

**Evolución de las políticas públicas para la ganadería bovina en Colombia***Tensión entre tradición y modernidad*

Foto: CIAT/Neil Palmer

Manuel Francisco Díaz y Stefan Burkart

**MENSAJES CLAVE**

Las políticas para la ganadería han experimentado una lenta y progresiva transformación: desde reformas en las instituciones hasta normas técnicas y específicas para cada eslabón de las cadenas de valor.



Esta situación se explica por una serie de condiciones determinadas por el mercado, y por la paulatina, pero creciente, capacidad del Estado para controlar las actividades agropecuarias.



En sintonía con las tendencias a nivel mundial, las políticas para la ganadería se han enfocado en mejoras en la productividad y competitividad, teniendo en cuenta las crecientes demandas y preferencias del consumidor.



El continuo proceso de ajustes institucionales y económicos trajo consigo fuertes tensiones al encontrarse con valores y actitudes de una sociedad agraria tradicional. La inclusión de criterios de trazabilidad, inocuidad, salubridad y sostenibilidad se percibe compleja al aplicarse sobre una estructura física y social con importantes rezagos y limitaciones.

**CONTEXTO**

Los procesos de apertura en las actividades agropecuarias han generado cambios en la estructura productiva expresados en la forma de interactuar de los agentes, los cuales se han articulado de forma estratégica en una cadena que genera sinergias entre eslabones, haciendo las actividades agropecuarias más competitivas y eficientes. Para la ganadería, el proceso de modernización se ha caracterizado por las coyunturas derivadas del diálogo entre las políticas y la población intervenida. La dinámica observada permite establecer tres períodos en los cuales se evidencia un camino de ajustes, crisis y respuestas, todo bajo un panorama de constante búsqueda por aumentos en la productividad y

competitividad que permitan al país ingresar a los mercados internacionales de carne y leche.

Las normas han sufrido diversas transformaciones. No obstante, la nueva generación de políticas no implica la abolición de las antiguas, sino todo lo contrario. El atributo por el cual se han ido asfixiando es el mismo que les ha permitido sobrevivir: al ser más generales que sus predecesoras, tienen una mayor aplicabilidad en casos donde los nuevos reglamentos – más particulares – no actúan. En este sentido, las nuevas normas se han visto reforzadas. A continuación, se resaltan los elementos más destacados de los períodos en mención.

## 1979–1990(1)

### La búsqueda de la modernización dentro de un sistema tradicional

La legislación en este período tuvo un carácter más estructural; no obstante, se resalta el capítulo V de la Ley 9 de 1979 y el Decreto 2278 de 1982, encargado de reglamentar dicho capítulo. Estas normas constituyen un primer pilar para la construcción de criterios técnicos en la ganadería. Hacen referencia al primer antecedente para la salubridad y calidad de los productos en su etapa de transporte y sacrificio. Si bien dichas medidas han sido derogadas, sus premisas han tenido continuidad en la nueva generación de reglamentaciones a la vez que se le han adherido nuevos elementos.

Ahora bien, en general, las políticas agropecuarias no buscaban transformar el sistema productivo sino más bien producir tímidos pasos hacia la apertura; sin embargo, en la práctica, dichas medidas reproducían el proteccionismo de la época. En este período, el común denominador de las políticas fue la compra de tierras y la creación de fondos protectores de habitantes de zonas rurales.

Por ejemplo, a través de la Ley 35 de 1982, se autoriza al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) para adquirir tierras con precios inferiores al avalúo comercial, pero efectuando el pago en un menor tiempo. La Ley 30 de 1988<sup>1</sup> favoreció al INCORA al otorgarle la ejecución de distintos programas con entidades públicas. Es por esto que, en este período, se registró la mayor dinámica de adquisición de tierras en modalidad de compra por parte de esta institución. Sin embargo, muchas de las transacciones se explican por los incentivos a los que podían acceder los funcionarios públicos y terratenientes para vender predios improductivos.

De igual forma, para reemplazar el Certificado de Abono Tributario (CAT), la Ley 48 de 1983 crea el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), el cual buscaba estimular las exportaciones a través de la devolución total o parcial de los impuestos directos en los que incurrieran los agentes en el proceso de exportación.

Es así como también se hizo evidente el gigantismo que venían padeciendo las instituciones encargadas de controlar y promover el sector agropecuario. La continua adjudicación de tareas bajo presupuestos constantes empezaba a dar los primeros atisbos de crisis institucionales, pues se ralentizaron muchos procesos de regulación y promoción de las actividades agropecuarias en las diversas regiones del país.

<sup>1</sup> Norma derogada por la Ley 160 de 1994.

