

GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA BUENAS PRÁCTICAS GANADERAS
(BPG), EN LA SABANA CENTRO DE CUNDINAMARCA.

JACQUELINE VELÁSQUEZ MURILLO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO
TERRITORIAL

Asesor:

RAMIRO CESAR BARAJAS GÓMEZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP
FACULTAD DE PREGRADO
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
FUSAGASUGA - CUNDINAMARCA
2022

GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA BUENAS PRÁCTICAS GANADERAS
(BPG), EN LA SABANA CENTRO DE CUNDINAMARCA.

JACQUELINE VELÁSQUEZ MURILLO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO
TERRITORIAL

Asesor:

RAMIRO CESAR BARAJAS GÓMEZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP
FACULTAD DE PREGRADO
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
FUSAGASUGA - CUNDINAMARCA
2022

Agradecimientos

Primero que todo agradecer a Dios, por permitirme desarrollar este proyecto ya que, a pesar de las dificultades y reveses por parte del tiempo, de salud, etc. todo salió muy bien.

A mi tutor Ramiro Barajas por sus recomendaciones para culminar con éxito este proyecto.

A mis docentes que han sido parte de mi camino universitario les quiero agradecer por compartir sus conocimientos necesarios para hoy poder estar culminando mi carrera universitaria.

A la Escuela Superior de Administración Pública por permitirme obtener mi preciado título, agradezco a cada directivo por su gestión.

A el padre de mi hija por su apoyo incondicional durante todo este proceso, por estar conmigo en todo momento.

A mis hijas por su apoyo y amor incondicional durante el proceso de ejecución del proyecto.

A todas las personas que me apoyaron, que abrieron sus puertas y compartieron sus conocimientos para culminar con éxito el proyecto.

Resumen

Investigación de tipo cualitativo descriptivo, realizada con el objetivo de identificar los lineamientos necesarios para promover una política pública que favorezca la implementación de Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), en la región Sabana Centro de Cundinamarca, teniendo en cuenta que la gestión pública no siempre compete al Estado pues se trata de un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, en el cual se articula la planificación con la ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las diferentes estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de un grupo humano para alcanzar metas comunes de bienestar y progreso.

El proceso se llevó a cabo siguiendo un doble enfoque: inicialmente se recurrió a fuentes secundarias acerca de las políticas públicas existentes para la producción ganadera y similares; como complemento se empleó sistema de muestreo para universo finito, aplicando un breve cuestionario a 170 ganaderos de la región y entre los resultados obtenidos se pudo verificar que en la región, en esencia, no se aplican BPG por varias razones: requisitos demasiado exigentes; preferencia por prácticas tradicionales heredadas; escasez de gobernanza en tanto capacitación, apoyo y asesoría del Estado y sus organismos correspondientes.

Palabras clave: Gobernanza, política pública, ganadería, Buenas Prácticas Ganaderas (BPG).

Abstract

Descriptive qualitative research, carried out with the objective of identifying the necessary guidelines to promote a public policy that favors the implementation of Good Livestock Practices (BPG), in the Sabana Centro de Cundinamarca region, taking into account that public management is not always the responsibility of to the State because it is a dynamic, comprehensive, systematic and participatory process, in which planning is articulated with the execution, monitoring, evaluation, control and accountability of the different strategies of economic, social, cultural, technological, environmental, political and institutional of a human group to achieve common goals of well-being and progress.

The process was carried out following a double approach: initially, secondary sources about existing public policies for livestock production and the like were used; As a complement, a finite universe sampling system was used, applying a brief questionnaire to 170 farmers in the region and among the results obtained it was possible to verify that in the region, in essence, GPGs are not applied for various reasons: too demanding requirements; preference for inherited traditional practices; lack of governance in terms of training, support and advice from the State and its corresponding agencies.

Keywords: Governance, public policy, livestock, Good Livestock Practices (BPG).

Tabla de contenido

Introducción.....	10
Justificación.....	13
I PARTE	16
Descripción del problema.....	16
1.1 Generalidades	16
1.2 Antecedentes	18
1.3 Formulación del problema.....	19
2. Objetivos	20
2.1 Objetivo general	20
2.2 Objetivos específicos	20
3. MARCO DE REFERENCIA.....	21
3.1 Marco teórico.....	21
3.1.1 Gestión Publica	22
3.1.2 Gobernanza.....	23
3.1.3 Gobernanza y sociedad civil	25
3.1.4 Administración pública gerencial.....	29
3.1.5 La nueva gestión publica.....	29
3.1.6 Burocracia administrativa	30
3.1.7 Responsabilidad administrativa	32
3.1.8 Modernización del Estado	32
3.2 Marco conceptual	34
3.2.1 Buenas Prácticas Ganaderas.....	34
3.2.2 Buenas prácticas en el uso de medicamentos.....	35

3.2.3 Inocuidad y Buenas Practicas	35
3.2.4 Bienestar animal.....	36
3.3 Marco legal.....	37
3.4 Marco geográfico.....	39
4. Metodología	43
4.1 Tipo de investigación.....	43
4.2 Diseño muestral y tamaño de la muestra.....	43
4.3 Participantes.....	44
4.4 Fuentes de información.....	44
II Parte.....	46
Resultados	46
5. Escenario y tipo de ganaderías.....	46
5.1 Instrumento de recolección de información	47
5.2 Tabulación y análisis de resultados	48
5.3 Discusión	53
5.4 Conclusiones	56
5.5 Recomendaciones.....	59
Referencias	59
Anexo	63

Lista de tablas

Tabla 1. Principales normas legales para la ganadería en Colombia. 38

Tabla 2. Algunas fuentes teóricas consultadas..... 45

Lista de figuras

Figura 1. Administración pública gerencial.	29
Figura 2. Buenas prácticas ganaderas.	36
Figura 3. Municipios de la provincia Sabana Centro de Cundinamarca.	39
Figura 4. ¿Conoce la política de ganadería bovina sostenible?	48
Figura 5. ¿En la finca, aplica Buenas Practicas Ganaderas (BPG) recomendadas por las autoridades?	49
Figura 6. ¿Qué entiende por ganadería sostenible?	49
Figura 7. ¿Tiene definidos protocolos y controles para manejar basuras y residuos peligrosos?	50
Figura 8. ¿Recibe información de las autoridades sobre planes o programas de financiamiento?	51
Figura 9. ¿Considera que su producción ganadera afecta negativamente las fuentes de agua o los recursos forestales del sector?	52
Figura 10. ¿Qué entiende por política pública?	53

Introducción

Entre los temas que van cobrando interés en la actualidad, tanto para la administración como para la gestión pública, hay dos conceptos: gobernanza y política pública, que requieren atención especialmente por la relación que tienen con la producción ganadera y con la solución de los diversos problemas que enfrentan algunos productores de la Sabana Centro de Cundinamarca, haciendo necesario ajustes de fondo y forma para que las políticas públicas puedan ser formuladas e implementadas buscando los mayores beneficios posibles para esta comunidad.

De acuerdo con el concepto presentado por el Banco Mundial en su informe de 1993, gobernanza es "la manera como se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales destinados al desarrollo, particularmente en cuanto a la capacidad de cada gobierno para definir y resolver las aplicación de las políticas relacionadas con el desarrollo" (Banco mundial, 1993), definición que señala la alta posibilidad que tiene el gobierno para influir y decidir al formular programas orientados al bienestar y el desarrollo sociales.

Otro concepto de gobernanza relacionado con las políticas públicas se refiere a los arreglos institucionales que condicionan la manera en que dichas políticas son formuladas, implementadas y evaluadas, para el beneficio de la sociedad, un asunto que exige reconocer que en el proceso también intervienen múltiples acuerdos institucionales que condicionan la formulación de dichas políticas, su implementación y evaluación en aras de responder, principalmente, en términos gestión para el beneficio de la sociedad (Muñoz Gaviria & Velez Rivera, 2021).

En las sociedades que pueden llamarse responsables de su destino y que muestran adecuado compromiso con la gestión pública, la descentralización político-administrativa puede funcionar sin inconveniente; sin embargo, si faltan leyes o normas que favorezcan la gobernanza se entorpece el diseño de políticas públicas focalizadas u orientadas al desarrollo regional y local, impidiendo por tanto que se aplique un modelo de gobernanza más autónomo y sin contratiempos.

En Colombia, la ganadería es una actividad del sector primario de la producción cuyo proceso fundamental consiste en el cuidado y alimentación de cerdos, vacas,

pollos, borregos y abejas, entre otros animales, con el fin de aprovechar su carne, leche, huevos, lana, miel y otros derivados, destinados al consumo humano.

En la actualidad este sector ha adquirido mayor importancia en la región que ocupa la provincia denominada Sabana Centro de Cundinamarca, convirtiéndose en uno de los principales ejes económicos de la región, gracias al provecho que obtienen aquellos habitantes dedicados a la producción ganadera. Sin embargo, este renglón de la economía afronta diferentes dificultades por la escasa implementación de Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), causada, tal vez, por desconocimiento, desinterés por actualizarse, uso de técnicas tradicionales de los productores o escasa promoción, capacitación o apoyo por parte de las entidades estatales; generando que muchos ganaderos practiquen una producción empírica y por tanto realizando, ocasionalmente, un inadecuado manejo de los animales y de los productos que obtienen de ellos, como pueden ser: alimentos de consumo humano y no humano, grasas y otros que se pueden comercializar como base para cosméticos, pinturas, limpiadores, abrillantadores, pegamentos, jabones y tintes, por mencionar algunos.

Recientemente, en abril 19 de 2022, el gobierno de Colombia emitió la Resolución 000126 cuyo objetivo es implementar la Política de Ganadería Bovina Sostenible (GBS 2022-2050), buscando, entre otros, disminuir los efectos negativos que genera la ganadería bovina extensiva para el medio ambiente, como: deforestación, emisión de gases de efecto invernadero, erosión del suelo y contaminación de fuentes hídricas. La resolución en sí contiene el conjunto de lineamientos propuestos para alcanzar el objetivo central e incentivar la ganadería sostenible por medio de modificar los sistemas de producción y el consumo responsable de los diversos productos generados por esta actividad, sin desconocer que la ganadería representa para Colombia una importante fuente de ingresos, motivo por el cual el Estado enfoca sus esfuerzos al desarrollo del sector con un enfoque sostenible.

Esta Política de Ganadería Bovina Sostenible, se basa en tres ejes estructurales, a saber: 1. Sostenibilidad, Productividad y Mercados; 2. Gobernanza e Institucionalidad; y, 3. Financiamiento. Cada uno de dichos ejes cumple una misión precisa. El primero espera mejorar las rotaciones de pastoreo, crear acueductos

ganaderos, promover campañas para evitar la deforestación, crear un Sistema de Trazabilidad de la producción de carne y leche, controlar la movilización del ganado a ecosistemas estratégicos, incentivar el bienestar animal y promover la innovación tecnológica. El segundo, se enfoca en fortalecer los órganos públicos que regulan el sector ganadero, creando normas que permitan a los productores sostenibles obtener un sello de calidad para un mayor acceso a los mercados internacionales. El tercero se ocupa de explicar el proceso de financiamiento nacional e internacional para cumplir las metas de la resolución (Soto Rincón, 2022).

Investigaciones recientes en el país señalan que las políticas para la ganadería han tenido una *“lenta y progresiva transformación”*, que incluye reformas a las instituciones y normas elaboradas de manera específica para cada eslabón de la cadena de valor (Díaz & Burkart, 2019), logrando paulatinamente entregar alimentos sanos, de alta calidad y avances en la protección del medio ambiente, pero aún hay mucho camino por recorrer respecto de lo más importante: la posibilidad de cambiar una ganadería empírica por una ganadería empresarial, organizada a nivel gerencial y financiero, lo que representa un valor agregado para la sanidad y productividad bovina del país trayendo como beneficio adicional, mayor competitividad para este sector.

Justificación

Considerando toda su cadena alimentaria, la ganadería en su conjunto (bovina, ovina, caprina, porcina y avícola) a nivel mundial responde por el 18 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, por tanto, es urgente mejorar la eficiencia del uso de los recursos de la producción pecuaria, así como reducir las externalidades ambientales negativas generadas por el sector a través de la implementación efectiva de BPG. La deforestación provocada por el aumento de sistemas extensivos de pastoreo en ciertas zonas es una característica común en países de América Central y del Sur, sin embargo, hay estrategias tecnológicas y de manejo para hacer una intensificación sostenible de la producción pecuaria y evitar la deforestación ampliando la frontera ganadera. Es decir, el sector puede desempeñar un papel clave en la mitigación del cambio climático.

Autores como Orlando Fals-Borda evocan la figura de “zonas reordenadas” o “zonas de paz” a partir de unidades de administración territorial básicas como veredas y corregimientos donde tiene lugar lo cotidiano, pasando a entidades más complejas y grandes como el municipio, la provincia y la región, reconociendo vinculaciones económicas y sociales antiguas o nuevamente creadas por la dispersión campesina, la dinámica demográfica y por el conflicto armado mismo... Estos procedimientos buscan la conformación de organismos e instituciones democráticas de participación popular universalmente acatadas, en secciones donde se restablezcan niveles estables de presencia estatal y de gobernabilidad (Díaz & Burkart, 2019).

Organizaciones como FAO, promueven prácticas de siembra directa de cultivos en pasturas degradadas y la implementación de sistemas integrados agrícola-ganadero-forestales, que resultan ser alternativas viables para recuperar áreas degradadas, desarrollar una ganadería sustentable y promover la intensificación sostenible de la producción. Desde ese punto de vista la ganadería puede desarrollar un papel importante tanto en la adaptación al cambio climático, como en mitigar algunos de sus efectos nocivos sobre el bienestar de la humanidad, pero para que sean exitosas es imprescindible orientarlas a BPG.

Para aprovechar el potencial del sector contribuyendo a la mitigación y adaptación al cambio climático mediante una mayor capacidad de vigilar, informar y

verificar las emisiones de la producción pecuaria, sin duda, se hará necesario el desarrollo de nuevas tecnologías, además porque la demanda y producción mundial de productos ganaderos están aumentando rápidamente, debido al crecimiento de la población, al aumento de los ingresos y los cambios en el estilo de vida y las dietas. Al mismo tiempo, los sistemas ganaderos tienen un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluidos el aire, la tierra, el suelo, el agua y la biodiversidad (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2020).

