estrategias como los Lineamientos de Política, impulsadas para el sector ganadero en Colombia desde 2016 a través del trabajo realizado por la Mesa de Ganadería Sostenible – MGS-Col, establecen la hoja de ruta política y práctica para la transición hacia sistemas social, económica y ambientalmente sostenibles. Estos lineamientos se erigen como alternativas participativas en donde, a través de los diálogos entre los múltiples actores de los diferentes eslabones de la cadena de valor, se logra la consolidación de un marco común para la sostenibilidad de los paisajes ganaderos.
- Los lineamientos de política requieren apoyo institucional y financiero para consolidarse como hojas de ruta para la producción ganadera sostenible en el país. Es necesario el liderazgo del gobierno nacional para consolidar la articulación de las instituciones a lo largo de la cadena de valor ganadera.
- El acceso a educación de calidad y asistencia técnica sigue siendo uno de los principales desafíos para la transición hacia sistemas de producción sostenibles, así como un derrotero básico para generar el interés de los jóvenes en la ganadería y atajar así problemáticas como el relevo generacional. Para ello, la construcción de una estructura curricular que permita articular planes de educación a nivel técnico, tecnológico y universitario, así como el fortalecimiento de la infraestructura educativa rural, son fundamentales.
- Impulsar un sistema de información y de trazabilidad animal es esencial para la implementación de la Política de Ganadería Sostenible. Se requiere una estrategia nacional que permita el seguimiento y monitoreo del hato.

INTRODUCCIÓN

La ganadería es una de las actividades agropecuarias con mayor relevancia a nivel económico en el país (Fedegan, 2023). Sin embargo, los modos tradicionales de producción ganadera generan fuertes impactos sociales; como acaparamiento de tierras y aumento de la frontera agrícola, y ambientales, como al aumento de emisiones de GEI y la creciente deforestación en el país (Castro-Nunez et al., 2017; Murillo - Sandoval et al., 2022; 20MADS 2020). Como respuesta, en los últimos años múltiples estrategias públicas y privadas (Ver Tabla 1) se han enfocado en promover la transformación productiva de los sistemas ganaderos en sistemas sostenibles que impulsen la reducción en las emisiones, se adapten a los efectos del cambio climático y aumenten la productividad y rentabilidad del sector.

Varias de estas estrategias se enfocaron en metas relacionadas al control de la deforestación, el fortalecimiento de la cadena productiva, la adopción de prácticas sostenibles, y la reducción de emisiones de GEI. Lo anterior ha permitido que el país avance en la mejora de la productividad del sector ganadero y en la implementación de sistemas más resilientes y adaptables a los retos ocasionados por el cambio climático. De la continuidad de estas conversaciones e iniciativas para la mejora del sector, surge la resolución 126 del 2022 la cual establece los Lineamientos de Política para la Ganadería Bovina Sostenible - GBS / 2022 - 2050 (LPGBS), que tiene como objetivo establecer la hoja de ruta para la ganadería en Colombia durante los próximos años y en donde se definen las

Tabla 1. Principales estrategias del sector ganadero.