<sup>2</sup> Perry (2000) distingue tres momentos de la legislación para este periodo: desde el segundo semestre de 1990 hasta finales de 1992, se inicia el proceso reformista – liberación comercial y desregulación de la economía; entre 1993 y 1995, se cumple la etapa de formulación de una nueva política sectorial, o de una segunda generación de reformas; y desde 1995 hasta 1998, se vivió un período de ejecución de lo diseñado, pero en el que se frena el proceso de innovación en la formulación de políticas agrícolas.

## 1990(2)–2002

### La apertura de una sociedad agraria hacia la competitividad: los procesos de ingeniería institucional, las crisis y el inicio de la lucha contra las enfermedades bovinas

El sector agropecuario inicia un período de reformas estructurales encaminadas a mejorar la productividad a través de un modelo abierto y competitivo.<sup>2</sup> Se inicia la desregulación de los subsidios a las exportaciones, los controles a las importaciones y se modifican los precios de sustentación.

También se eliminan instituciones y programas proteccionistas como el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y el CERT, y se da inicio a la promoción de fondos de estabilización de precios para los productos de exportación. Por ejemplo, la Ley 89 de 1993 crea el Fondo Nacional del Ganado (FNG) con el objetivo de apoyar los procesos de exportación de ganado, carne y leche, entre otros.

Previamente se reorganizan los sistemas de financiamiento del sector a través de la Ley 16 de 1990, en la cual se crea la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA). La CNCA estaría conformada por bancos, fondos ganaderos, y demás entidades encargadas de financiar el sector agropecuario, y tendría la misión de administrar tanto el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) como el SNCA.

Sin embargo, contrario a la finalidad de dicho espíritu reformista, el sector agropecuario entró en una profunda crisis de productividad. La disminución del apoyo directo al productor condujo a notables aumentos en los precios de los insumos agrícolas, un deterioro de la balanza comercial y un aumento en el desempleo rural.



Llanos Orientales de Colombia (CIAT/Neil Palmer).

## 2003 – Actualidad

### La tensión entre las necesidades del desarrollo del capital, la limitada capacidad de los agentes y los limitantes de la infraestructura institucional

Por otro lado, los procesos de ingeniería institucional se argumentaban por la presencia de múltiples factores: además de la acumulación sistemática de funciones en las instituciones, las necesidades de un mercado cada vez más dinamizado exigía que las instituciones regularan con un mayor grado de especialización y alcance. Es así como se genera la partición del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y nace el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Para el primer caso, la primera piedra fue puesta a través del Decreto 2141 de 1992: en adelante, el ICA se encargaría de las funciones de supervisión de insumos, control sanitario y registro de nuevos productos, mientras que, a partir de 1994, la nueva Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – actual AGROSAVIA – se encargaría de las actividades de investigación.

Es importante destacar que esta institución es de carácter mixto y se encuentra regida por el derecho privado, de manera que no fue creada mediante una norma sino a través de un acuerdo de voluntades público–privadas dentro del marco de ciencia y tecnología.

Por su parte, el nacimiento del INVIMA se logra a través de la integración comercial: el país suscribe su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) e incorpora su ordenamiento jurídico a los acuerdos multilaterales, dentro de los que se destacan los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF). Es así como el Artículo 245 de la Ley 100 de 1993 crea el INVIMA, institución a la cual le competen los asuntos de inspección y vigilancia de la producción y alimentos, dentro de los cuales se destacan las plantas de beneficio, los centros de acopio, las procesadoras de leche y el transporte asociado a estos productos.

Ahora bien, en lo referente a las enfermedades, la legislación se centra principalmente en la fiebre aftosa, la tuberculosis y la brucelosis bovina. La Ley 395 de 1997 inicia la lucha contra las enfermedades bovinas en forma de política pública al declarar de interés nacional la erradicación de la Fiebre Aftosa en el territorio colombiano. A partir de este año, comienza una amplia serie de disposiciones – con semejanzas en sus contenidos – orientadas al control de las enfermedades en los predios, anunciar los períodos de vacunación por parte del ICA y declarar los territorios libres de enfermedades.

A medida que se avanzaba en esta materia, las normas se fueron transformando, las resoluciones ahora se limitaban a declarar los territorios libres de enfermedades, decantando las zonas con vacunación de aquellas que aún no habían sido intervenidas. Finalmente, las disposiciones se limitaron a dictar directrices para proteger y prevenir adecuadamente los territorios que progresivamente se declaraban libres de enfermedades. En el año 2009, el país es declarado libre de fiebre aftosa. Este calificativo ha estado fluctuando en los últimos años, como consecuencia del tráfico de ganado proveniente de la frontera con Venezuela, país por el cual ingresó la fiebre aftosa en 1950.