En ese orden de ideas la promoción e implementación de BPG, para algunos ganaderos ubicados en la Provincia Sabana Centro, representa: en primer lugar, un importante beneficio para el sector en la región y en segundo, ofrece ventajas importantes para los consumidores, es así que el Estado, el Gobierno Nacional, junto con el Ministerio de Agricultura, las Secretarías de Desarrollo rural municipales y por tanto el ICA, tienen no sólo la posibilidad sino también la responsabilidad de brindar los mecanismos más adecuados para que los ganaderos se interesen por implementar con la debida seriedad y rigor Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) que beneficien significativamente su producción. Este proceso, además de poder apoyar la política pública internacional de la FAO en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pensados para el sector pecuario, tiene alto potencial para favorecer la transformación de los sistemas sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Identificar y evaluar los problemas que viven los ganaderos, en particular aquellos relacionados con dificultades financieras, la escasa respuesta que parecen recibir de las políticas públicas, a sus necesidades, y los esfuerzos que realizan a nivel regional y nacional por mantener la calidad de sus productos, pueden servir como preámbulo para lograr avances legislativos de fondo y forma que sean el primer paso de un largo proceso en el camino hacia la ganadería sostenible. Informes del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), señalan que Colombia tiene un hato ganadero de más de 23 millones de cabezas (es decir, una cabeza de ganado por cada dos colombianos), un asunto clave que debe considerarse al diseñar futuras políticas y estrategias para el sector ya que la evolución de los últimos 40 años de legislación

dirigida a la cadena de valor que representa la ganadería colombiana, requiere renovados esfuerzos para garantizar su sostenibilidad (FEDEGAN, 2022).

Un aspecto que reviste gran relevancia para realizar la presente investigación es el valor derivado de mejorar algunas prácticas ganaderas empíricas tradicionales que, sin ser negativas, se pueden tecnificar y por ende mejorar, si los ganaderos cuentan con asesoría, capacitación, acompañamiento y, tal vez, apoyo financiero que favorezca su acceso a mayor conocimiento y comprensión de las BPG, obteniendo mayor rentabilidad de su producción, mejores oportunidades para competir en mercados internacionales, nacionales o locales con equidad y productividad; porque si la ganadería es un factor clave para el desarrollo sostenible de la agricultura y contribuye a la seguridad alimentaria, la nutrición, el alivio de la pobreza y el crecimiento económico, es necesario que haya conciencia acerca de la importancia que revisten las BPG en la reducción del impacto ambiental y un más eficiente uso de los recursos.

El interés por investigar acerca de los lineamientos de gobernanza necesarios para la implementación de BPG por parte de los ganaderos de la Sabana Centro, es básico para aprovechar los beneficios destinados a la producción de carne y demás alimentos de origen animal obtenidos con menor impacto ambiental; brinda mejores condiciones de justicia social para quienes trabajan con criterios administrativos favorables al uso racional y eficiente de los recursos físicos, económicos y humanos disponibles, obteniendo alimentos sanos, mayor competitividad en calidad e inocuidad, permite mejorar su situación y lograr el acceso a mercados especializados.

Así mismo la investigación se justifica porque además de ser una interesante oportunidad para aplicar los conocimientos adquiridos en Gestión Pública permite analizar las posibilidades de generar mejores y más acertadas políticas públicas orientadas a acompañar, asesorar, promover e implantar BPG en los municipios de la provincia Sabana Centro, una estrategia que al fortalecer la gobernanza aporta para que, de la mano de los ganaderos, haya una evidente contribución a los diferentes procesos de sanidad animal, al desarrollo productivo de la región y naturalmente al mejoramiento de las distintas prácticas en cuanto producción de carne, leche y demás derivados de la ganadería.

I PARTE

Descripción del problema

El incremento proyectado para la demanda de alimentos a nivel mundial, postula a Latinoamérica como un proveedor mundial en el futuro, debido a su potencial en agricultura y ganadería. Un estudio realizado por investigadores del Centro Internacional de Agricultura Tropical identificó los éxitos y las dificultades en la implementación de políticas públicas para la sostenibilidad del sector ganadero en Colombia, Argentina y Costa Rica. Sus resultados señalan que las políticas públicas se enfocan principalmente a reducir la emisión de gases de efecto invernadero y a implementar sistemas silvopastoriles, desatendiendo por ende las BPG, igualmente los tres países coinciden en muchas experiencias exitosas respecto de la ganadería sostenible y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero a la vez coinciden en la escasa conexión existente entre las políticas públicas y la falta de continuidad en la implementación de programas enfocados a las ya citadas BPG (Banco mundial, 1993).

1.1 Generalidades

A partir de las políticas públicas internacionales establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y también las políticas nacionales vigentes en Colombia, es importante mejorar positivamente el impacto ambiental que se produce por el inadecuado manejo de los animales y los productos que aportan para la humanidad (FAO, 2021). Se estima que la ganadería es la principal fuente de ingresos de unos 200 millones de familias de pequeños productores en Asia, África y América Latina, y la única fuente de subsistencia para al menos 20 millones de familias. Sin embargo, estos sistemas de producción presentan un manejo que tiende a ser empírico y tradicional por lo cual enfrentan problemas como gran degradación de las pasturas con disminución y pérdida de productividad, deforestación, mayor dependencia de insumos externos, tecnología y material genético, así como alta incidencia de enfermedades y dificultades para poderse organizar y realizar una adecuada comercialización.

En ese contexto, pueden aumentar los problemas de degradación de suelos y la producción pecuaria enfrentar una desigual competencia por las tierras destinadas a la producción agrícola o agro energética; corriendo además el riesgo de ser desplazada a zonas marginales, por lo cual es necesario que los ganaderos de las diferentes regiones del país y en particular de Sabana Centro, mejoren su capacidad de análisis y manejo de riesgos por medio de estrategias de producción viables desde el punto de vista técnico, económico, social y ambiental. Es importante recordar que el desarrollo agropecuario y el manejo de riesgos son temas prioritarios para fortalecer la capacidad productiva pues el rápido crecimiento del sector en el país (superior al crecimiento promedio mundial), ejerce fuerte presión sobre los recursos naturales en especial sobre la pérdida de cubierta forestal necesaria para el ganado de pastoreo o la producción de granos necesarios en la producción ganadera, avícola y porcina (FAO, 2021).

En términos generales, las Buenas Prácticas (BP) constituyen el conjunto de principios, objetivos y procedimientos adecuados, ajustados a una norma y legislación determinadas, las cuales se encuentran vigentes y han sido probadas y aplicadas mediante investigación y experimentación, demostrando que resultan eficaces y adaptables a cambios y mejoras según las necesidades concretas de un sector o renglón de la producción. Por consiguiente, referirse a las Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) significa referirse a un sistema de aseguramiento de inocuidad enfocado a la producción primaria, con el objetivo de prevenir riesgos biológicos, físicos y químicos generados en el predio y que podrían afectar la salud de los consumidores (Brito Sierra & Salinas, 2020). Las BPG también aportan para disminuir los riesgos físicos, químicos y biológicos resultantes de la producción primaria de alimentos de origen animal que puedan generar riesgo a las personas promoviendo la sanidad, el bienestar animal y la protección del medio ambiente.

Lo anterior significa que aumentar la actividad ganadera representa tanto una oportunidad como una amenaza para el desarrollo sostenible. Es una oportunidad para generar riqueza y mitigar la pobreza a partir de decisiones políticas adecuadas y promoción de sistemas de producción ganaderos sustentables y amigables con el ambiente, y se convierte en amenaza, si la expansión de la actividad continúa sin considerar los costos ambientales y los potenciales efectos de marginación a que

pueden verse expuestos los pequeños productores. Todo ello implica que es necesario planificar el crecimiento y la intensificación para que, integrando agricultura y pecuaria junto con una adecuada forestación, haya buena sostenibilidad y competitividad de los sistemas de producción. Diferentes proyecciones señalan que el consumo de carne en el mundo se puede duplicar en los próximos 20 años, una buena noticia para la seguridad alimentaria de millones de personas, pero a su vez enfrentar tan alta demanda puede presionar el avance de la frontera agrícola-ganadera a zonas de mayor vulnerabilidad ambiental, incrementar los niveles de deforestación, degradar los suelos, pérdida de biodiversidad y disminución del recurso hídrico, si no se toman medidas pertinentes y oportunas para evitarlo (FAO, 2021).

Son pocos los estudios orientados a determinar la situación actual del sector ganadero en la Sabana Centro favoreciendo que los ganaderos obtengan herramientas para mejorar sus procesos productivos por medio de las BPG, apenas en 2017 el proyecto “Corredor Tecnológico Agroindustrial Bogotá-Cundinamarca”, permitió que unos 250 ganaderos de la sabana de Bogotá recibieran capacitación para mejorar la producción de carne bovina, garantizando comercialización del producto en óptimas condiciones y a la vez aumentar productividad y rentabilidad. En el proyecto participaron: la Gobernación de Cundinamarca, a través de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Universidad Nacional de Colombia, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) y la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá (Gobernación de Cundinamarca, 2017).

Entre los objetivos de capacitación se buscó dar a conocer a los productores los eslabones de la cadena para conectarlos directamente con los comercializadores y evitar intermediarios, generando venta directa y mayores ingresos por los productos, generando hacia el futuro una mejor prospectiva y verificar el estado en que se encuentra el sector en cuanto ventajas, desventajas y cómo puede mejorar.

1.2 Antecedentes

La información disponible acerca de la manera en que han venido cambiado las políticas públicas diseñadas para la producción bovina en Colombia datan aproximadamente del año 1979 por medio de la Ley 9 de ese año y del Decreto 2278

de 1982, primeras bases con criterios técnicos para la ganadería en referencia a salubridad y calidad de los productos en cuanto a transporte y sacrificio. Luego después de diferentes procesos relacionados con adquisición de tierras, en los años 90 se empezó a pensar más en la productividad y se reformó el sistema de financiamiento y un momento destacado para el sector bovino al crearse el Fondo Nacional del Ganado (FNG) por medio de la Ley 89 de 1993.

Sin embargo, para los productores los problemas siguieron por la falta de apoyo gubernamental y políticas centradas en ellos, con situaciones como el aumento del precio de los insumos, deterioro de la balanza comercial y más desempleo rural. Es de mencionar, finalizando el siglo XX, la creación de entidades como Invima y Corpoica (hoy Agrosavia), derivado del ICA y nuevas normas enfocadas a erradicar las enfermedades bovinas. Para el año 2003 la Ley 811 de 2003, representa un hito en la legislación de la actividad agropecuaria con el surgimiento de políticas especializadas para cada eslabón y es allí donde se establecen normas para la trazabilidad, inocuidad, bienestar animal y sostenibilidad, regulando eslabones clave, como el productor primario, la planta de beneficio, la exportación, tanto de animales en pie como de productos cárnicos (Ministerio de agricultura y desarrollo rural, 2019).

Las iniciativas para ejercer una sana y adecuada gobernanza sobre los procesos productivos de leche y carne, en su momento, buscaban acabar con la informalidad y vincular la actividad pecuaria al comercio internacional, sin embargo la rigidez normativa generó imposibilidad para cumplir los tiempos establecidos; solicitud de prorrogas por parte de los actores menos eficientes, afectaciones para las plantas de beneficio, cierre de los sitios que no cumplían, aumento del desempleo rural, fallas en la distribución y mayor ilegalidad, entre otros (Díaz & Burkart, 2019).

1.3 Formulación del problema

Con base en lo expuesto hasta este punto y a partir del contexto mencionado, la pregunta que se espera responder con la presente investigación puede formularse en los siguientes términos: **¿Cuáles son los principales lineamientos de gobernanza y política pública, necesarios para aplicar Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) en la Sabana Centro de Cundinamarca?**

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

identificar los principales lineamientos de gobernanza y política pública necesarios para aplicar Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) en la Sabana Centro de Cundinamarca

2.2 Objetivos específicos

2.2.1 Establecer el estado en que se encuentra la política pública ganadera de la región Sabana Centro.

2.2.2 Determinar el conocimiento que poseen los ganaderos acerca de las ventajas que ofrecen las BPG para su producción.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1 Marco teórico

Diferentes análisis realizados en el mundo por distintas organizaciones acerca del sector ganadero tanto desde una perspectiva social como económica y ambiental; proporcionan herramientas y orientaciones acerca de nuevas políticas que pueden favorecer el desarrollo ganadero sostenible. Es así que entre otros la FAO se ha comprometido a ayudar a los países a abordar el hambre cero al tiempo que enfrenta el cambio climático a través de una mejor gestión de los sistemas ganaderos, teniendo entre otros objetivos fortalecer el conocimiento y base de evidencia hacia la ganadería sostenible, desarrollando modelos de datos; análisis para sistemas agroalimentarios ganaderos sostenibles; producción de documentos técnicos e informes de política, y participación en foros internacionales (FAO, 2021).

Con base en lo anterior, si cada día mayor número de ganaderos puede contar con herramientas, metodologías y recomendaciones para proporcionar y evaluar opciones técnicas y políticas para el desarrollo sostenible de su producción habrá mayores y mejores iniciativas e interés por recibir orientación técnica acerca de la evaluación de los impactos ambientales que genera la producción de piensos y ganado, comprendiendo la necesidad de estimar las interacciones ganaderas y ambientales, que afectan situaciones como las emisiones de gases de efecto invernadero, el uso de nitrógeno, el agua, el carbono del suelo y la biodiversidad, logrando además reducir los Contaminantes Climáticos de Corta Vida (CCAC, por sus siglas en inglés), logrando que se aumente la productividad del ganado, se incremente la seguridad alimentaria y se reduzcan las emisiones de metano entérico (FAO, 2021).

Algunos informes autorizados, señalan distintos problemas identificados por los ganaderos de la región en torno especialmente a temas como: la alimentación de los animales; la falta de tecnología para la región; la salud del ganado que se ve afectada principalmente por elementos externos a la finca; la disponibilidad y calidad de materias primas (silos, henos, etc.) y semillas; el desconocimiento y baja aplicación de tecnologías disponibles; la falta de prevención y control de enfermedades en la finca; los problemas de sostenibilidad ambiental que obedecen principalmente a la falta de

interés de la gente y al manejo inadecuado de las aguas; así mismo el desconocimiento de los factores externos y la poca aplicación de monitoreo de la información en la finca, resultan grandes limitantes para constituir empresas ganaderas en Cundinamarca (FEDEGAN, 2019).

En pocas palabras, se puede afirmar que las múltiples dificultades que enfrenta el sector en la región surgen a partir de los modelos de producción que tienen alto impacto sobre el ambiente; el manejo inadecuado del agua en las fincas; el poco interés por cuidar los recursos naturales; gran desconocimiento sobre manejo administrativo de la finca y asuntos políticos, económicos y comerciales que afectan a la ganadería. También existe resistencia a recibir formación económica, poca aplicación de monitoreo de la información generada por la producción ganadera, y la migración del personal a otros sectores que genera, el serio problema de capital humano no solo en la región sino en el resto del país. Otras limitaciones para la implementación de clústeres, responde primordialmente a la falta de infraestructura para el procesamiento y transformación de la leche ya que la respuesta estatal es insuficiente para las diversas problemáticas que enfrentan los ganaderos y muchos de los problemas de infraestructura y bienes públicos, son resultado de la mala condición de las carreteras.

En relación con el tema genético, las debilidades se deben primordialmente a la falta de registros en la finca. Los ganaderos manifiestan desconfianza en el modelo asociativo y los costos de producción son un problema que se origina de diversas fuentes por ejemplo en la comercialización del producto por la insistencia de la industria en instaurar la libertad de precios, la confianza en los análisis de calidad realizados por el comprador y la incertidumbre frente a la continuidad de la recolección del producto (FEDEGAN, 2019).

