**MEMORIA JUSTIFICATIVA PARA EXPEDICIÓN DE LA**

**RESOLUCIÓN “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO PRODUCTIVO PARA LA CADENA CÁRNICA BOVINA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN**

En desarrollo de las políticas del Gobierno Nacional y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, se viene adelantando el proceso de formulación de planes de ordenamiento productivo para las cadenas agropecuarias priorizadas con el propósito de contribuir a la formulación de políticas de largo plazo para el desarrollo competitivo y sostenible del campo colombiano.

El Plan de Ordenamiento Productivo es un proceso participativo y multisectorial de planeación de carácter técnico, administrativo y político que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la seguridad alimentaria, la productividad y competitividad agropecuaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo los principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (numeral 2, artículo 5 de la Resolución 128 de 2017 expedida por el MADR “Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria”).

La cadena productiva cárnica bovina es priorizada para participar en este proceso de formulación, dado que representa un importante renglón de la economía, el valor de la producción de la ganadería bovina de carne, ésta representa alrededor de un 10% del PIB agropecuario y genera más de 800 mil empleos directos en el campo.

La producción primaria de este sector está distribuida a lo largo del territorio nacional, según cálculos de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios– UPRA, con base en el Censo Nacional Agropecuario- CNA 2014, en 1.106 de los 1.122 municipios del país, está presente la actividad, ya sea en orientación carne o doble propósito y un gran número de familias campesinas derivan su sustento de esta producción. Se calcula que existen unas 208 mil UPAS con orientación cárnica (39%)y 196 mil en doble propósito (37%).

También es importante destacar que la producción de carne en Colombia proviene fundamentalmente de las Unidades de Producción Agropecuaria -UPA de carne en un 51%, seguida por el doble propósito con un 40%. Sistemas de orientación leche participan marginalmente en la producción nacional de carne con un 9%, alcanzando en total una producción nacional en pie cercana a los 4 millones de cabezas.[[1]](#footnote-1)

Según el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria de la UPRA y su mapa de zonificación- SIPRA, Colombia tiene un potencial para la ganadería de carne de 27,16 millones de hectáreas, lo que equivale al 24% de la frontera agrícola nacional y se distribuyen en 10,21 millones de hectáreas con una aptitud alta, 7,69 millones con aptitud media y 9,25 millones con aptitud baja.[[2]](#footnote-2)

Esta cadena incluye dentro del eslabón de comercialización un importante agente: las Ferias y Subastas que según el análisis situacional suman cerca de 40 a 2020 y cuya contribución es significativa en términos de transparencia de los mercados regionales y de apoyo para la toma de decisiones informada por parte de productores y comercializadores. Sumado a lo anterior, la industria de transformación alcanza 289 establecimientos entre plantas de beneficio animal y plantas de desposte, según cifras a 2020.

En relación con las plantas de beneficio, en los últimos años se dio una importante reducción en su número luego de la expedición del Decreto 1500 de 2007[[3]](#footnote-3) y subsiguientes, pasando de 1627 plantas a 241, lo cual significó que para 2020 el país, había reducido en un 85% el número de plantas y había reconfigurado el beneficio de manera significativa.

Frente al consumo, Colombia no ha sido ajena a las nuevas tendencias globales de cambios en los patrones alimentarios en el mundo, en particular en los países en crecimiento que ven aumentadas sus demandas de proteínas de origen animal. Gracias a los desarrollos de la industria

avícola y porcícola, esta creciente demanda ha podido ser atendida con carnes de aves y de cerdo; la carne de res ha permanecido casi estática, perdiendo participación en el consumo de carnes. En la actualidad el país reporta un consumo de 15 Kg por persona año y ocupa el puesto 43 a nivel mundial.

Esta cadena se destaca por tener una fuerte representatividad en todos los eslabones, cuenta con 10 gremios nacionales y numerosas organizaciones ganaderas del orden nacional, y regional; cuenta con una organización de cadena reconocida en el marco de la Ley 811 de 2003 por la Resolución 049 de 2011 del MADR, lo que da cuenta de una importante cobertura institucional.

