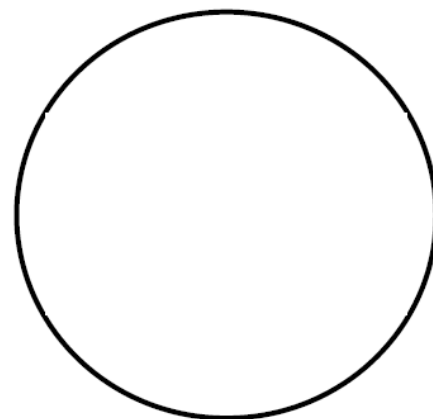


Documento Conpes

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**



CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA SANITARIA Y DE INOCUIDAD PARA LAS CADENAS LÁCTEA Y CÁRNICA

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de la Protección Social
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA
DNP – Dirección de Desarrollo Rural Sostenible**

Bogotá D.C., Julio de 2010

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. ANTECEDENTES	4
2.1. <i>GENERALIDADES DE LA CADENA DE LA CARNE BOVINA Y LA CADENA DE LA LECHE</i>	4
2.2. <i>ANTECEDENTES DE POLÍTICA</i>	18
2.3. <i>ANTECEDENTES JURÍDICOS</i>	19
2.4. <i>JUSTIFICACIÓN.....</i>	20
3. MARCO CONCEPTUAL	22
4. DIAGNÓSTICO	24
4.1. <i>EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SANITARIA DE LAS CADENAS DE LA CARNE Y DE LA LECHE 2005-2010</i>	24
4.2. <i>PROBLEMA CENTRAL</i>	32
4.3. <i>EJES PROBLEMÁTICOS</i>	34
5. OBJETIVO	36
6. PLAN DE ACCIÓN	37
6.1 MEJORAMIENTO DEL ESTATUS SANITARIO DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA.....	37
6.2 ADOPCIÓN DE PROGRAMAS PREVENTIVOS PARA LA INOCUIDAD.	38
6.3 MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES SANITARIAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PROCESADORES.....	40
6.4 IMPLEMENTACIÓN DE PLANES SUBSECTORIALES -PSS- DE VIGILANCIA Y CONTROL DE PATÓGENOS Y DE RESIDUOS DE MEDICAMENTOS VETERINARIOS Y CONTAMINANTES QUÍMICOS	40
6.5 CONSOLIDACIÓN DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN, GESTIÓN Y COMUNICACIÓN DEL RIESGO DE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES.	42
6.6 GESTIÓN DEL ACCESO SANITARIO A MERCADOS PRIORIZADOS	46
7. FINANCIAMIENTO	47
8. RECOMENDACIONES	48
9. BIBLIOGRAFIA	50
10. MATRICES	52

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene los elementos necesarios para lograr la consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para la leche y la carne bovinas y sus derivados, aprobada mediante los documentos Conpes 3375 POLÍTICA NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD DE ALIMENTOS PARA EL SISTEMA DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS, y 3376 POLÍTICA SANITARIA Y DE INOCUIDAD PARA LAS CADENAS DE LA CARNE Y DE LA LECHE los cuales respectivamente tienen como objetivos: “mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria del país, con el fin de proteger la salud y vida de las personas, los animales y las plantas, preservar la calidad del medio ambiente y al mismo tiempo mejorar la competitividad de la producción nacional a través de su capacidad para obtener la admisibilidad sanitaria en los mercados internacionales” y “ mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad, de las cadenas de la carne bovina y la leche, con el fin de proteger la salud y la vida de las personas, los animales, y preservar la calidad del medio ambiente; mejorar la competitividad de estas cadenas y obtener la admisibilidad de sus productos en los mercados internacionales”.

Por lo tanto, este documento Conpes pretende consolidar las políticas sanitarias y de inocuidad dirigidas a mantener y mejorar las condiciones sanitarias de los productos de la carne y de la leche logrando así la admisibilidad de la producción nacional en los mercados de interés, el mejoramiento de la salud pública y la competitividad de las cadenas, solucionando problemas relacionados con: a) el estatus sanitario de la producción primaria, b) los programas preventivos para la inocuidad, c) las condiciones sanitarias de los establecimientos de procesamiento de carne y sus derivados, d) los planes subsectoriales - PSS- de vigilancia y control de patógenos y de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos, e) la capacidad de gestión del riesgo de las autoridades nacionales y territoriales, y f) el acceso sanitario a mercados priorizados.