3.1.1 Gestión Pública

Es importante en este punto hacer referencia al conjunto de decisiones y acciones que llevan al logro de objetivos preestablecidos en sentido que, hablar de la gestión pública implica comprender que se trata de un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, en el cual se articula la planificación con la ejecución,

seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las diferentes estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una administración, sobre la base de las metas acordadas democráticamente (DNP 2007).

A partir de lo anterior es importante precisar que: siendo el Estado un escenario por excelencia para la actuación de quienes integran la sociedad moderna, en el cual se tramitan las diversas demandas y reclamos sociales, también entre ellas existen necesidades que deben ser atendidas por la sociedad civil o por el mercado y que por ende integran o hacen parte de lo público, pues reciben el impacto de los problemas que aquejan a la comunidad como pueden ser la exclusión o la ilegalidad, entremezcladas con el orden social, de manera que la gestión pública no sólo es una responsabilidad que corresponde al Estado sino también a la sociedad civil cuando decide participar activamente para impactar sobre la estructura democrática con estrategias concretas orientadas a solucionar los problemas que la aquejan (Alvarez Collazos & Chica Velez, 2008).

En ese contexto las acciones del Gobierno nacional y territorial se enmarcan en el denominado ciclo de la gestión pública, que comprende los siguientes momentos:

- a) Planeación para establecer las directrices estratégicas del desarrollo integral.
- b) Ejecución, para echar a andar las decisiones y acuerdos establecidos en un plan, disponiendo recursos y actuando en el alcance de los objetivos.
- c) Seguimiento y Evaluación, momentos de análisis para logros y avances durante la gestión, este proceso permite hacer ajustes y reorientar las políticas que sea necesario.
- d) Rendición de cuentas, escenario en el cual se comunican, explican y argumentan las acciones a la sociedad, existiendo la posibilidad de corregir, sancionar o promover determinados comportamientos.

3.1.2 Gobernanza

Este concepto ha comenzado a interpretarse de como un nuevo modo de gestionar las políticas públicas, dando lugar a que los procesos nacionales de decisión pública se vuelvan más permeables a la influencia de actores internacionales,

nacionales, regionales y locales. Aquellos procesos de reforma estatal surgidos en América Latina, hacia los años ochenta (privatización, descentralización y delegación de responsabilidades) donde la gestión pública cedió a espacios privados, locales o regionales, el escenario político dejando como evidencia un nuevo, complejo y cambiante entorno, en medio del cual el Estado, supuesto garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad a su cargo.

Es así que nace la gobernanza, un estilo de gobierno, diferente al modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación protagonizado por el gobierno y la administración pública, pero con participación de entes no gubernamentales que aportan en la elaboración de las políticas públicas en espera que el consenso y la participación mejoren los resultados y en síntesis haya garantía de gobernabilidad para el sistema político (Marsh, 2018).

Autores como Jessop (1998) señala que la gobernanza busca mostrar las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo que se mueve en medio de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter "autosuficiente" del Estado. Por ende, define la gobernanza como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones y señala además que hay tres maneras de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes auto organizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexisten siempre, pero su aspecto y configuración pueden variar; por tanto, es probable que en la actualidad el mecanismo heterárquico, se imponga sobre los otros dos, generando un rompimiento histórico en la forma de gobernar una sociedad.

Algunos autores asocian la gobernanza con la sociedad civil, asumiéndola más consensual, igualitaria, basada en la confianza y en la deliberación que en la lógica jerárquica o de mercado y capaz de reproducir los valores intrínsecos de la sociedad civil. Otras perspectivas ratifican el declive de las potencialidades del Estado para que las políticas públicas no surjan de una autoridad central, ejecutiva o legislativa, sino que se construyan en un proceso plural de organizaciones públicas y privadas. Esto porque las redes de políticas públicas van creando formas emergentes de gobernanza, donde ni la jerarquía, ni el mercado son esquemas adecuados en medio de la creciente

interdependencia entre el Estado, los actores privados y las diversas organizaciones de la sociedad civil (Meuleman, 2009).

Por su parte Rhodes (2007) adopta un concepto más amplio de gobernanza afirmando que en la práctica son variados los niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional, debido al estímulo del Estado para que participen los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios y en la adopción de decisiones estratégicas, ocasionando que el Estado ya no sea hegemónico en el mando sino que su gestión más bien depende de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación (Rhodes, 2007).

Sintetizando, la gobernanza está actualmente caracterizada por constituir una red de instituciones y personas que, juntos, colaboran vinculados por un pacto de mutua confianza, configurando organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. Es decir, parafraseando a Rhodes (1996), "gobernanza sin gobierno", resume la idea que gobernar es siempre, desde esta perspectiva, un proceso interactivo, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad para emplear recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas (Rhodes, 2007).

Para terminar este aparte y en posible consonancia con Rhodes, es interesante citar a Vallespín (2000: 133) quien afirma: "Estado, mercado, negociación o cooperación, tercer sector y las diversas formas de interacción entre todos ellos, son las que constituyen las bases de la gobernanza y determinan un orden que modifica la tradicional visión de la acción de gobierno, enfrentándolo a algo que bien pudiera calificarse como una crisis de dirección jerárquica (Nateral PERAL, 2004). Esto quiere decir, que la gobernanza surge como respuesta a la plausible ineficiencia del Estado y es una nueva forma de gobernar en la que interactúan quienes gobiernan y quienes son gobernados con enfoque cooperativo e incluyendo actores públicos y privados.

3.1.3 Gobernanza y sociedad civil

En tiempo reciente ha surgido un enfoque denominado gobernanza interactiva el cual partiendo de la base que el Estado, sus instituciones y la administración pública son sin duda insustituibles, los nuevos sistemas de gobernanza requieren, entre otras

condiciones, una sistemática y formal transformación de la estructura y algunas funciones del Estado, en forma paralela surgirán cambios en los demás actores sociopolíticos. Desde este punto de vista, es muy importante analizar las capacidades institucionales del gobierno y la administración pública en la construcción de nuevos procesos para que las interacciones e iniciativas de una pluralidad de actores públicos, sociales y privados se preparen para enfrentar los diversos y complejos asuntos sociales que caracterizarán la agenda política y social contemporánea, protagonizada por impactantes problemas nacionales y globales en el ámbito político, económico, social y ambiental (Moreno Plata, 2021).

Las responsabilidades de la sociedad civil, en este panorama de gobernanza participativa o si se quiere interactiva ofrece dos aportes clave: tiene potencial para aumentar la efectividad, eficiencia y legitimidad en la toma de decisiones, así como en la formulación, implementación y evaluación de la política pública, porque propicia la creación de nuevos espacios democráticos, en los cuales ciudadanos responsables, informados y activos se movilizan construyendo nuevos canales de participación en la formación e implementación de la agenda pública a diferentes niveles sociopolíticos, sin privar de sus capacidades institucionales a los gobiernos y las administraciones públicas. Un proceso bastante complejo en las naciones en desarrollo, como es el caso de los países latinoamericanos, donde prevalecen administraciones con bajos niveles de burocratización inspirados en la teoría de Weber (Moreno Plata, 2021).

Otra ventaja se refiere a la construcción de espacios públicos como condición necesaria para la participación política, social y comunitaria en los procesos y estructuras de la gobernanza a través de organizaciones vigorosas nacidas de la sociedad civil y fuertes redes de organizaciones sociales, además de sólidas instituciones en materia electoral y calidad de la democracia.

Para un coherente estudio de los componentes centrales de la gobernanza es importante considerar el aspecto dinámico de las interacciones porque los procesos sociopolíticos resultan de las capacidades de actuación de sus actores acorde sus valores, objetivos e intereses. En este sentido deben equilibrarse cuatro aspectos organizacionales, a saber:

1. Las capacidades o competencias (técnica, organizacional, estratégica, aprendizaje)
2. Las capacidades específicas de las organizaciones (resolución de problemas, procesamiento de información, procesos de toma de decisiones, generación y aplicación de conocimientos)
3. Las interacciones con el contexto social y con otras organizaciones
4. El grado de dinamismo del aprendizaje social.

En esta perspectiva, los mecanismos para la toma de decisiones, juntamente con los de la eficacia y la legitimidad internas, son componentes básicos en la construcción de las capacidades institucionales de las organizaciones, en tanto constituyen el espacio donde se establecen las metas, se asegura su cumplimiento y, en esa medida, se construye su legitimidad interna (Roth Deubel, 2002).

Estas soluciones permiten que las organizaciones de la sociedad civil adquieran los enfoques y recursos para lograr una mejora en Gobernanza porque evidencian los beneficios de fortalecer a una organización en su desarrollo institucional alcanzando resultados de impacto y de largo plazo, particularmente en las agendas de desarrollo social y derechos humanos además de favorecer el diseño de estrategias y modalidades de solución cuyo objetivo es proporcionar un proceso de formación de capacidades que ofrezca conocimientos y ejercicios prácticos para fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en materia de Gobernanza.

En otras palabras, una gobernanza sustentada en el conjunto de organizaciones e instituciones construidas sobre el mercado, el Estado o la sociedad civil impactan positivamente la perspectiva de la relación Estado-sociedad civil, indiferente si se trata de gobernanza descendente o ascendente. Entendida la primera (de arriba hacia abajo), en la cual se reconoce la legitimidad de quienes formulan las políticas y la importancia de asegurar el cumplimiento de los objetivos elaborados por cada liderazgo político, de manera que los vínculos entre los actores gubernamentales locales, las empresas privadas y las organizaciones comunitarias adquieren relevancia para movilizar conocimientos y capacidades que faciliten una implementación exitosa de la política. Esta gobernanza inducida desde el Estado, bajo las modalidades de participación ciudadana o procesos participativos son organizados desde el gobierno,

es decir, las agencias estatales deciden quién, cuándo, cómo y en qué participa la ciudadanía. En este caso, los ciudadanos tienen oportunidad de apoyar o proveer insumos para la toma de decisiones en las políticas públicas, siguiendo las reglas formales establecidas por el Estado.

Ahora bien, la gobernanza ascendente (de abajo hacia arriba) tiene su énfasis en los actores locales y aunque presupone la cooperación voluntaria de la red local de actores en la búsqueda de los objetivos centrales de la política y, en los casos de conflictos con las autoridades, también considera la necesidad de adaptarse a las condiciones locales, puede descuidar los aspectos negativos que surgen del sesgo de las coaliciones locales, los intereses en conflicto entre los actores locales y las estructuras de poder. Esta forma de gobernanza es liderada por los propios ciudadanos interesados en la resolución de los problemas públicos; constituye procesos democráticos de carácter más informal, donde se imponen las iniciativas ciudadanas con capacidad para incidir en la formación de la agenda pública, la prestación de bienes o servicios públicos, o bien para impulsar las leyes de interés público o social (García, 2021).

El desafío para la sociedad entonces implica hacer más efectivas las instituciones existentes y a la vez crear nuevas estructuras, según los requerimientos dictados por la gobernanza global razón por la cual es preciso un trabajo mancomunado de liderazgo institucional multilateral que involucre las instancias regionales, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas con capacidad para, de manera consistente, llamar la atención en torno a las acciones que deben ponerse en marcha y gestionar que haya suficiente eco para emprender cualquier esfuerzo que permita cambiar el mundo a favor de lo deseable, teniendo en cuenta esa realidad política.

Finalmente es importante mencionar la interesante obra de André_Noël Roth Deubel (2002), quien en su libro “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación” explica o mejor defiende la hipótesis según la cual en la actualidad la constitución del análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción, es un proceso de construcción resultante de una sociedad post-estatal que evidencia la necesidad de una nueva forma de gobierno más adaptada al contexto. La tesis que

plantea el autor es que el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos serios si persisten en su pretensión de regir los destinos de la sociedad y por tanto corren el peligroso riesgo de enfrentarse a una crisis de gobernabilidad (Roth Deubel, 2002).

3.1.4 Administración pública gerencial

En relación con la temática la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (2018) enuncia que la administración pública debe ser un saber de gestión pública y del producto de resultados públicos en donde el empleado público debe pasar de ser un funcionario centrado en comportamiento normativo de funciones a ser un servidor público que oriente su trabajo a la satisfacción ciudadana y el logro de objetivos (ESAP.edu.co, esap.edu.co, 2018). A continuación, se presenta el modelo de gestión pública gerencial.

Figura 1.

Administración pública gerencial.



Fuente: elaboración propia con base en datos esap.edu co,2018

3.1.5 La nueva gestión pública

En el año 1991 Christopher Hood (profesor visitante de la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford, especialista en el estudio del gobierno ejecutivo, la regulación y la reforma del sector público), escribió el artículo “A New Public

management for all season” (Una nueva gestión pública para todo momento), que fuera reconocido como el texto fundador del debate académico acerca de la Nueva Gestión Pública, sus observaciones parten desde una perspectiva que destaca, los aspectos políticos de gestión tradicionales y los contrasta con las nuevas megatendencias administrativas que enfrenta el mundo actual, así como sus metodologías enfatizando en que la práctica es mejor que la teoría. Esas mega tendencias consideradas por Hood se pueden resumir como sigue:

1. Intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos
2. Viraje hacia la privatización, la cuasi-privatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la "subsidiariedad" en la prestación de servicios.
3. Desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos.
4. Desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública (Cejudo, 2011).

Cabe resaltar que la administración tradicional va más allá, pues consiste en brindarle a la función pública, economía, eficiencia y eficacia, elementos que enmarcan la funcionalidad del sector público y esa funcionalidad del Estado enfocada en bienes y servicios hacia unos clientes específicos, es decir se trabaja un mercado desde la operatividad y funcionalidad del Estado, lo que significa optimizar la economía de los recursos del Estado a través de la descentralización con diferentes actores particularmente privados en el mercado.

3.1.6 Burocracia administrativa

La concepción de burocracia en su dimensión moderna y más relevante la aporta Max Weber (1921) como el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en

clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública. Una radical búsqueda de modernización de las instituciones públicas en pro de la neutralidad basada en: jerarquía de autoridad, división sistemática del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados y normas preestablecidas por escrito. Teóricamente la burocracia es el mejor sistema de organización del trabajo que asegura la neutralidad y el trato equitativo de las administraciones públicas porque aporta seguridad jurídica a la sociedad y a los actores económicos, esa seguridad jurídica facilita el desarrollo económico como mecanismo para alcanzar el bienestar social (Ramió, 2020).

El modelo burocrático de Weber presenta, en las instituciones públicas, dos grandes problemas: uno estructural y otro contextual: el primero, un exagerado apego al reglamento utilizado como un sistema de protección y de privilegio en manos de los funcionarios; y el problema contextual procede del desarrollo del Estado del bienestar, donde los poderes públicos ya no se limitan a regular y a disciplinar a los actores sociales y económicos, sino que también prestan directamente un gran volumen de servicios públicos.

Esa contradicción entre burocracia y prestación de servicios flexible, eficaz y eficiente tiene un punto de inflexión de la mano de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) ya mencionada, que se postula como un modelo caracterizado por introducir en la administración pública diversas técnicas organizativas modernas vinculadas a la gestión empresarial y que se ha convertido de alguna manera en modelo teórico dominante en la mayoría de las administraciones públicas durante las tres últimas décadas. En la actualidad, las administraciones públicas contemporáneas conviven de manera conflictiva y desordenada con dos modelos: el burocrático y el gerencial. Conflictiva porque estos dos modelos son contradictorios y luchan por la dominación de uno sobre el otro, y desordenada ya que los cargos políticos y los empleados públicos utilizan ambos modelos de manera poco metódica (Ramió, 2020).