ESTRATEGIA	INSTITUCIÓN	ENFOQUE
VISIÓN AMAZONIA	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Reducir los niveles de deforestación a cero en la amazonia para el año 2020
ACUERDO DE COMPETITIVIDAD DE LA CADENA CÁRNICA	Consejo Nacional Cadena Cárnica Bovina.	Promover una cadena eficiente, rentable, sostenible, competitiva y amigable con el medio ambiente.
ACUERDO DE COMPETITIVIDAD DE LA CADENA LÁCTEA	Consejo Nacional Lácteo.	Generar mejoras en el valor agregado de la cadena, fomentando esquemas asociativos, incrementos en los niveles de educación de los agentes, y una producción sostenible medioambientalmente.
MESA DE GANADERÍA SOSTENIBLE	Participación de más de 70 instituciones público y privadas.	Fomentar la implementación de sistemas producción sostenibles a través de la promoción de los sistemas silvopastoriles.
MESAS REGIONALES DE GANADERÍA SOSTENIBLE	Participación de más de 100 instituciones públicas y privadas a nivel nacional y regional.	Encargados de la implementación de las acciones de la mesa nacional en cada de una de las regiones priorizadas
SELLO AMBIENTAL COLOMBIANO	Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, ministerio de agricultura y desarrollo rural.	Etiqueta ecológica que garantiza que indica una producción sostenible.
MARCO NACIONAL DE REFERENCIA DE PAISAJES GANADEROS SOSTENIBLES (MNRPGS)	Mesa de ganadería sostenible, tnc, wwf, el instituto von humboldt, fundación proyección ecosocial y solidaridad.	Contribución al diseño y formulación de la política pública hacia una ganadería sostenible.
SELLO GANSO	Alianza Bioversity - Ciat, Climate Focus.	Sello que certifica que la carne proviene de ganadería sostenible.
NAMA GANADERA	Fedegan, CIPAV, Alianza Bioversity - CIAT, Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Política pública que tiene el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (gei) generadas por las cadenas de suministro de carne y leche
ACUERDOS DE CERO-DEFORESTACIÓN	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Acuerdos entre sector público y privado, miembros de gobierno, y organizaciones, que buscan la reducción de la huella de deforestación en los bosques, y la mitigación de los efectos del cambio climático.
PROGRAMA INTEGRAL DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA Y AMBIENTAL (PIRPAG)	Fondo Colombia Sostenible, Alianza Bioversity - CIAT.	Se busca planificar la actividad ganadera en armonía con el medio ambiente hasta el año 2050.
PROYECTO GANADERÍA COLOMBIANA SOSTENIBLE (GCS)	Fedegan.	Programa encargado de la transición de una ganadería extensiva a un esquema productivo sostenible

bases para el progreso sostenible de la actividad ganadera en el país a través del impulso de la productividad, rentabilidad y calidad bajo lineamientos sostenibles y manejos adecuados del paisaje (Mesa de Ganadería Sostenible – MGS-Col, 2019).

Si bien el proceso de construcción de LPGBS inició en 2016 y contó con la participación de más de 40 instituciones de carácter público y privado en espacios de discusión nacional y regional en las 15 mesas regionales, no se ha logrado un adecuado avance en la implementación de las primeras estrategias establecidas en el Plan de Acción de los LPGBS. En la actualidad, las instituciones participantes del proceso de construcción ven con dudas y reservas la implementación de las estrategias iniciales.

La presente investigación analiza el estado actual de los LPGBS con el fin de identificar las dificultades presentes y determinar las estrategias que permitan impulsar la sostenibilidad en los sistemas ganaderos a través de la generación de capacidades entre sus diversos actores. La metodología usada se basa en un enfoque mixto. En primer lugar, se realizó una revisión de literatura sobre los estudios relacionados a la evaluación de políticas públicas, transferencia de conocimiento y educación en el sector ganadero a nivel nacional. Esta información se complementó con 26 entrevistas a expertos representantes de instituciones públicas y privadas en Colombia que participaron del diseño de los LPGBS. Dichas entrevistas permitieron obtener información actualizada, así como perspectivas y experiencias prácticas claves para entender las dificultades actuales e identificar aquellas capacidades a generar para lograr la transición hacia una ganadería sostenible en Colombia.

ANTECEDENTES

Construcción de un marco común para la sostenibilidad

Los LPGBS surgen de la necesidad de construir herramientas políticas que permitan afrontar los persistentes desafíos del sector ganadero, como la baja productividad, el aumento de las emisiones de GEI, la deforestación y el uso inadecuado del suelo (Mesa de Ganadería Sostenible – MGS-Col, 2019). El proceso de construcción contó con la participación de cerca de 40 instituciones públicas y privadas, centros de investigación y organismos no gubernamentales. Se inició en el año 2016 y se apoyó en la estructura y el trabajo realizado por la Mesa de Ganadería Sostenible de Colombia (MGS-Col) y las 15 mesas regionales (Antioquia, Arauca/Casanare, Boyacá, Caquetá, Cauca, Caribe Húmedo, Eje Cafetero y Norte del Valle, La Guajira, Magdalena Medio, Meta/Vichada, Nariño y Tolima/Huila), en las que se consolidaron espacios de participación a nivel regional.

En estos espacios de trabajo se identificaron problemáticas centrales como baja sostenibilidad económica, ambiental y social debido a los altos costos e impactos ambientales, ocupación de áreas alto interés ambiental, baja productividad y valor agregado y necesidades de asistencia técnica (MADS; MADR, 2022). Finalmente, como resultado de los diálogos entre instituciones, se consolidaron los lineamientos de la política, que tienen como principal objetivo el contribuir al desarrollo de un sector ganadero sostenible a través de 3 ejes estructurales y 7 ejes estratégicos (Ver Figura 1).