Aunque este documento Conpes se refiere a la leche, la carne y sus derivados obtenidos de la especie bovina, las políticas aquí definidas también aplican a la leche y la carne producidas por otras especies tales como la bufalina, ovina y caprina.

Para consolidar la mencionada política este documento Conpes plantea una serie de objetivos cada uno de ellos acompañados de sus respectivas estrategias y actividades que persiguen en algunos casos dar continuidad a políticas ya iniciadas cuya validez ha quedado demostrada, y en otros casos a iniciar algunas que el mismo desarrollo e implementación del Sistema MSF ha evidenciado como necesarias.

El documento se divide en diez capítulos: 1) introducción, 2) antecedentes, 3) marco conceptual, 4) diagnóstico, 5) objetivos, 6) plan de acción, 7) financiamiento, 8) recomendaciones, 9) bibliografía y 10) matrices.

2. ANTECEDENTES

2.1. Generalidades de la Cadena de la Carne Bovina y la Cadena de la Leche

2.1.1. Aspectos sanitarios generales

En el campo sanitario, Colombia suscribió su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) e incorporó a su ordenamiento jurídico los acuerdos multilaterales de la OMC en 1994, entre estos el Acuerdo Sobre de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF). Este acuerdo marcó un hito y constituyó el fundamento de los sistemas regulatorios y de Inspección, Vigilancia y Control (IVC), en la materia. La política sanitaria colombiana ha utilizado como referente los principios consignados en este acuerdo el cual reconoce la soberanía de cada país para establecer los niveles de protección necesarios para proteger la salud y vida de las personas y de los animales, y preservar la sanidad vegetales, sin que tales medidas se conviertan en un obstáculo injustificado para el comercio.

Con el fin de armonizar la reglamentación nacional en materia de MSF con las normas internacionales, el AMSF reconoce la existencia de entidades científicas a nivel internacional, las cuales elaboran normas basadas en criterios técnicos y científicos, exentas de intereses comerciales; la Comisión del Codex Alimentarius para inocuidad de alimentos, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) son los referentes internacionales para Colombia y los demás países miembros de la OMC. El cumplimiento de la normatividad internacional facilita el intercambio de productos agropecuarios y alimentos entre países sin perjudicar la protección adecuada que cada uno debe proveer a la salud de su población y de su sector primario agropecuario.

Basada en dicha armonización internacional, Colombia por medio del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), ha establecido un sistema de IVC para el control de enfermedades de control oficial como fiebre aftosa, brucelosis bovina, tuberculosis bovina, encefalopatía espongiforme bovina y rabia silvestre y prevención de ingreso de la encefalopatía espongiforme bovina; de igual manera vigila la producción y comercialización de insumos agropecuarios y las condiciones sanitarias y de inocuidad en la producción primaria a través de la promoción, implementación y certificación de la producción primaria. Así mismo, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) desarrolla los sistemas de inspección vigilancia y control sobre la producción de alimentos y adelanta el proceso de implementación de los programas para el control de patógenos, toxinas, residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos que puedan estar presentes en los alimentos afectando la salud de los consumidores.

Además del ICA y el INVIMA, son parte del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SNMSF) el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la Entidades Territoriales de Salud (ETS), las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), de Protección Social (MPS), de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y de Comercio Industria y Turismo (MCIT), y el

Departamento Nacional de Planeación (DNP) que ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de MSF (ST-CIMSF).

2.1.2. Contexto del sector ganadero en Colombia

La ganadería colombiana ocupa el tercer lugar de Suramérica en términos de inventario, después de Argentina y de Brasil y el puesto número doce a nivel mundial. En Colombia el sector de la ganadería aporta 3.5% al PIB total; el inventario consta de 23,5 millones de cabezas de ganado de las cuales el 56% son hembras. Desde el punto de vista de su distribución geográfica siete departamentos contienen más del 55% del hato: Antioquia el departamento con el mayor número de animales, seguido de Córdoba, Casanare, Cesar, Santander, Meta y Magdalena.