Una posible solución a la actual encrucijada es reconocer de manera clara que las administraciones públicas contemporáneas tienen dos grandes misiones: la de disciplina, que aporta seguridad jurídica para fomentar el desarrollo económico y humano de una determinada sociedad y para ello es necesario mantener el modelo burocrático. La segunda misión es prestar servicios públicos de manera flexible y

personalizada para lo cual es necesario el modelo gerencial de carácter empresarial. Una Administración ordenada con dos modelos que no compiten, sino que conviven de manera armónica. Por otra parte, la futura implantación en la Administración pública de la inteligencia artificial y de la robótica puede impulsar la implantación de un sistema burocrático mucho mejor que el actual.

De acuerdo con Mueller (1989, pp. 1-2), este concepto se comprende como el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o, sencillamente, como la aplicación de la Economía a la Ciencia Política. Sus propuestas giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de eficiencia en la actuación pública, criticando implacablemente al monopolio estatal bajo el que actúan (Sanchez, 2022).

Esto quiere decir que en el antiguo modelo burocrático se manejaba una demanda grande de recursos por parte del Estado sin que existiera un criterio de evaluación, de seguimiento y control social e institucional sobre la función del mismo Estado.

3.1.7 Responsabilidad administrativa

De conformidad con lo que señala Lüder (1994, p. 215), esta responsabilidad consiste en: “el cambio del gobierno hacia el gerencialismo y exige todo un nuevo conjunto de herramientas contables que aseguren el control empresarial y la responsabilidad administrativa interna” (Sanchez, 2022), esto quiere decir que es necesario crear una herramienta contable como sistema de información de la accountability la cual tiene que ver con la responsabilidad pública, la capacidad de manejo y la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos particularmente los directivos especialmente sobre las decisiones que toman para la asignación de los recursos públicos.

3.1.8 Modernización del Estado

Nuevamente Vallespín (2000), también afirma que la modernización del estado “permite imaginar un Estado mucho más versátil y multiforme que aquel al que estábamos acostumbrados” (Nateral PERAL, 2004). En relación con la temática la gestión del estado debe modernizarse cambiar el antiguo modelo burocrático

establecido por Max Weber dirigiéndose hacia la nueva gestión pública, a partir de esto el Estado puede proponer entre sus metas, emprender un proceso de reforma integral de su gestión a nivel gerencial.

Este concepto no sólo se refiere a la adaptación que requieren las estructuras organizacionales públicas derivadas del paradigma neoliberal, es también una expectativa positiva orientada a mejorar diversidad de condiciones para la sociedad y la organización estatal, sin caer en la trampa de confundir “Modernización”, con “Modernidad” o con “moda”, porque el concepto determina múltiples diferencias con otros campos de estudio y precisa los contenidos social y tecnológico que incluye, contenidos de los que puede derivarse la definición de Políticas Públicas concretas tanto en Colombia como en otros países (Assies, 2003).

Con el nuevo modelo económico, el mercado se ha convertido en la mejor fuente de recursos, así que para que el mercado funcione y se desarrolle es necesaria la existencia de un Estado transparente, orientado a la equidad de sus ciudadanos, donde las reformas modernizadoras estén centradas en ellos estimulando su participación en la sociedad. La modernización de la Gestión Pública ha sido un desafío para los gobiernos de la concertación y ha sido emprendida al entender que, para modernizar el Estado, es necesario iniciar modernizando y flexibilizando el aparato público, es decir, la administración pública. El contexto de la modernización del estado está marcado por cambios en el sistema político hacia la transición democrática; cambios en la economía, de desarrollista a subsidiario, impacto de la globalización en la relación estado-mercado- sociedad-civil, para un nuevo contexto de gobernabilidad democrática y nuevas relaciones emergentes entre Estado, mercado y sociedad civil, todo lo cual impone la necesidad de adecuar la administración estatal a las nuevas exigencias planteadas por los objetivos de desarrollo, democratización del aparato estatal y descentralización, que a su vez deben acompañar reformas de fondo en el ámbito de la justicia, de la democratización municipal, y otras reformas sociales de seguridad, convivencia y paz que van surgiendo a diario (Assies, 2003).

3.2 Marco conceptual

A continuación, se describen brevemente los elementos y conceptos fundamentales que configuran aquellos aspectos más importantes a tener en cuenta para ampliar el conocimiento en torno, no sólo a las BPG, sino a las características y condiciones políticas necesarias para su adecuada implementación en la región objeto de estudio, de manera que la aproximación resulte acertada y que para el lector dichos temas sean de interés y alimenten tanto su conocimiento como el deseo de aprender, enfatizando en el beneficio económico del ganadero y de su producción para que pueda ofrecer productos de doble propósito con alta calidad.

3.2.1 Buenas Prácticas Ganaderas

Las Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) son entendidas como un sistema de aseguramiento de inocuidad enfocado a la producción primaria, su objetivo es la gestión de riesgos biológicos, físicos y químicos generados en el predio y que podrían afectar la salud de los consumidores. (ICA, 2022). Entre los objetivos de estas Buenas Prácticas Ganaderas se busca alcanzar mayor seguridad y disponibilidad alimentaria, un mejor acceso a los alimentos para un mayor número de personas y obtener con certeza inocuidad y calidad nutricional

Técnicamente corresponden a estas prácticas y actividades de manejo aquellas asociadas a cada sistema de producción pecuaria, cuyo objetivo es disminuir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción de alimentos que puedan generar un riesgo directo sobre la salud del consumidor la productividad y sostenibilidad del sistema (ICA, 2022).

Las exigencias de la globalización han mostrado la importancia y necesidad de reconvertir la ganadería colombiana en sistemas de producción más competitivos, con una visión empresarial de largo plazo y una organización interna proyectada para satisfacer las necesidades de sus clientes. Con base en lo anterior el país estableció un protocolo que incluye una certificación para las organizaciones ganaderas que cumplan con los estándares propuestos durante todo su proceso productivo a fin de garantizar la calidad e inocuidad de los productos ganaderos finales, ya sean cárnicos o lácteos.

La implementación de BPG cumple el propósito de identificar, incentivar y acompañar a las ganaderías con proyección empresarial para que sean modelo de promoción en el desarrollo de altos estándares productivos para ampliar y sectorizar el escenario de las zonas ganaderas de carne, leche y doble propósito aumentando su potencial en mercados exigentes y de exportación.

Entre las ventajas de las BPG se encuentran todas las acciones involucradas en el eslabón primario de la ganadería bovina, orientadas a asegurar la inocuidad de los alimentos carne y leche, la protección del medio ambiente y de las personas que trabajan en la explotación. Dado que el país requiere mejorar el estatus sanitario de los productos con potencial exportador, para lograr la admisibilidad de la carne, leche y sus productos derivados, es clara la necesidad de capacitar a los ganaderos para cumplir lo reglamentado por el ICA para optar por la certificación de sus explotaciones (FEDEGAN, 2022)

3.2.2 Buenas prácticas en el uso de medicamentos

Es recomendable en este aspecto considerar con mucha atención las recomendaciones que realiza el ICA, como son:

- Usar productos con registro ICA
- Aplicarlos dentro del periodo de vigencia
- Almacenarlos adecuadamente
- No usar sustancias prohibidas
- Respetar el tiempo de retiro de medicamentos veterinarios
- Inventariar los productos veterinarios
- Usar bajo prescripción del médico veterinario
- Registrar los tratamientos veterinarios
- Notificar sobre eventos adversos

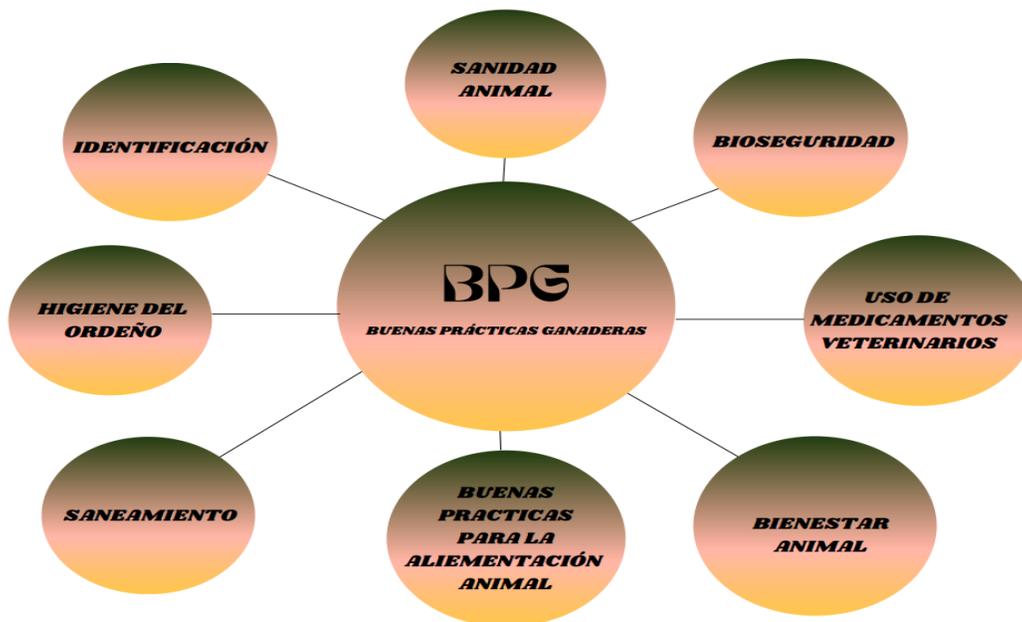
3.2.3 Inocuidad y Buenas Practicas

Estos dos términos se refieren a los procedimientos necesarios a seguir para alcanzar Buenas Prácticas alimentarias y a la vez garantizar que un alimento de origen ganadero no represente riesgo potencial para causar daño al consumidor cuando es preparado o procesado para ingerirlo, según y de acuerdo el uso al que se destine, ya

que es confiable por estar asegurado a través de las Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) entendidas éstas, como todas las acciones involucradas en la producción primaria y transporte de productos alimenticios de origen pecuario (Hernández, Hernández, Espinoza, Cervantes, & Rosas, 2009) (Rosales-Zambrano, 2022), la siguiente figura presenta los aspectos más relevantes a considerar para la aplicación de buenas prácticas ganaderas.

Figura 2.

Buenas prácticas ganaderas.



Fuente: elaboración propia con base en datos del instituto colombiano agropecuario

3.2.4 Bienestar animal

Este concepto en esencia incluye tres elementos: funcionamiento adecuado del organismo, es decir que los animales estén sanos y bien alimentados; el estado emocional del animal evitando emociones negativas como dolor o miedo crónicos; y la posibilidad de expresar algunas conductas normales propias de la especie. A sabiendas que no todas las conductas son igualmente importantes en lo que al bienestar del animal se refiere porque sí el animal muestra una respuesta de estrés o manifiesta conductas anormales cuando no puede expresar la conducta esperada es cuestión de atender su situación o buscar las causas. La conducta de nidificación de la

cerda antes del parto o la conducta de hozar de los cerdos, ejemplifican estas conductas importantes. Ahora bien, los tres principios no son necesariamente contradictorios, sino que en muchas ocasiones son complementarios (Fraser, Weary, Pajor, & Milligan, 2017).

Por su parte de Organización Mundial de la Salud Animal considera que un animal se encuentra en un estado satisfactorio de bienestar cuando está sano, confortable y bien alimentado, cuando puede expresar su comportamiento innato y no sufre dolor, miedo o disestrés (WOAH, 2008). Por consiguiente, el bienestar del animal queda garantizado cuando se cumplen cinco requisitos básicos:

1. El animal no sufre sed, hambre ni malnutrición, porque tiene acceso a agua de bebida y recibe una dieta adecuada a sus necesidades.
2. El animal no sufre estrés físico ni térmico, porque se le proporciona un ambiente adecuado, incluyendo refugio frente a las inclemencias climáticas y un área de descanso cómoda.
3. El animal no sufre dolor, lesiones ni enfermedades, gracias a una prevención adecuada y/o a un diagnóstico y tratamiento rápidos.
4. El animal es capaz de mostrar la mayoría de sus patrones normales de conducta, porque se le proporciona el espacio necesario y las instalaciones adecuadas, y se aloja en compañía de otros individuos de su especie.
5. El animal no experimenta miedo ni disestrés, porque se garantizan las condiciones necesarias para evitar el sufrimiento mental.

Principios de gran utilidad cuando se valora el bienestar de los animales en las explotaciones ganaderas y también durante el transporte y sacrificio.

3.3 Marco legal

El marco normativo que ha guiado al país al respecto se deriva de los objetivos de la FAO implementando programas de sanidad animal relacionados con el establecimiento de mejores prácticas en la prevención y control de enfermedades prioritarias que amenazan a la producción animal, la salud pública y el comercio (OIE, 2022).

En seguida se presenta un cuadro que contiene las principales normas vigentes en relación con las Buenas Prácticas Ganaderas que se exigen en Colombia; ha sido estructurado de acuerdo con diferentes documentos CONPES, Resoluciones, Leyes y Decretos, que se refieren al tema de investigación.

Tabla 1.

Principales normas legales para la ganadería en Colombia.

NORMA	DESCRIPCIÓN
LEY Internacional 8/2003 De Sanidad animal	Protección de la salud humana y animal, control, erradicación de las enfermedades de los animales susceptibles de ser transmitidas a la especie humana
CONPES 3446 30/10/2006 CONPES 3376 05/09/2005	Lineamientos para una política nacional de calidad
Decreto 616 de 2006	Política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche Por el cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercializa, expendia, importe o exporte en el país
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
Resolución 2341 de 2007	Por la cual se reglamentan las condiciones sanitarias y de inocuidad en la producción primaria de ganado bovino y bufalino destinado al sacrificio para consumo humano.
Resolución 3585 de 2008	Por la cual se establecen los requisitos para obtener la certificación en Buenas Prácticas Ganaderas BPG en la producción de leche".
Resolución ICA 67449	Por medio la cual se establecen los requisitos para obtener la certificación en buenas prácticas ganaderas BPG en la producción de leche
Resolución ICA 3207 08/10/2014	Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para los predios de bovinos y bufalinos para sacrificio con destino a exportación a Estados Unidos y Canadá
Resolución 115708 2021	Establecer los requisitos y el procedimiento para obtener la autorización sanitaria y de inocuidad en los predios productores de animales destinados a la producción de carne y/o leche para el consumo humano
Decreto 3149 13/09/2006	Por el cual se dictan disposiciones sobre la comercialización, transporte, sacrificio de ganado bovino o bufalino y expendio de carne en el territorio nacional.
Ley 1876 de 2017	Por la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de agricultura y desarrollo rural

3.4 Marco geográfico

La Sabana Centro tiene una extensión de 1024 km² que representa el 4.23% del departamento de Cundinamarca (24.210 Km²) y se estima que un 3% de su superficie está clasificado como suelo urbano. Esta provincia hace parte del área geográfica de la cordillera oriental, lo que determina ciertas características en materia de oferta ambiental, debido a la conformación de áreas ecológicas estratégicas como los páramos de Guerrero y Guargua; estos son dos de los diez que conforman la cordillera oriental de la región central y que resultan vitales para la estructura ecológica regional y la Bio-región de la Cuenca Alta del río Bogotá, declarada Área de Interés Ecológico Nacional (art. 61 ley 99 de 1993) (Findeter; Universidad de la Sabana, 2022).