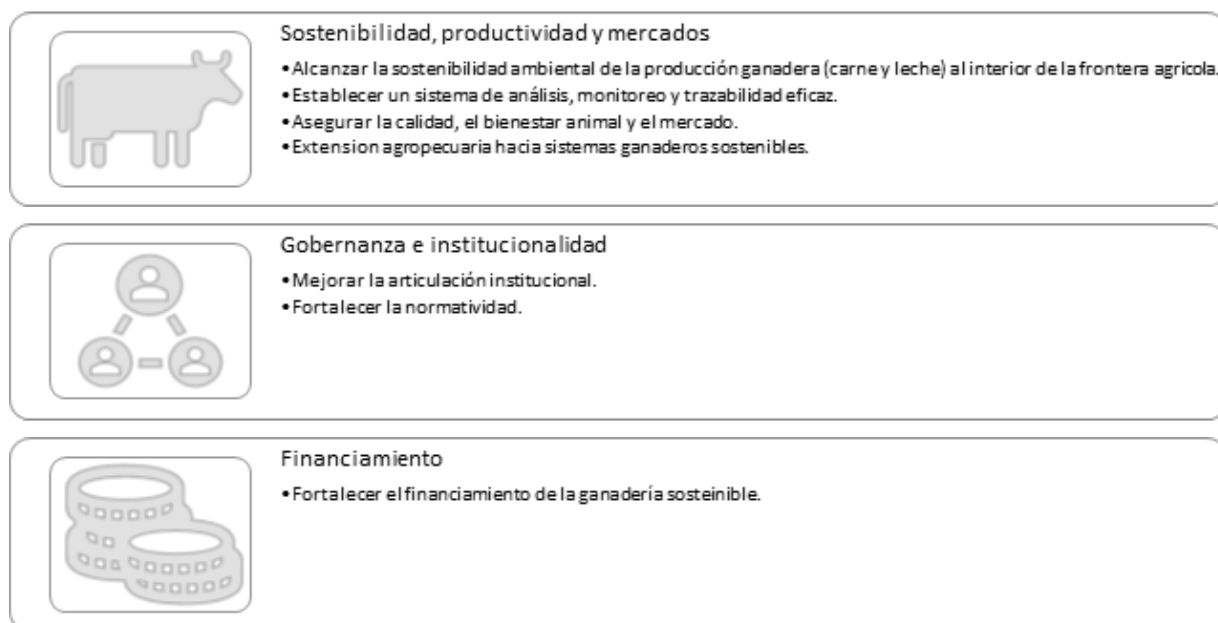


Figura 1. Estructura del Plan de Acción de los LPGBS.

RESULTADOS

Dificultades y construcción de caminos y posibilidades

Revisitar, a los ojos de diversos actores, las narrativas sobre la construcción de los LPGBS, desveló importantes dificultades existentes en materia de coordinación institucional.

- La **debilidad institucional** de parte de las entidades gubernamentales para liderar el proceso discusión y diseño de los LPGBS se mencionó de manera repetida y protagónica. Esto se reflejó en la **baja de participación por parte de los ministerios** en los espacios de construcción y generó **poca confianza** entre los actores e instituciones.
- La presencia de **egos y agendas políticas divergentes** generó barreras para la participación todos los actores que integraban las discusiones en los espacios de la MGS-Col. En materia de representatividad algunos actores entrevistados manifestaron la **ausencia de representantes de los pequeños y medianos productores** en estos espacios, definiéndolo principalmente como **diálogos entre instituciones**.