La Ley 811 de 2003 supone un punto de quiebre en la forma de entender la legislación para la actividad agropecuaria. Al crear organizaciones en forma de cadenas, inicia un período de creación de políticas especializadas para cada eslabón con un mayor nivel de atención.

Para la ganadería, se observa un proceso asimétrico (Figura 1), entendido como un intento de aseguramiento de variables tales como la trazabilidad, inocuidad, bienestar animal y sostenibilidad. Al regular de forma fuerte los eslabones prioritarios, como el productor primario, la planta de beneficio, la exportación, tanto de animales en pie como de productos cárnicos, es posible asegurar y reproducir los procesos técnicos a partir del menor uso de recursos – monetarios, logísticos, de tiempo, etc.

Dichas transformaciones han presentado atenuantes a causa de la rigidez de los postulados propuestos. Si bien la situación descrita es consecuencia del compendio de normas elaboradas en este período, se destacan particularmente los Decretos 616 de 2006 y 1500 de 2007, por ser transversales a los procesos productivos de leche y carne, respectivamente, y por fijar los requisitos sanitarios y de inocuidad que deben cumplir estos alimentos.

Aunque dichas normas son entendidas como una clara iniciativa para erradicar la informalidad que afecta las cadenas de valor y contribuir así a insertar la actividad pecuaria dentro del comercio internacional, el efecto de dichas políticas resultó ser el contrario: ante la rigidez de los postulados, los diferentes actores de la cadena se vieron imposibilitados para dar cumplimiento en los tiempos establecidos y provocaron un constante aplazamiento de las normas. El diálogo de estas políticas con la población intervenida se expone a continuación.

En primer lugar, se presenta la legislación encaminada a articular la actividad pecuaria dentro de los lineamientos del comercio mundial. En segundo lugar, se evidencia un proceso coyuntural como consecuencia de dichos planteamientos: los actores más eficientes se esfuerzan por cumplir las normas, mientras que aquellos con menor capacidad de respuesta se configuran como grupos de presión para lograr el aplazamiento de las mismas, avanzando al ritmo determinado por su capacidad adquisitiva.

En este momento, también intervienen fuerzas externas y subjetivas como la poca propagación de las regulaciones y la apatía hacia el emprendimiento de dicho proceso. Si bien la tensión provocada por la nueva normatividad es evidente en todos los actores de la cadena, las plantas de beneficio prefiguran como los actores más afectados.



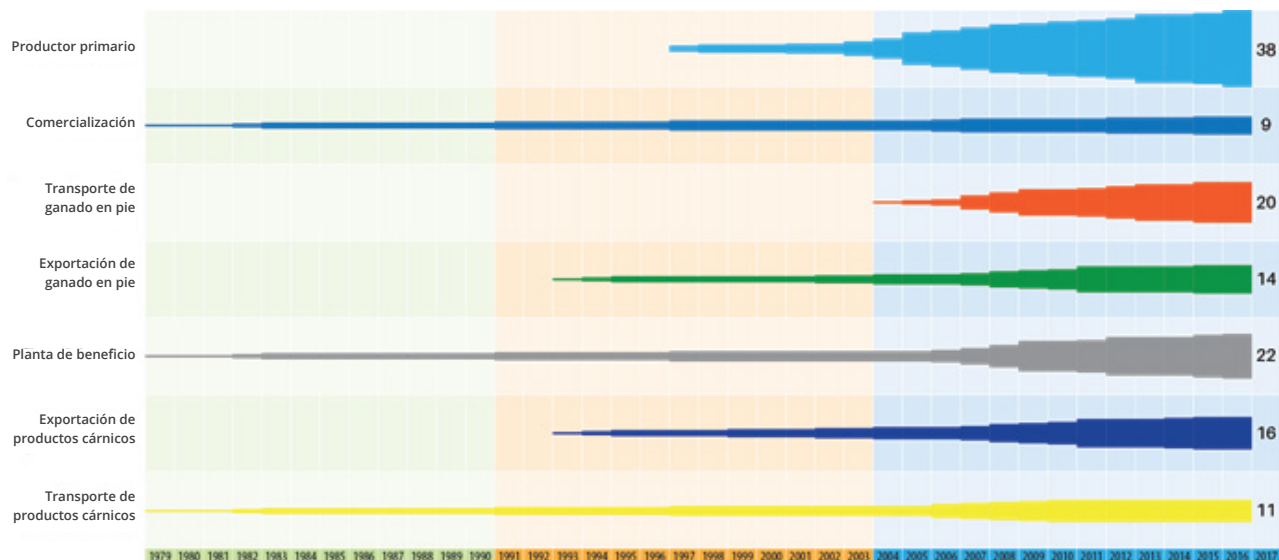


Figura 1. Comportamiento de la legislación para la cadena de valor de la carne.