Se calcula también la presencia de unas 73.201 cabezas de ganado bovino que representan para el departamento el 9,7% y la consolidan como la tercera provincia en número de bovinos, después de las provincias de Sabana Occidente (11%) y Medina (10,9%). Sabana Centro es considerada la primera provincia con mayor producción de litros de leche por día: 20,5% de la producción departamental destacando los municipios de Nemocón, Tocancipá, Zipaquirá y Chía.

Figura 3.

Municipios de la provincia Sabana Centro de Cundinamarca.



Fuente: Gobernación de Cundinamarca, 2022

Las características físico-geográficas de la provincia están determinadas por su ubicación en el altiplano Cundi-boyacense, conformado por depósitos aluviales y fluvio-lacustres, así como un conjunto de colinas suaves y cerros aislados, donde predomina el clima frío y la condición de húmedo. semi-húmedo a semiárido. La gran diversidad geográfica, climática y biótica que conforma sus ecosistemas, ha prestado servicios de soporte a procesos productivos, oferta de bienes y servicios fundamentales, recursos naturales y regulación ecológica (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2017).

La población de Sabana Centro creció un 38.3%, en los últimos diez años según datos DANE, en contraposición al crecimiento de la capital de la República, que creció 8.4 % en el mismo período; según ello, para el año 2025, la provincia podrá alcanzar una población total de 989.295 personas, representando el 18.5 % de la población de Cundinamarca y el 1.1 % de la población nacional, además el 86.6% de esa población pertenece al régimen del Sistema de Seguridad Social en Salud. Los municipios con mayor número de habitantes son Chía, Zipaquirá y Cajicá, los cuales albergan el 64% del total de la población de la región. La fuerza laboral abarca a las personas económicamente activas, empleadas o desempleadas, que aportan a la producción de bienes y servicios teniendo alta conmutación laboral, es decir: muchos trabajadores se desplazan a diario entre Bogotá y sus municipios (DANE, 2019).

A nivel ambiental la región presenta contaminación generada en la cuenca del río Bogotá a causa de la carga de materia orgánica (DBO, Demanda Biológica de Oxígeno) aportada al río con respecto al total de la cuenca, lo cual ha generado zonas de protección territorial por iniciativa estatal. El año anterior (2021), la provincia Sabana Centro generó 177.258 toneladas de residuos, de las cuales fue aprovechado un 3.4 %, cifra que representa un incremento importante frente al año anterior (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2020).

La subcuenca del Río Frío es parte de la cuenca alta del Río Bogotá, se localiza en el centro oriente de la Sabana de Bogotá, entre los 3700 m.s.n.m. y 2550 m.s.n.m. de altura, presenta relieves montañosos, ondulados y fuertemente quebrados, con clima frío húmedo y temperatura promedio de 12°C. Comprende parcialmente los municipios de Tabio, Cajicá, Zipaquirá y Chía y en menor proporción los municipios de

Tenjo, Cogua, Pacho, Cota y Subachoque (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2020).

El único cuerpo de agua presente en la sub-cuenca es la laguna Pantano Redondo que en sus bordes y en el fondo presenta problemas de sedimentación significativos y una seria disminución de los cuerpos de agua que reducen el potencial hídrico, todo ello derivado en gran medida de los diferentes problemas relacionados con el mal manejo de los suelos, el pastoreo intensivo, la deforestación de los bosques nativos existentes, inapropiados sistemas de riego, la explotación minera indiscriminada, el incremento de los cultivos de flores y la frontera agrícola que por su cercanía a la capital ha generado cambios en el uso agropecuario a causa del aumento de proyectos urbanísticos en los municipios de Chía, Tabio y Zipaquirá siendo afectadas también las actividades económicas relacionadas con agroindustrias de lácteos, hortalizas, papa, pastos y ganadería con doble propósito (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2020).

Un aspecto fundamental en términos socio económicos para la provincia Sabana Centro es la competitividad, entendida como la capacidad de sus actividades productivas, así como de sus habitantes y organizaciones públicas, sociales y privadas para ser en conjunto eficaces, eficientes e innovadoras, lo cual implica que cuenten con los equipamientos, infraestructura, capital humano e instituciones necesarios para beneficiarse de sus ventajas comparativas y que le permitan consolidarse como un territorio competitivo.

Algo de gran importancia es reconocer la diversidad en las actividades económicas de la provincia, en la cual municipios como: Cota, Tocancipá y Gachancipá le han apostado al sector industrial con la construcción y puesta en operación de zonas francas. A su vez los municipios de Chía, Cajicá y Zipaquirá se han especializado en la prestación de servicios de vivienda de estrato alto y medio y los demás municipios han definido sus economías principalmente por medio de la producción de bienes y servicios relacionados con el turismo, la agricultura y la ganadería (Cámara de Comercio de Bogotá , 2016).

En ese contexto es posible destacar las razones por las cuales la Política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se fundamenta en construir un mejor

estatus sanitario y fitosanitario para la admisibilidad de los productos agropecuarios y el mejor aprovechamiento comercial de los Tratados de Libre Comercio relativos a sanidad agropecuaria y control técnico de insumos.

La región también se caracteriza por su tradición minera, en especial por la explotación de sal, metales de la industria del acero, minerales, roca fosfórica, arcillas y materiales para la construcción, sin embargo, algunas de estas explotaciones generan alta contaminación ambiental.

En cuanto al desarrollo comercial, tiene gran número de empresas (44,2%), que equivalen a 9.393, cuya estructura está concentrada en los sectores de servicios (82%), industria (10%), construcción (4%), explotación minera y canteras (1%); así mismo en ella abundan las microempresas muchas de ellas localizadas en el municipio de Chía (30,6%) y orden de importancia: Zipaquirá (29,9%), Cajicá (11,4%), Cota (6,2%), Tocancipá (5,2%), Tabio (2,6%), Sopó (4,7%), Cogua (2,2%), Nemocón (1,0%), Tenjo (3,7%) y Gachancipá 2,1%). El 4,5% de las empresas de la provincia realizan operaciones de comercio exterior siendo los sectores de mayor potencial exportador: el comercio y reparación de vehículos automotores; la industria manufacturera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; agricultura; ganadería; comercialización de productos alimenticios (lácteos); y, la producción y comercialización de flores (Cámara de comercio de Bogotá, 2019).

4. Metodología

4.1 Tipo de investigación

La investigación realizada es de carácter exploratorio, descriptivo y cualitativo con combinación cuantitativa, no sólo para verificar la aplicación de BPG, sino también en aras de identificar los lineamientos necesarios para promover una política pública que favorezca la implementación de BPG, en la región a fin de obtener mejores beneficios y favorecer la comercialización de los diferentes productos.

4.2 Diseño muestral y tamaño de la muestra

Si bien la población bovina en el país está distribuida en unos 633.841 predios y el total de este ganado se encuentra distribuido en diez departamentos, corresponde a Cundinamarca 5 %; con base en lo cual el número de predios ganaderos ubicados actualmente en la provincia Sabana Centro oscila entre 700 y 1000 fincas (Instituto Colombiano Agropecuario, 2022). En consecuencia, para el desarrollo de la investigación se aplicó la siguiente fórmula para universo finito, tomando como población el menor número de predios.

$$n = \frac{N Z^2 pq}{d^2 (N - 1) + Z^2 pq}$$

Donde:

n = tamaño de la muestra

N = tamaño de la población (700)

Z = Nivel de confianza

p = proporción aproximada del fenómeno en estudio en la población de referencia

q = proporción de la población de referencia que no presenta el fenómeno en estudio (1 -p).

El resultado arrojó n = 170 predios ubicados en la Sabana Centro, de los cuales consultando la base de la Gobernación de Cundinamarca se procedió a establecer contacto por medios electrónicos con los propietarios o administradores de aquellos dedicados a la actividad ganadera de diferente propósito, ubicados en los municipios

de Tenjo, Sopó, Tocancipá, Cogua, Nemocón, Sesquilé , Tabio, Tausa y Zipaquirá acorde las indicaciones por sectores productivos predominantes en cada municipio según los datos disponibles (Cámara de Comercio de Bogotá , 2016).

4.3 Participantes

La importancia estratégica del sector ganadero en la región Sabana Centro es indudable por razones de abastecimiento de sus cadenas agroindustriales hacia Bogotá, el resto de Cundinamarca y otros lugares del país, que se ve reflejada en la cantidad e importancia que tiene en cuanto capacidad productiva. De los predios escogidos dedicados a la producción de carne y leche (doble propósito) en el área rural ya descrita, se diseñó una breve encuesta y además de indicarles el objeto de la investigación, se les solicitó su consentimiento para aplicarla. Luego se enviaron los formularios por correo electrónico y WhatsApp, para superar las distancias geográficas entre ellos y una vez fueron reunidos todos los formatos respondidos se procedió a la tabulación y análisis de resultados. Todos los convocados mostraron buena voluntad de participar en la investigación y oportunamente devolvieron los formularios con sus respectivas respuestas.

4.4 Fuentes de información

Las fuentes primarias fueron los dueños o administradores de las fincas ganaderas seleccionadas para aplicar la encuesta y aunque en su momento a todos se les solicitó el nombre, en la tabulación de resultados no se registra esta información en aras de mantener la privacidad de las personas y para dar cumplimiento a la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012) que reconoce y protege el derecho de las personas a conocer, actualizar y rectificar la información recogida acerca de ellas en documentos públicos o privados.

Como parte de las fuentes secundarias, además de diferentes textos, publicaciones y sitios web, se consultaron también tres fuentes de información que contienen información valiosa relacionada con el tema, las cuales se incluyen en el siguiente cuadro, organizado a partir de: nombre de la institución, título del documento, autores, alcance obtenido y el aporte que ofrece a esta investigación.

Tabla 2.*Algunas fuentes teóricas consultadas.*

Institución	Título	Autores	Alcance	Aporte a la Investigación
Universidad Libre, Seccional Socorro	Modelo de capacitación en buenas prácticas ganaderas en el municipio del Socorro, departamento de Santander	Laura Daniela Meneses Uribe 2021	Capacitar a los productores del municipio de El Socorro en buenas prácticas ganaderas, buscando de esta forma mejorar la calidad de los productos ofertados por los mismos	La alta participación en estos programas permite, que el productor recupere la confianza en los procesos de asistencia técnica y el extensionista, ayuda a la mejora continua de los procesos y las producciones mismas, dando oportunidad al ganadero de obtener, con el tiempo, producciones más tecnificadas y rentables
Asociación de ganaderos del altiplano cundiboyacense y occidente de Boyacá (ASOGABOY)	Apoyo en programas de sanidad animal y buenas prácticas ganaderas	Olga Cecilia Muñoz Hernández Año 2018	Apoyar la asistencia técnica en 4 sistemas productivos bovinos de los municipios de Simijaca, y Chiquinquirá que se encuentran dentro del proceso para lograr la certificación en buenas prácticas ganaderas (BPG) con el apoyo de (ASOGABOY)	Contribuir en la prevención y erradicación de enfermedades como Brucelosis Bovina y Fiebre Aftosa, entregar alimentos de origen animal inocuos, proteger el medio ambiente y brindar apoyo protección y bienestar a las comunidades rurales para alcanzar una mejor calidad de vida
Asociación de Ganaderos de Antioquia "Faga".	Orientación y seguimientos en el proyecto de buenas prácticas ganaderas en el municipio de maceo "Antioquia"	Diana Janet Garzón Gaviria	El programa escuelas de campo con enfoque en BPG, impacta la ganadería antioqueña motivando al campesino a certificar el sistema productivo ante ICA.	Generar valor agregado a la producción cárnica y doble propósito además de un aseguramiento de la inocuidad y la trazabilidad de los diferentes productos

Fuente: elaboración propia con base en datos repository.unan.co

II Parte

Resultados

5. Escenario y tipo de ganaderías

El tipo de ganado que se maneja en cada finca es variado y ofrece diversas características, particularmente hay razas o combinaciones de ellas que resultan ejemplares en producción de carne y leche en Colombia, las que se identificó son trabajadas en la región se describen en seguida.

- Simmenthal. Raza de excelente desempeño lácteo, al combinar una elevada producción con un promedio de 6.500 kg por lactancia en 305 días con alto contenido en grasa (4 - 4,14%) y proteico (3,7%), así mismo sobresale por la buena calidad de la carne, sin exceso de grasa y con un porcentaje de rendimiento en canal de 58,1% en promedio.
- Hartón del valle. Bovino de origen autóctono, resultado de la combinación de razas ibéricas como la Rubio Gallega, Palmeña y Canarias con la Asturiana de los Valles, entre otras. Las hembras pueden alcanzar 472 kg de peso, mientras los toros pueden ubicarse en torno a los 730 kg. Su producción lechera resalta con registros de hasta 2.200 kg por 280 días.
- Holstein americana. Esta raza es una de las más populares no solo en Colombia sino en todo el continente, lechera por excelencia que llega a producir entre 20 y 22 litros de leche por día con un peso que llega a los 650 kilogramos. Su producción de carne está en segundo renglón después de la leche, pero es un tipo versátil que destaca por su polifunción.
- Pardo suizo. Ganado de origen europeo, puede superar los 1.200 kg de peso corporal en machos adultos. Las cantidades de leche alcanzan los 7.000 kg anuales enfocado a la producción lechera. El Braunvieh, por su rendimiento en canal y gran corpulencia es visto como una de las mejores razas para carne.
- Bovino. Razas dedicadas a la crianza y domesticación de toros y vacas, produciendo alimentos para consumo humano y otros artículos.
- Ceba. Una actividad ganadera que tiene por objeto básico producir machos cebados para la venta.

- Doble propósito. Sistema que permite producir conjuntamente carne y leche, este sistema en general es particular de algunas razas específicas, pero también es común aprovechar algunos cruces para cumplir esa función.
- Ganado equino. Se refiere al conjunto de animales compuesto, en su mayoría por caballos, pero así mismo puede estar integrado por asnos o burros y mulas.
- Ganado de leche y carne. Este ganado tiene un cuerpo rectangular generando mayor espacio para la acumulación de carne. El ganado de leche a su vez, tiene un cuerpo triangular, con poca musculatura y sus hembras presentan grandes ubres. En particular en los predios de la región hay mayoría de animales de raza Normando la cual se caracteriza por ser excelente ganado lechero.

5.1 Instrumento de recolección de información

1. ¿Conoce la política de ganadería bovina sostenible?
SI _____ NO _____
2. ¿En la finca, aplica Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) recomendadas por las autoridades?
SI _____ NO _____ Otra _____
3. ¿Qué entiende por ganadería sostenible?