La heterogeneidad de los productores, las brechas en indicadores de fincas promedio, la pérdida de precio real del ganadero frente a los principales insumos y componentes del costo de producción, las dificultades en el cumplimiento de la normatividad ambiental y sanitaria, la alta demanda hídrica, la insuficiente e ineficiente capacidad instalada de sacrificio, así como su ubicación en centros de consumo y no de producción, sumado a la deficiencia de los instrumentos destinados para la financiación e inversión y un marcado impacto del sacrificio y la comercialización informal, afectan significativamente el desempeño de la cadena y le impiden recuperar y ampliar el mercado nacional y acceder a mayores segmentos del mercado internacional.

Todo lo anterior da cuenta del potencial del sector, su rol estratégico, social y su aporte a la seguridad alimentaria del país. El Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena Cárnica Bovina en Colombia reúne los elementos para mejorar su desempeño, en procesos articulados entre los actores públicos y privados, para fortalecer la institucionalidad y superar las barreras que por décadas la han afectado, para lo cual se requerirá una sólida gestión para la consecución de recursos públicos, privados y de cooperación internacional.

Las principales líneas estratégicas que se describen en el plan, apuntan a incrementar la productividad y la competitividad, fomentar el consumo, aumentar el volumen de la producción nacional, contribuir a la conservación de los recursos naturales y al fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante la variabilidad y cambio climático, mejorar la calidad de vida en términos de empleo, salud, educación, conectividad, seguridad, acceso y aprovechamiento de la tierra; también propenden por el mejoramiento de la planeación, desempeño y capacidad de respuesta de las entidades públicas y privadas, así como la estabilidad, eficacia normativa, la articulación para la gestión de la información y recursos para la cadena cárnica.

Así las cosas, una vez planteados los desafíos y potencialidades del sector, es necesario hacer un recorrido por el marco normativo colombiano con el fin de identificar las competencias para la expedición de un plan de ordenamiento productivo que se adopte como política pública para la cadena cárnica.

La Constitución Política establece, en su artículo 65, que “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

El Decreto 4145 de 2011 artículo 3, señala el objeto de la UPRA el cual consiste en “orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para lo cual planificará y producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, los procesos de adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.”

El Decreto 1985 de 2013 en su artículo 3 numerales 2, 4, y 7, establece como funciones del MADR, las de “Formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica”, “Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales” y “Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario, en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, innovación tecnológica, protección del riesgo sanitario y el financiamiento sectorial.”

Mediante la Resolución 128 del 26 de mayo de 2017, el MADR adoptó las Bases para la Gestión del Territorio y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria, así como los lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los cuales constituyen el instrumento que direcciona el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en el territorio nacional, y por tanto suponen el sustrato fundamental para la implementación de las políticas para la actividad agropecuaria, con el propósito de contribuir al uso eficiente del suelo y el desarrollo rural agropecuario del país.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Resolución 128, el artículo 1 de la Resolución 261 de 2018 expedida por el MADR, define la frontera agrícola nacional como el “límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la Ley”.

A su vez, el artículo 4 de la Resolución 261 de 2018, estableció que el objetivo de la frontera agrícola nacional es “contribuir a la formulación y focalización de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Además, promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias.”

La Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los objetivos de desarrollo sostenible al 2030. Los objetivos de este plan están compuestos por tres pactos estructurales los cuales requieren de algunas condiciones habilitantes que permiten acelerar el cambio social, generando pactos con estrategias transversales. Frente al sector agropecuario en las cadenas productivas el plan de desarrollo está enfocado en los siguientes pactos:

* Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

Línea 5. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.

* Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.

Línea 4. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mente y cuerpos sanos.

* Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

Línea 1. Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad.