Nuestros informantes también identificaron barreras en los procesos de implementación:

- La **incertidumbre** ocasionada por la implementación del plan de acción está generando una **desarticulación interinstitucional**, a pesar de los logros y avances logrados en los espacios de la MGS-Col. El trabajo colaborativo de estos espacios ha comenzado a perder fuerza, y esto, para los actores participantes en la elaboración de los LPGBS, es una señal inequívoca de que se está perdiendo una oportunidad importante de impulsar la transición en la sostenibilidad de la producción ganadera en el país.
- La conformación de un **sistema de información y trazabilidad** para establecer mecanismos de **control y monitoreo** de la ganadería en el país presenta retrasos. Actualmente existen problemas en el cumplimiento y la articulación de estos programas, lo que hace difícil establecer estándares de medición y control en el sector. Un ejemplo de esto es el sistema de trazabilidad SINIGAN, establecido en la Ley 914 de 2004 y administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) que no ha cumplido el nivel de implementación esperado y la adopción por parte del sector ganadero ha sido baja.
- El **catastro multipropósito** a nivel rural. La desactualización de la información catastral, la baja disponibilidad de datos y la desactualización de la información relacionada con la propiedad, el uso y la ubicación de la tierra dificulta en gran medida la implementación de muchas de las

políticas del gobierno nacional, incluyendo las iniciativas en materia de sostenibilidad y mejoramiento productivo del sector ganadero.

En la actualidad es incierto el futuro de los LPGBS. La implementación del plan de acción no ha tenido el avance esperado durante las etapas de formulación. Los actores mencionan como un factor decisivo la voluntad por parte del gobierno nacional para iniciar con la implementación de los programas identificados como prioritarios dentro del plan de acción. Dicha falta de liderazgo genera dudas entre los diversos integrantes de la cadena el temor de que se pierda el trabajo realizado en los últimos años es latente.

Logros tempranos alcanzados

Dentro del proceso de diseño de los LPGBS se rescatan algunos logros tempranos surgidos a través de los espacios de discusión nacionales y regionales.

- **Un criterio compartido de sostenibilidad social, ambiental y productiva.** El proceso de diseño de los LPGBS generó una estrategia integral, consolidada en el **enfoque de sostenibilidad de a nivel de paisaje ganadero**, que permite entender la sostenibilidad como una búsqueda de implementación de prácticas y tecnologías sostenibles en ecosistemas y paisajes, e integra consideraciones sobre los contextos y necesidades sociales y económicas presentes en las regiones ganaderas del país como los elementos centrales.
- **La participación regional** a través de la consolidación de las **Mesas de Ganadería Regionales de Ganadería Sostenible**. Se rescata la dinámica de estos espacios de construcción aun en el contexto de incertidumbre presente desde estructura nacional.
- **La integración** de iniciativas como los acuerdos Cero Deforestación, acuerdos de conservación, programas de extensión ganadera, y programas de financiación y educación. La **articulación de diversas iniciativas bajo el marco común** generado por los LPGBS permitirá potenciar el alcance de estos en las regiones en los cuales existen deficiencias en la oferta de oportunidades para los pequeños y medianos productores.

Recomendaciones en materia de Capacidades necesarias para la sostenibilidad

Las capacidades necesarias entre los actores del sector, identificadas como prioritarias durante las entrevistas con actores clave se pueden agrupar en 3 grandes categorías: i) Capacidades en conocimiento, ii) Capacidades en trabajo institucional y iii) Capacidades de infraestructura.

- La creación de una **estructura curricular estandarizada** alrededor del país que permita formar jóvenes técnicos, tecnólogos y profesionales en producción ganadera sostenible. Si bien existen en la actualidad programas de ganadería sostenible impulsados por el SENA, y oferta educativo-universitaria en algunas regiones, se hace necesario la construcción de una **mallla curricular que responda a los objetivos de sostenibilidad establecidos en los LPGBS** y que busque puntos de diálogo con los saberes tradicionales de la ganadería en las regiones en donde esta es parte importante de los valores culturales comunitarios.
- **Programas de extensión rural** que logren **sostenerse en el tiempo**. También, la promoción y divulgación en la oferta de **programas financieros para inversión en sistemas de producción sostenibles**. Estos aspectos se identifican como claves dado que son pilares para generar las **condiciones básicas necesarias** para la transformación productiva, y se visualizan como herramientas importantes para **vincular a los jóvenes ganaderos**.
- **Atender las necesidades de infraestructura** que requieren ser atendidas. Se necesita mejorar la infraestructura vial en muchas de las zonas donde hay presencia de ganadería, permitiendo la **conexión con los demás eslabones de la cadena de valor**.