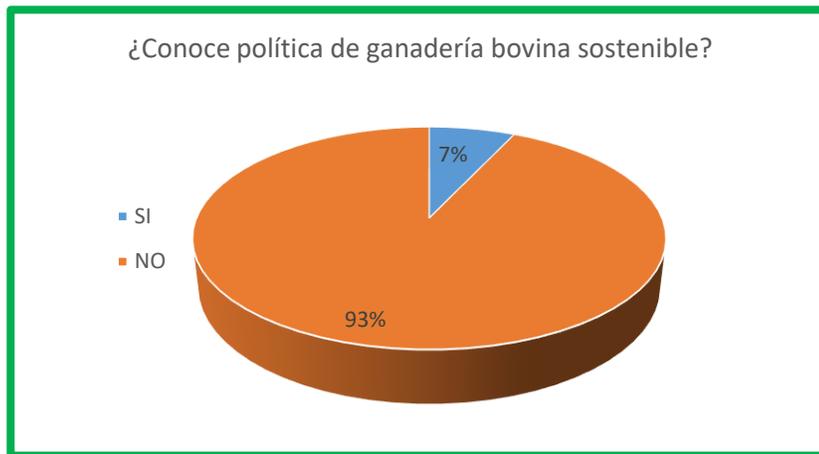
4. ¿Tiene definidos protocolos y controles para manejar basuras y residuos peligrosos?
SI _____ NO _____
5. ¿Recibe información de las autoridades sobre planes o programas de financiamiento?
SI _____ NO _____
6. ¿Considera que su producción ganadera afecta negativamente las fuentes de agua o los recursos forestales del sector?
SI _____ NO _____
7. ¿Qué entiende por política pública?

5.2 Tabulación y análisis de resultados

En seguida se presentan las gráficas y análisis correspondientes a las respuestas obtenidas para cada una de las siete preguntas que integraron el cuestionario aplicado a los ganaderos de la región Sabana Centro.

Figura 4.

¿Conoce la política de ganadería bovina sostenible?

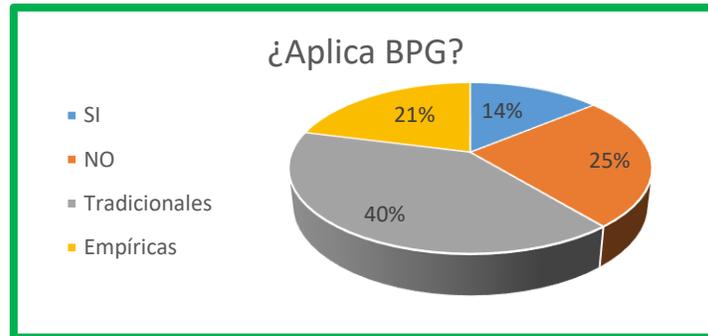


Las respuestas obtenidas para esta pregunta señalan alto desconocimiento tanto de la política pública como de la resolución que busca regularla. Esto puede obedecer a varias razones: la relativa reciente publicación de la resolución 0126 en 2022, que contiene los lineamientos para dicha política; también puede resultar del pobre interés de los ganaderos que trabajan en la región por informarse al respecto; o quizá de una escasa divulgación que puede haber recibido la norma en este círculo ganadero.

Es de anotar que este resultado puede ser preocupante porque impide que se cristalice la determinante e importante participación de la sociedad civil en la gobernanza dirigida al sector ganadero que realiza su producción en diferentes predios de algunos de los municipios que conforman la Sabana Centro de Cundinamarca.

Figura 5.

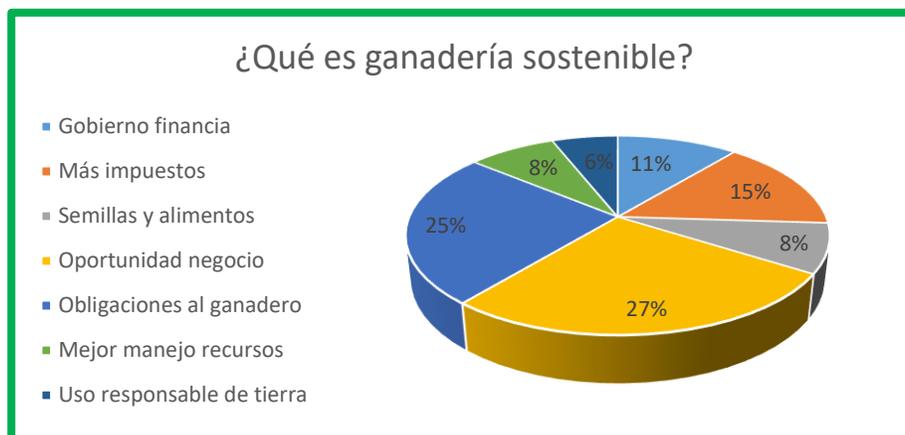
¿En la finca, aplica Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) recomendadas por las autoridades?



La segunda pregunta arrojó resultados interesantes pues, si bien, puede afirmarse en general que las fincas aplican BPG, parece existir una interpretación subjetiva de las mismas, es decir algunos ganaderos consideran BPG las costumbres ancestrales como ofrecer los alimentos en bateas o baldes que permanecen a la intemperie, mezclar diversidad de residuos agrícolas (granos, maíz, heno de alfalfa o ensilaje), sin evaluar el valor nutricional del resultado, no significan BPG. Por tanto, estas respuestas resultan definitivamente relativas en relación con que algunos hábitos seguidos en las fincas constituyan BPG.

Figura 6.

¿Qué entiende por ganadería sostenible?

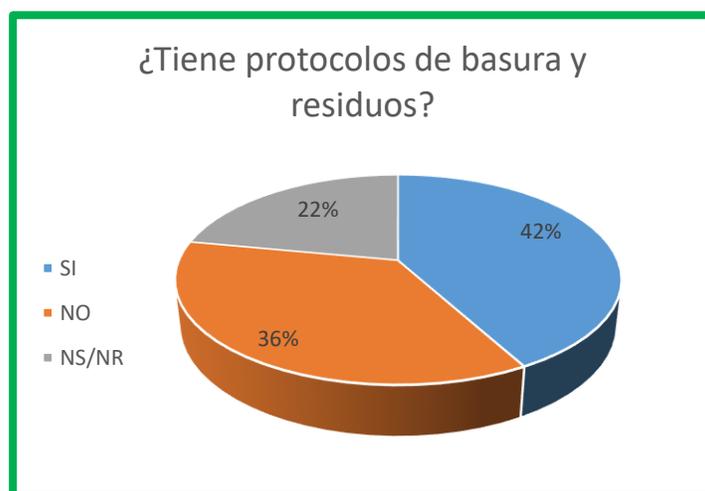


Este grupo de respuestas señala que existe poco conocimiento o comprensión con respecto del tema sostenibilidad, por parte de muchos ganaderos, pues apenas un 14% (sumando 8% y 6%, de respuestas que se refirieron al manejo de recursos y al uso responsable de la tierra), permite afirmar que una minoría domina el concepto. En pocas palabras es evidente que se requiere mejor información en manos de los ganaderos que desde la gobernanza hacen parte de la sociedad civil y en consecuencia es de quienes depende, en mayor grado, el adecuado funcionamiento de las relaciones con el mercado pues para una efectiva gestión de la citada gobernanza e implementación de los lineamientos de la política pública ganadera propuesta por el gobierno nacional la participación informada de este grupo humano es fundamental.

También es importante mencionar que esta pregunta generó múltiple respuesta por tanto hay un mayor número de conceptos.

Figura 7.

¿Tiene definidos protocolos y controles para manejar basuras y residuos peligrosos?



Para el análisis de este conjunto de respuestas es importante mencionar algunas indicaciones del ICA, entre las cuales es obligatorio para las fincas tener un plan sanitario documentado que contemple la prevención, el diagnóstico y el manejo de residuos, enfermedades, planes de vacunación, desparasitación, manejo preventivo y curativo de los animales a cargo de un profesional responsable. Debe existir un área de

cuarentena que evite riesgos para la salud humana y animal y por igual los medicamentos veterinarios e insumos estén marcados, almacenados debidamente y protegidos de humedad, insectos o roedores, por mencionar algunos aspectos relativos a protocolos de manejo relativos a las basuras y residuos.

Figura 8.

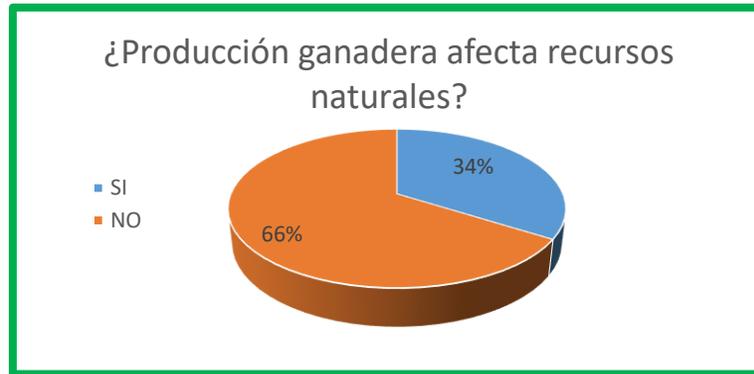
¿Recibe información de las autoridades sobre planes o programas de financiamiento?



No sólo el ICA, sino también FEDEGAN y otras agremiaciones de ganaderos registradas en la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas (UNAGA), disponen de este tipo de información y por ende tienen la responsabilidad de difundirla, sin embargo las respuestas obtenidas permiten interpretar que no hay una adecuada, oportuna y suficiente información acerca de los programas de financiamiento disponibles para los ganaderos de la región, es decir, desde los componentes que integran la gobernanza: sociedad civil, mercado y Estado pareciera que los recursos se desaprovechan o no son ejecutados, afectando por lo tanto el progreso y la sostenibilidad del sector, al menos en la región objeto de estudio.

Figura 9.

¿Considera que su producción ganadera afecta negativamente las fuentes de agua o los recursos forestales del sector?

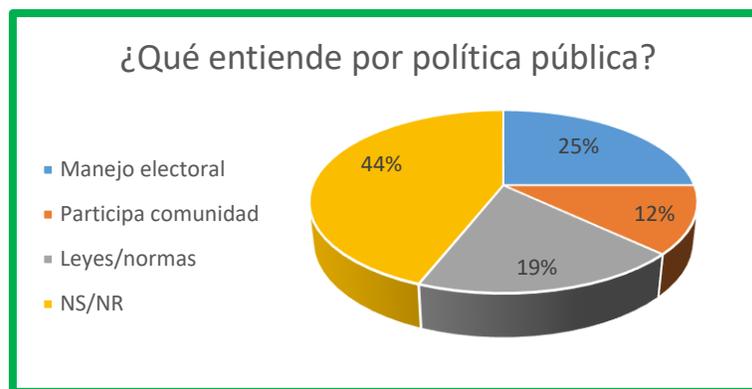


Los resultados obtenidos para la pregunta número seis dejan entrever posibles problemas a nivel de conciencia ambiental por parte de los ganaderos. El considerar, en la mayoría de las respuestas que la producción ganadera no afecta negativamente las fuentes de agua y los recursos forestales, puede obedecer a varios factores, por ejemplo: negligencia, irresponsabilidad, desconocimiento de métodos de protección ambiental, escasa información y en todo caso es llamativo el alto porcentaje de respuestas negativas que arrojó esta pregunta.

Por tanto, una vez más es importante considerar la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas y particularmente en aquellas dirigidas al entorno ganadero para que las BPG sean eficientes y cumplan con la preservación de los recursos que le dan sustento a este vital renglón de la economía y la producción.

Figura 10.

¿Qué entiende por política pública?



Las respuestas arrojadas por la última pregunta del cuestionario demuestran alto desconocimiento de uno de los conceptos clave de la investigación, por lo tanto, se convierten en evidencia de la necesidad de ofrecer capacitación, antes (o en forma paralela) de generar leyes y normas. O según afirma el autor Andre Noel Roth, el análisis de las políticas públicas es relativamente nuevo en el país y requiere un abordaje que aleje el concepto del pensamiento que ellas consisten en ideas de los gobernantes de turno o de los partidos políticos que representan.

Observando las respuestas y el bajo porcentaje de respuestas que se aproximan apenas un poco, al tema de la participación de la comunidad, señalan la importancia de además de los lineamientos de política para la ganadería bovina sustentable gestionar procesos basados en una metodología puntual que difunda las políticas públicas como una ciencia del Estado en acción, basada en la investigación social dirigida a explicar la actividad concreta de las autoridades.

5.3 Discusión

El departamento de Cundinamarca está organizado, administrativamente, en 15 provincias conformadas por 116 municipios. De esas provincias, ocho superan, en población y número de empresas, a varias ciudades del país, a saber: Almeidas, Guavio, Medina, Oriente, Sabana Centro, Soacha, Sumapaz y Ubaté. Tales provincias disponen de los ingresos corrientes de la Administración nacional para financiar los planes municipales de desarrollo y los que se agrega la inversión de la Administración

departamental a través de sus distintas entidades, siendo el total de los recursos destinados a programas económicos, sociales, de mejoramiento de la infraestructura y otros aspectos institucionales. En general los proyectos económicos, se orientan a capacitar y apoyar al sector productivo de los municipios, así como a desarrollar programas estratégicos que generen productividad y oportunidades de empleo (Gobernación de Cundinamarca, 2021).

En particular la provincia Sabana Centro, según datos DANE, está habitada principalmente por ganaderos que han desempeñado este oficio por herencia y de manera empírica, lo cual describe muchas de las prácticas que caracterizan su estilo de trabajo y producción, en general son personas que aman el campo pero que no siempre conocen o tienen interés por aprender y aplicar Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), para involucrarlas en la producción de carne y leche, siendo sus padres o abuelos quienes les han enseñado el manejo de los animales y la finca. Es importante precisar también que algunos también se han educado y son agrónomos o se asesoran por profesionales de disciplinas afines.

Los pequeños y medianos ganaderos manifiestan estar inconformes con los servicios de capacitación y asesoría que ofrece el Estado y sus instituciones de apoyo, a pesar de los beneficios derivados de la promoción e implementación de BPG, pues argumentan que los beneficios suelen llegar a manos de los grandes productores de carne y leche, pero en realidad muchos ganaderos ignoran, o mejor, omiten que las BPG son condiciones clave por su utilidad y aporte a la operación, que inciden positivamente sobre varios factores: a) producción primaria de alimentos inocuos; b) mejor alimentación animal; c) adecuado uso de medicamentos veterinarios, d) mayor sanidad animal y bioseguridad, en síntesis: propician bienestar animal, higiene de ordeño y trazabilidad.

Es de anotar que, por ejemplo, la leche y algunos de sus derivados, dadas sus características físicas y químicas, son productos que se deterioran fácil y rápidamente, por lo tanto y para prevenir la contaminación y asegurar su calidad, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en el año 2011, definió un conjunto de estrategias de manejo, denominadas "Buenas Prácticas Ganaderas en la Producción de la Leche (BPG-PL)" entre las cuales se contemplan los procesos de producción, ordeño y

conservación que pueden y deben ser seguidos en las fincas para lograr producir leche de excelente calidad (DANE; Minagricultura., 2013). En otras palabras, quedó señalado el camino para, desde la sociedad civil, con la ayuda tanto del mercado como del gobierno, se hicieran cargo, bajo por su propia responsabilidad, de protagonizar su espacio particular en el escenario de la gobernanza.