En el marco de anterior, la UPRA avanzó en la formulación de seis documentos:

1. Zonificación: tiene como finalidad identificar las zonas del país con alta aptitud, mediana aptitud y zonas de usos condicionados o con exclusiones técnicas o legales para el desarrollo de la producción cárnica.
2. Línea base: Contiene la compilación de información estratégica para construir indicadores de línea base para la cadena cárnica y brinda elementos de análisis en el proceso de seguimiento y evaluación de políticas.
3. Análisis situacional: Presenta el análisis de la situación de la cadena cárnica en Colombia, poniendo en evidencia los desafíos desde las diferentes perspectivas.
4. Escenarios prospectivos para el ordenamiento productivo de la cadena: donde se explora, de acuerdo con la identificación y modelación de variables, cual es el escenario apuesta concertado para la cadena a 20 años.
5. Lineamientos de política: es un conjunto de directrices, organizadas en ejes estructurales y objetivos estratégicos, que buscan solucionar o modificar situaciones problemáticas indeseadas para la cadena cárnica, convirtiéndose en instrumento de política sectorial que oriente el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.
6. Plan de acción: Establece una propuesta de ruta de trabajo requerido para el sector cárnico colombiano en los próximos 20 años, en el marco de los lineamientos de política, a través de la identificación del entorno político y su análisis de favorabilidad, la formulación del portafolio de programas y proyectos, la estimación preliminar de costos, fuentes de financiación y el desarrollo de un componente de seguimiento y evaluación.

De acuerdo con lo anterior el Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena Cárnica Bovina en Colombia, que es parte constitutiva de la resolución que adopta el plan de ordenamiento para esta cadena productiva, se compone de 2 capítulos, correspondientes a los lineamientos de política y el plan de acción.

Este último documento es el resultado de un proceso de construcción y concertación con actores claves de la cadena cárnica, liderado por el MADR con el apoyo de la UPRA y la participación de los gremios del Consejo Nacional de la Cadena Cárnica CNCCB: la Asociación Colombiana de Criadores de Búfalos – ASOBUFALOS, la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN, la Federación Nacional de Fondos Ganaderos – FEDEFONDOS, la Nueva Federación Ganadera de Colombia – NFG, la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas – UNAGA, la Asociación de Subastas Ganaderas de Colombia – ASOSUBASTAS, la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC, ASISTRANSPORT, la Asociación de Frigoríficos de Colombia – FRIGORÍFICOS DE COLOMBIA, la Asociación Colombiana de Industriales de la Carne – ACINCA, la Asociación Nacional de Empresas Cárnicas – ASOCARNICAS, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI y adicionalmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA, los Clúster Cárnicos del Caribe Húmedo, Caribe Seco, Orinoquía, Magdalena Medio y Suroccidente, Global Green Growth Institute – GGGI, Proyecto Biocarbono Orinoquía, Banco Mundial, ProColombia y demás actores de la cadena productiva.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente se hace necesario adoptar el “Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena Cárnica Bovina en Colombia” como instrumento de planificación para el desarrollo, estabilidad y especialización de esta cadena productiva, constituyéndose como su política pública tal y como lo indica su consigna “por la competitividad y sostenibilidad de la cadena cárnica bovina, con compromiso ambiental, especialización territorial y fuerte presencia internacional,

La expedición de este acto administrativo se sustenta en las facultades legales otorgadas al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural por los artículos 58, 59 y 61 de la Ley 489 de 1998, y los artículos 3 y 6 del Decreto 1985 de 2013.

Este proyecto de Resolución no requiere disponibilidad presupuestal.

Vo. Bo. **JUAN GONZALO BOTERO BOTERO** Vo. Bo. **Luis Humberto Guzmán Vergara**

Viceministro de Asuntos Agropecuarios Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas

Vo Bo. **Miguel Ángel Aguilar Delgadillo**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Presentó:**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**FELIPE FONSECA FINO**

**Director General**

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA**

Revisó: Gloria Cecilia Chaves Almanza, Asesora Jurídica UPRA

Daniel Alberto Aguilar Corrales, Director DUES, UPRA

1. Cálculos UPRA, a partir del Censo Nacional Agropecuario - CNA 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. SIPRA. <https://sipra.upra.gov.co/#nacional/> [↑](#footnote-ref-2)
3. 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.” [↑](#footnote-ref-3)