El Decreto 1500 es más estricto con este eslabón, pues se trata de un actor clave en la transformación de la carne; por consiguiente, también lo es en el logro de la exportación de estos productos, situación que contrasta con las falencias en el cumplimiento de los estándares sanitarios, ambientales y de inocuidad de dichos locales. Así, la mencionada norma se esfuerza por corregir las desviaciones observadas.

Sin embargo, el cierre de las plantas de beneficio en las diversas regiones del país trajo consigo una serie de problemáticas. Además del evidente aumento en el desempleo rural, se presentaron distorsiones en la seguridad alimentaria: la población rural percibió menos incentivos hacia la actividad ganadera, lo que terminó afectando la producción en los municipios. Asimismo, el cierre de las plantas de beneficio ocasionó problemas de distribución de los productos cárnicos, especialmente en aquellos municipios donde las plantas de beneficio fueron cerradas.

De igual forma, provocó la reproducción de la ilegalidad, pues se crearon plantas de beneficio clandestinas al interior de los predios, lo que a su vez sirvió como incentivo hacia el abigeato de ganado; al no haber controles de trazabilidad en los predios de sacrificio ilegal, los delincuentes vieron una oportunidad para lucrarse a través de esta práctica.

Como síntesis de este proceso, deviene la última etapa: la respuesta de las instituciones. Lo anterior se ve materializado en el aplazamiento sucesivo de las normas (Figura 2), las cuales precisan condiciones que facilitarían una mejor y paulatina adecuación de la sociedad pecuaria a los mandatos establecidos. Una de estas medidas ha sido la reclasificación de las plantas de beneficio, las cuales ahora se dividen en producción de categoría nacional y producción para el autoconsumo.

De acuerdo al Decreto 2270 de 2012, el Decreto 1500 entraría en aplicación el 8 de agosto de 2016, día en el cual se emite el

Decreto 1282. Este último propone una autorización sanitaria provisional para aquellas plantas de beneficio que se encuentran en el proceso de acoplamiento al Decreto 1500, lo anterior como un mecanismo para que los actores se ajusten adecuadamente a los criterios establecidos, y a la vez, se eviten fallas en la producción y distribución de productos cárnicos en las diversas regiones del país. Dicha norma se entiende entonces como una nueva prórroga, pero solo para aquellas plantas que previamente hayan realizado esfuerzos por cumplir la norma.

Ahora bien, este constante aplazamiento trajo consigo nuevas coyunturas. Las plantas de beneficio que realizaron esfuerzos para cumplir con los lineamientos en los tiempos establecidos no percibieron los beneficios derivados de dicho esfuerzo; por el contrario, tuvieron que hacer frente al pago de importantes deudas, dados los procesos de apalancamiento llevados a cabo para cumplir la normatividad. Lo anterior trajo distorsiones en la competitividad del sector pues los actores más eficientes no percibieron las ventajas comparativas de realizar el proceso de forma efectiva.

Finalmente, la Ley 1944 de 2018 endurece las penas a quienes realicen abigeato y crea las herramientas para combatir de manera efectiva dicha práctica. De esta forma, se espera que al tiempo en que los actores se acoplan a la nueva normatividad, existan menos incentivos para permanecer en la ilegalidad que afecta la actividad ganadera en el país.



Figura 2. Aplazamientos al Decreto 1500 de 2007.

## RECOMENDACIONES EN POLÍTICA PÚBLICA



Implementar reformas rígidas sobre una estructura productiva, donde el capital físico y humano se encuentra distribuido inequitativamente trae consecuencias sobre la producción agropecuaria y las condiciones de vida de la población rural más vulnerable. Las políticas que buscan mayor competitividad en sectores con amplios rezagos tecnológicos y económicos requieren, de entrada, más gradualidad, cautela y acompañamiento.



La investigación demuestra que la debilidad del país no solo se manifiesta a través de los problemas de los actores para cumplir las normas, sino también en la capacidad institucional para hacerlas cumplir, pues la duplicidad de responsabilidades y la limitada coordinación generó pérdidas de recursos importantes. Establecer canales de comunicación entre las secretarías departamentales y municipales, y las instituciones de control, como el ICA y el Invima, puede facilitar los procesos de acoplamiento a la normatividad, así como mejorar la eficiencia del control de los puntos de ilegalidad en el proceso productivo.