Es importante tener presente que alcanzar éxito en los esfuerzos gubernamentales que buscan apoyar la alimentación, la agricultura y la ganadería depende de las fluctuaciones de la economía política, la gobernanza y los incentivos de las partes involucradas en el contexto local, nacional y mundial. Generalmente la economía política se referencia en los factores sociales, económicos, culturales y políticos que estructuran, sostienen y transforman el escenario público y privado, sus intereses y sus relaciones en el tiempo, incluyendo los lineamientos necesarios para formular las diferentes políticas públicas. En ese orden de ideas la gobernanza se enfoca en el cumplimiento de reglas para que las organizaciones y los procesos formales e informales desarrollados por actores públicos y privados articulen sus intereses, tomando y aplicando sus decisiones.

Dado que la economía política afecta las reformas estatales e institucionales y por ende a las formas de gobernanza necesarias para permitir y facilitar que se adapten las normas que apoyan la alimentación y la ganadería, también la dinámica de la economía política puede dificultar esos esfuerzos de adaptación. Una política ganadera enfocada a la implementación de BPG en los países productores, puede mejorar el acceso de las personas a dietas saludables, también la inocuidad de los productos cárnicos y lácteos, así como favorecer la ganadería sostenible. Por eso un ejercicio fundamental es comprender los factores y dinámicas de la economía política porque es un hecho que para lograr los objetivos propuestos por la sociedad civil, la gobernanza, las instituciones, los intereses y las ideas, son factores dinámicos que influyen sobre las políticas que propenden por apoyar la alimentación y la ganadería con base en tres elementos generales a considerar y gestionar de manera eficaz al adaptar esas políticas de apoyo, a saber: el contexto político; las perspectivas de la sociedad civil o el mercado; y, la voluntad gubernamental.

Pensando en los ganaderos que brindaron sus respuestas es evidente que existen diferentes problemas, en particular aquellos relacionados con la producción, comercialización y distribución de los bienes de consumo que entregan al mercado, adicionalmente algunos de ellos disponen de conocimientos que se pueden convertir en insumo para capacitación o servicios dirigidos a otros miembros, todo lo cual redundaría en fortalecer el esquema comercial del sector.

En ese orden de ideas resulta de gran valor contar con políticas públicas que promuevan la implementación de BPG, de manera que, mediante procesos de gestión posibilite apoyo y asesoría de diferentes entidades tanto estatales, como públicas y privadas para los ganaderos, pero a la vez promoviendo la participación activa de la sociedad civil como agente de mercado no sólo en la Sabana Centro de Cundinamarca sino para que se puedan extender, con el tiempo, a otros municipios y quizá al resto del país de manera que la política ganadera en realidad impulse el sector y beneficie a sus protagonistas.

Lo anterior porque mediante una adecuada aplicación de los principios de gobernanza los ganaderos pueden construir y fortalecer una variedad de redes de producción y comercialización basadas en sólidas plataformas económicas que promuevan procesos de cambio y mejoramiento colectivo para impulsar el desarrollo local y alcanzar mayor sinergia territorial.

5.4 Conclusiones

Una vez desarrollada la investigación se lograron identificar los principales lineamientos de gobernanza y política pública necesarios para aplicar Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) en la Sabana Centro de Cundinamarca, el primero de ellos es el acceso a la certificación ambiental en ganadería sostenible, entre cuyas ventajas se incluyen elementos de gobernanza como: incentivar el crecimiento en el mercado nacional e internacional de los productos pecuarios; promover un cambio en el consumo como valor agregado de las BPG; generar mejor conciencia entre los ganaderos del valor que representa el buen manejo de los recursos naturales; ofrecer capacitación y financiamiento a los ganaderos que cumplan los lineamientos de la política ganadera y por ende aportar a la seguridad alimentaria apoyando además las

tres dimensiones de sostenibilidad señaladas por FAO: la ambiental, la social y la económica

Otro de esos lineamientos de gobernanza y política pública necesarios para aplicar Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), tiene que ver con el compromiso adquirido de reducir las emisiones de gases efecto invernadero del país para 2030, obteniendo resiliencia climática del sector, con capacidades mejoradas y adaptadas al cambio climático.

Un tercer lineamiento importante se refiere a la necesidad de armonizar tanto la estructura organizacional como las competencias y marcos normativos, a fin de garantizar la convergencia de los esfuerzos públicos y privados enfocados al crecimiento de la ganadería bajo estándares adaptados a la configuración territorial y a los requerimientos sanitarios, de inocuidad y requisitos comerciales, nacionales e internacionales. Para ello es importante promover el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en torno a la generación de capacidades que promuevan e implementen sistemas ganaderos sostenibles; naturalmente gestionando el desarrollo productivo a través de espacios comunitarios y de cooperación multidisciplinaria de la producción ganadera respaldando las metas políticas de corto, mediano y largo plazo diseñadas para este sector.

En ese proceso, para alcanzar las metas propuestas y a la vez resolver o al menos abordar con acierto los problemas de producción de los ganaderos, es vital que ellos como parte que son de la sociedad civil, participen activamente en la consulta y toma de decisiones cuya ejecución debe estar apoyada por el mercado y el gobierno como único recurso real para lograr la consolidación de una gobernanza concertada. Es importante en este aspecto recordar que tanto gobernabilidad como gobernanza requieren adecuados niveles de coordinación horizontal y vertical, para que las expectativas de éxito se desarrollen en un marco concreto de reglas y procedimientos claros y estables.

Los anteriores lineamientos no son necesariamente los más determinantes para la adopción de BPG en la región objeto de estudio, pero se consideran los más representativos para el ejercicio de una gobernanza eficiente dadas las necesidades de participación política que requieren solución en la región, para el sector ganadero.

Como parte del proceso para establecer el estado en que se encuentra la política pública ganadera de la región Sabana Centro es importante mencionar que hay pocos avances desde la óptica de los ganaderos pues una mayoría significativa se muestra reacia a cumplir los requerimientos del ICA, no sólo a nivel de BPG sino de las diferentes exigencias de producción derivadas de ellas. También pocos tienen conocimiento de los lineamientos de política pública ganadera, como resultado la norma parece quedar en el papel sin ser respetada, interpretada adecuadamente o ejecutada por parte de sus destinatarios en pro de la producción que realizan y de la cual proviene su sustento.

Finalmente, en el proceso de determinar el conocimiento que poseen los ganaderos acerca de las ventajas que ofrecen las BPG para su producción, es relevante remitirse a los resultados que arrojó la aplicación del instrumento de recolección de información los cuales señalan que hay escaso conocimiento de ellas, sumado a desinterés por conocerlas o aplicarlas debido a la preferencia por prácticas más tradicionales que para muchos de ellos son adecuadas y por tanto no requieren ser reemplazadas por otras nuevas, poco conocidas o comprobadas.

A pesar de lo anterior fue posible establecer que existe interés en algunos de ellos por promover e implementar BPG, pues comprenden que gracias a ellas hay mayores probabilidades de obtener beneficios significativos para la producción y respectiva comercialización de sus productos, también existe conciencia del necesario apoyo del Estado con lineamientos claros, accesibles y basados en una sana gestión para la efectiva sostenibilidad. Sin embargo, no basta esperar que el gobierno se encargue de todo, es preciso establecer procedimientos coherentes que, desde la participación activa de la sociedad civil, debidamente apoyada por el mercado surjan iniciativas concretas direccionadas a beneficiar en forma proactiva tanto al sector ganadero como a la región Sabana Centro.

Entre otros elementos interesantes que resultan de la investigación también se logró establecer que muchos de los procedimientos generales que realizan los ganaderos de la región en cuanto a su producción no se ajustan del todo a las BPG recomendadas por las autoridades nacionales y en la mayoría de los casos obedecen a prácticas heredadas de sus ancestros o resultado de la exploración individual y que en

cada finca se han venido desarrollando hasta convertirse en prácticas y por ende se han considerado adecuadas a lo largo del tiempo. Esto de antemano genera la necesidad de promover las BPG más allá de la norma, es decir para que no sean consideradas obligaciones o imposiciones, sino que se realicen pensando en la mayor productividad, mayor rentabilidad, mejor bienestar animal, mayor cuidado ambiental y predios más eficaces, obteniendo productos alimenticios con alta calidad, capaces de competir en mercados tanto nacionales como internacionales de alta exigencia.

5.5 Recomendaciones

Entre las sugerencias más importantes que se pueden ofrecer para el presente caso, surge una relacionada justamente con el o los procedimientos necesarios para que se puedan implementar BPG en las ganaderías de Sabana Centro de Cundinamarca la cual consiste en que sea la sociedad civil, representada por los ganaderos de la región, quien genere una iniciativa o emprendimiento debidamente organizado para hacerse responsable de un coherente manejo del mercado ganadero, en razón a que existiendo conocimiento de las BPG, hay desinterés en su aplicación porque, según algunos ganaderos, muchos requisitos del ICA son en extremo exigentes y por eso prefieren las prácticas tradicionales.

Entonces para gestionar una gobernanza proactiva y efectiva es clave el protagonismo de los ciudadanos (sociedad civil), apoyados por el mercado y con la participación del Estado para que se logre intervenir sobre el estilo de las instalaciones, el bienestar animal, el cuidado del medio ambiente, el uso de los medicamentos veterinarios, las rutinas de saneamiento básico, el transporte y en especial sobre el manejo de registros, trazabilidad y documentación. Esto además de generar beneficios inmediatos, impulsa el interés por atender otros protocolos como el manejo de plagas; el adecuado almacenamiento de insumos pecuarios y agrícolas que garanticen el bienestar de los animales, la responsabilidad de los trabajadores y los controles ambientales de basuras, residuos y preservación de recursos naturales que, por ahora, se basan en procesos tradicionales o más bien domésticos de los cuales se derivan más desventajas que ventajas para los procesos productivos actuales, afectando a la

vez la calidad de los productos entregados al mercado en cuanto salubridad e inocuidad.

Una estrategia procedimental enfocada hacia mejores resultados de producción ganadera que cumpla unos nuevos estándares de calidad ganadera puede estar basada en tres pasos a saber:

1. Desde los ganaderos organizados efectuar el diagnóstico de la implementación actual que realmente se realiza de BPG en la región.
2. Al estar organizados pueden hacer un seguimiento autónomo, saludable, responsable, no punitivo, a la aplicación de BPG en las ganaderías a impactar.
3. Como complemento es necesario capacitar en algunos temas que aumenten el nivel académico general, fomentando una visión empresarial enfocada a un sistema de mercadeo eficaz y genere procesos contables apropiados.
4. Una red de ganaderos organizada como instancia de la sociedad civil puede potenciar la gobernanza y lograr la inclusión de temas ganaderos a futuro a la par con el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al proveer información clave respecto de sus necesidades y presentar una nueva oferta de valor para el monitoreo y evaluación de sus procesos productivos y de mercado, dirigida a los organismos intergubernamentales e instituciones estatales y de otras organizaciones afines de la sociedad civil (OSC) al convertirse en proveedores de información para la toma de decisiones.
5. Así una OSC direccionada como ONG o como asociación puede transformarse en agente de cambio porque la sociedad civil como espacio de ciudadanía, es un mecanismo para la participación y la recurrencia de los escenarios diseñados para el efecto.
6. Un aspecto adicional es la oferta de valor. Para ello es necesario observar las habilidades, capacidades y poder de agencia de una OSC, siempre que esté conformada por el saber-hacer (know-how), incluyendo ejercicios para empoderar al ciudadano ganadero como líder social y político aprovechando las competencias que las OSC tienen para abrir espacios y construir, si se quiere, pedagogía, metodologías y nuevo conocimiento en torno a una producción ganadera sostenible. En síntesis, creando una oferta de servicios, bienes y

productos articulada con las políticas públicas locales y globales, en línea con los postulados fundamentales de la modernidad que implican participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia.

7. Ahora bien, para la acertada operación de una o varias redes de ganaderos es importante que los medios de implementación no financieros sean reconocidos por su poder y su transversalidad atendiendo las desigualdades internas, pero también las de la región reduciendo las debilidades estructurales y mitigando vulnerabilidades. pero teniendo presente lo importante que es contar con transferencia de tecnología, en la cual el Estado puede ser partícipe del proceso.

Antes de finalizar este apartado es importante anotar que diferentes OSC del mundo han alertado acerca de algunas Alianzas Público-Privadas (APP) que se alejan de los ODS y de los derechos humanos. Por esto solicitan a los Estados vigilar y garantizar que las APP que se concentran en intereses particulares y con fines de lucro no realicen actividades con intenciones contrarias al desarrollo sostenible, ni a los derechos humanos, pues los retos están en términos de participación y lo que algunos denominan “accountability”, término usualmente interpretado sólo como rendición de cuentas, pero que en realidad incluye transparencia, justificación de decisiones, conformidad o cumplimiento de la norma y sanción ante faltas por comisión u omisión (Marín-Aranguren & Trejos-Mateus, 2018).

Si bien, la gestión pública está basada en la estructura procedimental de la actuación gubernamental, incluye diferentes tareas de servicio a la sociedad por medio de los mecanismos legales y de ejecución política disponibles, las cuales por supuesto están orientadas al servicio de la ciudadanía y a garantizar su calidad de vida. En tal sentido la búsqueda constante de muchos ganaderos ubicados en la Sabana Centro de Cundinamarca por resolver de fondo sus diferentes problemas de producción requieren la acción comunitaria, con el tan importante y definitivo apoyo del mercado, para que mientras más vinculados estén los ciudadanos entre sí, más positiva sean la búsqueda y el hallazgo efectivos de solución a sus problemas.

Con fines netamente informativos y como insumo para la recomendación a la sociedad civil presentada, en el anexo único de este documento se presentan las BPG exigidas por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

Una vez puestos en marcha esos procesos, más viable es contar o solicitar el apoyo estatal para un eficaz ejercicio de gobernanza y cumplimiento de lo estipulado por las autoridades. Estas recomendaciones significan en el futuro cercano, resultados verificables en mejores prácticas ganaderas y por consiguiente en el acceso a una producción enfocada hacia la sostenibilidad, la rentabilidad y la apropiada conservación de todo tipo de recursos.