CONCLUSIONES

La transición hacia los sistemas de producción ganaderos sostenibles cuenta con numerosos desafíos a nivel técnico e institucional. Los resultados de esta investigación revelan la existencia de barreras en la LPGBS. Estas, a su vez, están vinculadas a dificultades previas ya existentes en la etapa de diseño y discusión de la política. Los retos presentes en la etapa de diseño estuvieron asociados a la falta de liderazgo por parte de las instituciones del gobierno nacional y a la construcción de un marco común para la sostenibilidad. Actualmente, se identifica como el principal desafío la baja articulación entre diversas instituciones y la falta de apoyo y de voluntad política para ejecutar el plan de acción por parte del gobierno nacional.

Los actores involucrados en el proceso de diseño resaltan la necesidad de priorizar la implementación de un sistema integrado de información y trazabilidad que permita el monitoreo y la evaluación constante de los avances en materia de sostenibilidad, una mejora tangible en la infraestructura vial en las regiones ganaderas del país que permita conectar a los pequeños y medianos productores, y el fortalecimiento de las iniciativas en educación rural y asistencia técnica que cierren las brechas educativas existentes y generen incentivos en los jóvenes.

Estos hallazgos resaltan la importancia de generar evaluaciones políticas tempranas, que permitan identificar elementos a corregir sobre la marcha. La transformación hacia un sistema de producción sostenible requiere no solo la cohesión de los actores de la cadena productiva sino también el apoyo y acompañamiento constante por parte del gobierno a través de sus instituciones.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se realizó como parte de la Iniciativa del OneCGIAR Livestock & Climate (L&C). 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.

REFERENCIAS

- Castro-Nunez, A., Mertz, O., Buritica, A., Sosa, C. C., & Lee, S. T. (2017). Land related grievances shape tropical forest-cover in areas affected by armed-conflict. *Applied Geography*, 85, 39-50.
- Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN). (2018). Hoja de ruta 2018-2022. Bogotá, Colombia.
- Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN). (2023). Balance y perspectivas del sector ganadero colombiano 2021-2022. Fedegan: Bogotá, Colombia, 2023.
- Garrido, A.P. Bernal, F.T. Fontanilla, J.D. Caicedo, Y.C. Velez-Pereira, A. (2022). Assessment of livestock greenhouse gases in Colombia between 1995 and 2015, *Heliyon* 8 (12) (2022), e12262,
- Mesa de Ganadería Bovina Sostenible (MGS-Col). (2019). Bases Técnicas para la Formulación de la Política Nacional de Ganadería Bovina Sostenible. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (2022). Resolución 000126 de abril de 2022 "Por la cual se adoptan los Lineamientos de Política de Ganadería Sostenible GBS 2022-2050 y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (2022). Plan de Acción de los Lineamientos de Política de Ganadería Bovina Sostenible – GBS 2023-2050. Bogotá, Colombia
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá, Colombia
- Murillo-Sandoval, P.J. Clerici, N. Correa-Ayram, C. (2022) Rapid loss in landscape connectivity after the peace agreement in the Andes-Amazon region, *Glob. Ecol. Conserv.* 38 (2022), e02205.
- Serra, R. et al., (2020). Filling knowledge gaps to strengthen livestock policies in low-income countries. *Global Food Security* 26 (2020) 100428
- Zeigermann, U. Bocher, M. (2020). Challenges for bridging the gap between knowledge and governance in sustainability policy – The case of OECD 'Focal Points' for Policy Coherence for Development. *Forest Policy and Economics* 114 (2020) 102005

SOBRE LOS AUTORES

Danny Sandoval Economista. d.sandoval@cgiar.org

Dr. Natalia Triana Antropóloga. n.triana@cgiar.org

Daniela Ortiz Practicante. daniela.ortiz13@usc.edu.co

Dr. Stefan Burkart Economista. s.burkart@cgiar.org

CITACIÓN

Sandoval, D.; Triana-Ángel, N.; Ortiz, D.; Burkart, S. (2023) Ganadería Sostenible en Colombia: Diagnostico y desafíos de la implementación de los Lineamientos de Política para la Ganadería Bovina Sostenible 2022-2050. Cali (Colombia): CGIAR Initiative on Livestock and Climate. 6 p.



📷 Hacienda San José

CONTACT

Stefan Burkart

✉ s.burkart@cgiar.org



INITIATIVE ON
Livestock and Climate



alliancebioiversityciat.org



cgiar.org

November 2023