Políticas específicas para la sostenibilidad y el bienestar animal son ampliamente recomendados para ingresar a los mercados más competitivos, pues sus criterios de entrada acogen las preferencias de consumidores que reclaman cada vez más la inclusión de estos criterios en sus productos. Se reconoce la existencia de disposiciones relativas a estos temas y su tendencia al alza, pero actualmente hay muy poco énfasis en los mismos.



Es recomendable la adopción de diversos esquemas de incentivos en el corto y mediano plazo. Algunos de estos pueden ser la reorientación de los créditos hacia la adopción de tecnologías alternativas, las cuales contribuyan a mejorar la productividad, calidad y sostenibilidad de los productos. Asimismo, el diseño y aplicación de estrategias de sistemas de pagos por servicios ambientales para la adopción de sistemas silvopastoriles y generar subsidios para la diferenciación de productos son un paso importante para avanzar en la competitividad del sector.



Contar con un cuerpo de normas armónico y ampliamente difundido es un importante insumo para contribuir en el cumplimiento de las mismas. En términos de inocuidad y requisitos sanitarios, la legislación para la actividad ganadera se ha optimizado al nivel de los estándares internacionales y es coherente con su objetivo. No obstante, la profusión de normas y reglamentos presenta un alto grado de dispersión, lo que transmite confusión y desconcierto en los grupos objeto de la política.

## INFORME COMPLETO

**Díaz M; Burkart S.** 2016. Marco legal de la cadena de valor de la carne en Colombia. Centro Internacional de Agricultura Tropical. Cali, Colombia. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10568/83512>

## PUBLICACIONES RELACIONADAS

**Burkart S; Díaz M.** 2018. Experiencias en la formulación de políticas para el sector ganadero en Colombia: lecciones y retos para Latinoamérica. VI Congreso Internacional de Producción Animal Tropical 2018. Octubre 29 a noviembre 2 de 2018, La Habana, Cuba. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10568/97879>

**Burkart S; Díaz M; Enciso K; Charry A; Muñoz JJ; Ruiz R; Puerta D; Vivas N; Morales S; Albán N; Peters M.** 2017. Analysis of the legal framework for the Colombian cattle value chain. Tropentag 2017: Future Agriculture: Socio-ecological transitions and bio-cultural shifts. Septiembre 20-22, 2017, Bonn, Alemania. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10568/91195>

## LECTURA ADICIONAL

**Congreso Nacional de Colombia.** (2003, 26 de junio). Ley 811 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) y se dictan otras disposiciones.

**Departamento Nacional de Planeación.** 2010. Documento Conpes 3676. Consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas láctea y cárnica.

**Ministerio de Protección Social.** (2007, 4 de mayo). Decreto 1500 de 2007. 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. Disponible en: <https://goo.gl/GCDDkt>

**Perry S.** 2000. El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Unidad de Desarrollo Agrícola – División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Disponible en: <https://goo.gl/E76i9s>

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se realizó como parte de los Programas de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS) y en Ganadería (Livestock). 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.

Este estudio se realiza como parte del proyecto socio-económico “Estudio de sistemas de pequeños ganaderos eco-eficientes hacia la diferenciación de productos y pago de servicios ambientales en los municipios de Patía y Mercaderes, Cauca”, contribuyendo al cumplimiento del objetivo específico “Analizar la disposición de los consumidores de carne a pagar por servicios ambientales (PSA) y productos diferenciados”. Dicho proyecto se encuentra en el marco del programa de investigación “Desarrollo y uso de recursos forrajeros para sistemas sostenibles de producción bovina para el departamento del Cauca”, realizado entre la Universidad del Cauca y el Programa de Forrajes Tropicales del CIAT, y financiado por el Sistema General de Regalías (SGR).

## CITA CORRECTA

**Díaz MF; Burkart S.** 2019. Evolución de las políticas públicas para la ganadería bovina en Colombia: Tensión entre tradición y modernidad. CIAT Políticas en Síntesis No. 42. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Cali, Colombia. 6 p.

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Manuel Francisco Díaz:** Politólogo-Economista. Asistente de Investigación. Programa de Forrajes Tropicales, CIAT. [m.f.diaz@cgiar.org](mailto:m.f.diaz@cgiar.org)

**Dr. Stefan Burkart:** Socio-economista. Programa de Forrajes Tropicales, CIAT. [s.burkart@cgiar.org](mailto:s.burkart@cgiar.org)



RESEARCH PROGRAM ON  
Climate Change,  
Agriculture and  
Food Security



RESEARCH  
PROGRAM ON  
Livestock