Referencias

- Agronegocios . (2022). Las mejores razas de carne y leche. *Agronegocios* , 12-25.
- Alcaldía Municipal de Zipaquirá. (2019). *Zipaquirá y sus alrededores*. Zipaquirá: Prisma.
- Alvarez Collazos, A., & Chica Velez, S. (2008). *Gestión de las organizaciones públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración pública.
- Assies, W. (2003). La descentralización en perspectiva en Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina. *Centro de Estudios Rurales*, 213-222.
- Banco mundial. (1 de julio de 1993). Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, USA: World Bank.
- Boe.es. (15 de 05 de 2003). *Boes.es*. Obtenido de <https://www.boe.es>
- Brito Sierra, E., & Salinas, A. (6 de mayo de 2020). Taller virtual Buenas Prácticas Ganaderas. Zipaquirá, Cundinamarca, Colombia: ICA.
- Calderón, N. O. (19 de 05 de 2021). *repository.unad.edu.co*. Obtenido de <https://repository.unad.edu.co>
- Cámara de Comercio de Bogotá . (2016). *Libro Naranja. Región Sabana Centro Región de Innovación* . Bogotá: Prodensa.
- Cámara de comercio de Bogotá. (2019). *Caraterizaión económica y empresarial provincia Sabana Centro*. Bogotá: Cámara de comercio de Bogotá.
- Cejudo, G. M. (2011). *Nueva gestión pública*. Buenos Aires: Siglo XXI .
- Consolidada, L. (25 de 04 de 2004). *boe-a*. Obtenido de <https://www.boe.es/>
- Corporación Autónoma Regional - CAR. (2020). *Diagnóstico, Prospectiva y Formulación de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá*. Zipaquirá: CAR.
- DANE. (2019). *Censo poblacional 2018*. Bogotá: DANE.
- DANE; Minagricultura. (2013). *Insumos y factores asociados a la producción agropecuaria*. Bogotá: DANE.

Diaz, M. F., & Burkart, S. (2019). Políticas públicas en síntesis del CIAT. *Contexto ganadero*, 12-14.

ecured. (22 de 05 de 2022). *ecured*. Obtenido de <https://www.ecured.cu>

ecured.cu. (22 de 05 de 2022). Obtenido de <https://www.ecured.cu>

ESAP.edu.co. (10 de 10 de 2018). Obtenido de <http://www.esap.edu.co>

ESAP.edu.co. (03 de 10 de 2018). *esap.edu.co*. Obtenido de <https://www.esap.edu.co>

Etkin, J. (1998). *Sistemas y Estructuras de Organización*. Buenos Aires: Marconi.

FAO. (08 de 05 de 2021). *animal production*. Obtenido de <http://www.fao.org/animal-production/es/>

FAO. (2021). *Impacto de la ganadería sobre el medio ambiente*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.

FEDEGAN. (2019). *Bases para el mejoramiento de la ganadería*. Bogotá: Fedegan.

FEDEGAN. (2022). *Aspectos verificados durante el diagnóstico y el seguimiento de BPG*. Bogotá: FEDEGAN.

FEDEGAN. (2022). *Reporte de industrias ganaderas*. Bogotá: Fedegan.

Findeter; Universidad de la Sabana. (2022). *Sabana Centro*. Bogotá: Findeter.

Fraser, D., Weary, D. M., Pajor, E. A., & Milligan, B. N. (2017). A scientific conception of animal welfare that reflects ethical concerns. *Animal Welfare* , 187-205.

García, P. (2021). Gobernanza política multilateral: Un perfil programático. *Derecho y Realidad*,, 53-73.

Gobernación de Cundinamarca. (2017). *Ganaderos mejoran la producción bovina* . Bogotá: Noticias Secretaría de ciencia y tecnología .

Gobernación de Cundinamarca. (2021). *Caraterización socio economica de las provincias* . Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.

Hosotani, R., & Matsumura, I. (2011). *Solución de problemas organizacionales*. Tokyo: Science direct.

ICA. (01 de mayo de 2022). <https://www.ica.gov>. Obtenido de <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/inocuidad-en-las-cadenas-agroalimentarias/listado-de-predios-certificados-en-bpg.aspx>

ICA, S. P. (2022). *Buenas Practicas Ganaderas*. Bogota: ICA.

imaginalcobendas. (12 de diciembre de 2015). www.imaginalcobendas.org. Obtenido de https://www.imaginalcobendas.org/wp-content/uploads/2015/12/1.QU_ES_UNA__ASOCIACION.pdf

Ingeniera-heidy-bibi. (22 de 05 de 2015). *docplayer*. Obtenido de <https://docplayer.es/89738077-Ingeniera-heidy-bibi>

Instituto Colombiano Agropecuario. (2022). *Censos Pecuarios Nacionales*. Bogotá: ICA.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2017). *Fisiogeografía Sabana Centro*. Bogotá: IGAC.

Jalón. (19 de 05 de 2016). *Revista jurídica de Economía Social Y Cooperativa*,81.

Jover Jiménez, I. (2018). *Metodología para la solución de problemas y proyectos de mejora empresarial*. Madrid: Universidad complutense.

Marín-Aranguren, E. M., & Trejos-Mateus, F. D. (2018). *Sociedad civil en red y gobernanza. Sociedad civil - Universidad Externado de Colombia*, 91-117.

Marsh, D. (10 de octubre de 2018). Understanding British Government: Analyzing Competing Models. *Journal of Politics and International Relations*, págs. 251-268.

Meuleman, L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review*, 112-129.

minagricultura. (08 de 02 de 2018). www.minagricultura.gov.co. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co>

Ministerio de agricultura y desarrollo rural. (13 de mayo de 2019). *Evolución de políticas públicas para la ganadería*. Bogotá, Bogotá, Colombia.

Moreno Plata, M. (2021). *Gobernanza y sociedad civil. Encrucijada*, 22-26.

Muñoz Gaviria, G. A., & Velez Rivera, R. A. (2021). Administración Pública Territorial y construcción de paz en Colombia. *Kavilando*, 18-27.

Nateral PERAL, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestion publica*. Obtenido de <https://scholar.google.es/>

OIE. (25 de ABRIL de 2022). *www.OIE.int*.

pecuaria, i. a. (15 de junio de 2021). *www.ica.gov.co*. Obtenido de <http://www.ica.gov.co>

Ramió, C. (2020). *La burocracia: origen y destino*. Barcelona: Escuela Catalana de Administración Pública.

repository.ces.edu.co. (17 de 10 de 2018). *repository.ces.edu.co/*. Obtenido de <https://repository.ces.edu.co/bitstream/handle/10946/4158/Gu%EDa%20Preventiva%20Principales%20Riesgos.pdf;jsessionid=D4FE526B77275DB1814544B8A50F1CA0?sequence=2>

repository.unad.edu.co. (15 de 11 de 2014). *https://repository.unad.edu.co*. Obtenido de <https://repository.unad.edu.co>

Rhodes, R. (2007). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.

Rosales-Zambrano, M. M. (21 de 05 de 2022). *Comercio Exterior y Sanidad Animal*. Obtenido de <https://agroinformatica.com>

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Aurora.

Sanchez, G. (14 de 05 de 2022). *www2.congreso.gob.pe*. Obtenido de www2.congreso.gob.pe

Soto Rincón, L. (2022). Tendencias de la ganadería sostenible. *Departamento de derecho del medio ambiente*, 12-17.

Anexo

En Colombia, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) ha establecido un protocolo para la certificación de las empresas ganaderas que cumplan con los estándares requeridos durante el proceso productivo a fin de garantizar la calidad e inocuidad de los productos finales contando con el apoyo de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), a fin de identificar, incentivar y acompañar a las ganaderías que tienen mayor proyección empresarial, estos protocolos sirven como modelo para promover las BPG y el consecuente desarrollo de altos niveles de calidad en la producción.

Los aspectos básicos para verificar durante el diagnóstico y seguimiento relativos a la aplicación de BPG son los siguientes, acorde lo estipulado por las autoridades y organizaciones ya citadas:

1. Instalaciones Pecuarias y Bienestar Animal
2. Alimentación y Medio Ambiente
3. Sanidad Animal y Bioseguridad
4. Uso de Medicamentos Veterinarios
5. Saneamiento Básico
6. Transporte
7. Registro y documentación
8. Manejo integral de plagas
9. Almacenamiento de insumos pecuarios y agrícolas
10. Trazabilidad
11. Bienestar Animal
12. Personal
13. Transporte

En los siguientes cuadros se describen brevemente los contenidos principales a considerar respecto de BPG, con base en los protocolos ICA, por medio de las cuales es posible aproximarse, conceptual y teóricamente a cada uno de esos aspectos en tanto ofrece información detallada acerca de su sentido y procedimiento.

Instalaciones pecuarias:

- Ubicadas en área compatible con el uso del suelo, de acuerdo a POT del municipio.
- Cercas funcionales y en buen estado.
- Infraestructura que permita manejo y bienestar de los animales y seguridad de los operarios.
- Corrales y establos con espacio adecuado por animal, con pisos que eviten caídas, problemas podales y permitan la limpieza y drenaje de excretas.
- Potreros o corrales de aislamiento para animales que necesiten tratamiento veterinario o manejo especial (Potrero hospital y Potrero de Cuarentena debidamente identificados).
- Accesos y drenajes bien señalizados que faciliten el adecuado manejo y promuevan el bienestar y el rendimiento productivo de los animales en todas las etapas.
- Áreas de descanso de libre acceso y suficiente espacio



Alimentación animal

- No pueden usarse alimentos y suplementos que contengan harina de carne, huesos, sangre y despojos, de acuerdo a reglamentación del ICA.
- Todos los alimentos, suplementos y sales deben contar con registro ICA.
- Se prohíbe suplementación de bovinos y bufalinos con subproductos de cosechas de flores y otras plantas ornamentales.
- Los productos y subproductos de cosechas, y de la industria de alimentos, que se usen en la dieta animal, debe conocerse y registrarse su origen.
- El agua destinada para uso pecuario debe cumplir con los criterios de calidad establecidos.
- Los plaguicidas, fertilizantes y demás insumos utilizados en forrajes y cultivos destinados a la alimentación animal, deben contar con registro ICA y respetarse el tiempo de carencia de los mismos.
- Se deben controlar las condiciones de humedad y temperatura durante el almacenamiento de alimentos, productos y subproductos de cosecha empleados en la alimentación animal.

Sanidad animal y bioseguridad

Los predios dedicados a la producción bovina y bufalina, deberán cumplir con la reglamentación vigente establecida por el ICA, formular y aplicar un plan de manejo sanitario y medidas de bioseguridad, que contemple como mínimo los siguientes aspectos:

- Programas de prevención, control y erradicación de enfermedades de control oficial, y de otras enfermedades endémicas de la región.
- Identificar individualmente animales tratados con medicamentos veterinarios.
- Lavar y desinfectar todos los vehículos que ingresen al predio.
- Llevar registro de ingreso y salida del predio, de personas, animales y vehículos.
- Ingreso de animales al predio, sólo con guía sanitaria de movilización expedida por el ICA.
- El personal encargado del cuidado de los animales enfermos debe evitar el contacto con otros animales con el fin de minimizar el riesgo de transmisión de enfermedades.



Uso de medicamentos veterinarios (BPUMV)

- Utilizar sólo productos veterinarios con registro ICA.
- Todos los tratamientos deberán ser formulados por un MV, en fórmula escrita.
- Cumplir estrictamente con el tiempo de retiro.
- Administrar los medicamentos veterinarios siguiendo las instrucciones del MV y las anotadas en el rótulo del mismo.
- Registrar en un formato determinado, el uso en el predio, de todos los medicamentos veterinarios.
- Bajo ninguna circunstancia, usar antibióticos como promotores de crecimiento.

Saneamiento básico

- Identificar fuentes de agua e implementar acciones para protección y mantenimiento.
- Monitoreo de agua para consumo y verificación de su calidad por lo menos una vez al año, a través de exámenes fisicoquímicos (Metales pesados) y bacteriológicos (Coliformes).
- Se deben mantener limpias todas las instalaciones y áreas de la finca.
- Manejo de residuos sólidos



Registros y documentación

El registro de datos demuestra que la empresa ganadera aplica procedimientos administrativos adecuados y que conoce sus propios resultados para identificar problemas e implementar estrategias correctivas, que le permitan alcanzar metas rentables y sostenibles.



Manejo integral de plagas

- Mantener las bodegas de almacenamiento ordenadas, limpias y cerradas; disponer los bultos de alimento sobre estibas; evitar el contacto de los bultos con las paredes.
- Mantener los empaques en buen estado; almacenar los alimentos bajo condiciones adecuadas de humedad y temperatura.
- Contar con un sistema para la disposición final y tratamiento de basuras y desperdicios que minimice el riesgo de proliferación de plagas.
- Cuando se identifique la infestación de plagas, se deben implementar medidas de control físico, mecánico, biológicas, y en última instancia el uso de plaguicidas de uso pecuario con registro ICA.

Almacenamiento de insumos pecuarios y agrícolas

- Áreas cerradas y separadas físicamente, para almacenamiento de alimentos y medicamentos, y equipos usados para su administración.
- Áreas separadas físicamente para almacenamiento de plaguicidas y fertilizantes, y equipos usados para su aplicación.
- Las áreas de almacenamiento deben permitir su limpieza y desinfección.





Trazabilidad

- Conjunto de acciones, medidas y procedimientos técnicos que permiten identificar y registrar cada bovino desde su nacimiento hasta el final de la cadena de comercialización; otorga a los productores la posibilidad de colocar sus productos en mercados más rentables, que exigen certeza del origen y de las distintas etapas del proceso productivo.
- Todos los predios dedicados a la producción de bovinos y bufalinos deben implementar el sistema de trazabilidad oficial de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.
- La identificación única e individual de los animales incluye el registro o ficha individual para cada bovino que se encuentre en el predio, en el cual se consignan todos aquellos procedimientos realizados al mismo durante su estadía en el predio.
- En Colombia, gracias a la Ley 914 de 2004 se crea el Sistema Nacional de Identificación e información de Ganado Bovino, un programa a través del cual, se dispone de la información de un bovino y sus productos, desde el nacimiento de éste, como inicio de la cadena alimenticia, hasta llegar al consumidor final; Este sistema está a cargo del gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), como entidad administradora.

Bienestar animal

- El predio debe disponer de agua a voluntad, de buena calidad y con condiciones higiénicas.
- Evitar maltrato, estrés, dolor y miedo de los animales, mediante un manejo adecuado.
- No usar en el manejo de los animales, instrumentos que puedan causar lesiones ó sufrimiento.
- Las instalaciones para operación y manejo de los animales, deben permitir una operación eficiente y segura para estos y los operarios.
- En confinamiento y estabulación, los animales deben disponer de espacio suficiente, para manifestar su comportamiento natural





Personal

- Los trabajadores deben permanecer sanos y realizarse un examen médico, una vez al año.
- Deben recibir capacitación continua.
- Se debe llevar un registro de capacitación al personal.
- Facilitar a los operarios, los elementos de bioseguridad que se requieran.
- Proporcionar las instalaciones necesarias como baños, áreas de descanso y alimentación, etcétera.
- Mantener un botiquín de primeros auxilios, en un lugar conocido por todo el personal.

Transporte

- Tener en cuenta los aspectos de higiene, embarque y desembarque, tiempos y condiciones del transporte de los animales, siempre teniendo muy presente que se debe evitar al máximo el estrés del bovino.
- La inversión efectuada en la crianza del animal, puede malograrse por un transporte inadecuado.
- Contratar vehículos apropiados, que ofrezcan protección de las condiciones climáticas extremas, estén dotados de pisos antideslizantes y en general cumplan los requisitos de ley.