De acuerdo con cifras de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) para 2009, el 54.8% del hato se destina a la producción de carne (cría, levante y ceba), el 38.8 % al doble propósito y solo un 6.4% a la lechería especializada. Según esta misma fuente, para el año 2007, el número de predios con actividad ganadera en el país era de 491.334. De estos el 47,4% tiene menos de 10 animales por predio, y el 82% alberga menos de 50 animales, ubicándose dentro de lo que se puede calificar como pequeña ganadería. El grupo de productores medianos (50 a 500 animales) participa con el 17,2% del total de predios y finalmente, sólo el 1.1% (1.645) alberga más de 500 animales.

El sector pecuario creció 37,2% entre 1990 y 2006; en esta período los productos lácteos sin procesar crecieron a una tasa del 4.14% anual en promedio, mientras que la tasa de crecimiento de la producción de carne fue del 1.0% en promedio, aunque se destaca que en el período 2002 – 2008 la producción de carne repunta su tasa de crecimiento al alcanzar un 2.4% anual en promedio. La ganadería nacional y sus productos derivados se han destacado por ser capaces de abastecer por si solos la demanda interna, no obstante, tanto el sector privado como el gobierno nacional han emprendido acciones para alcanzar los mercados internacionales a través de mejorar su productividad y competitividad.

2.1.3. Cadena Láctea Colombiana¹

a) Contexto internacional de la leche y sus derivados.

La producción mundial y las exportaciones de productos lácteos están lideradas por países ubicados fuera de las zonas tropicales. Los principales productos lácteos que se comercializan en el mundo son leche pasteurizada, leche esterilizada, leche UHT (Ultra High Temperature), leche concentrada, leche en polvo, mantequilla, crema de leche, queso, lactosuero, yogurt y cuajada.

La producción mundial de leche líquida presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1,8% al pasar de 489 millones a 594 millones de toneladas, entre 2000 y 2009. Los

¹ Tomado del documento *Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Láctea Colombiana*; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias y Universidad Externado de Colombia, 2007.

mayores productores son la Unión Europea, los Estados Unidos, India, Brasil y Nueva Zelanda. Es importante destacar que, la mayor parte de la producción se consume en el mercado interno de cada país, pues la leche líquida no es un bien transable. El mayor productor de leche es India con el 15%, seguido de Estados Unidos con 13% de la producción mundial; a nivel de Suramérica se destaca Brasil que ocupa la octava posición con el 4% del total y se transformó por primera vez en un exportador neto de productos lácteos en 2005. Por su parte Nueva Zelanda, principal país exportador mundial y con un volumen importante de exportaciones en el mercado andino, ocupa la décima posición con el 2% de la producción. La producción predominante de productos lácteos son los quesos seguido de la leche en polvo descremada y entera.

En el mundo el mayor consumidor de leche es Estados Unidos; este país es un importante productor de leche y lácteos en general que con su producción suple su demanda interna, siendo marginales las importaciones de lácteos.

La producción mundial de queso se exporta el 7% y de mantequilla el 10%. En relación con el queso, las cifras de la FAO determinan que los principales consumidores a nivel mundial son Estados Unidos, Alemania y Francia, que juntos concentran prácticamente el 45% del consumo total. La producción mundial de quesos, creció en forma gradual pero sostenida en los últimos años. Según datos de la FAO entre 1993 y 2002, lo hizo a una tasa acumulativa anual del orden del 2%, bastante superior a la registrada en la producción primaria de leche (1,4% en el mismo lapso). De acuerdo con la FAO, en 2002 la producción mundial de quesos de todos los tipos fue del orden de los 17 millones de toneladas. Se estima que el consumo aparente *per capita* de quesos, a nivel mundial, habría promediado en 2001 los 2,75 kg./hab./año. Las importaciones de queso se concentran en Rusia, Japón y Estados Unidos, que proyectaban para el 2006 comprar 260 mil, 205 mil y 187 mil toneladas respectivamente.

Por su parte, Japón, Noruega y Suiza son países productores que presentan altos costos de producción, debido a la falta de tierras para el mantenimiento de ganado de leche, mientras que Polonia cuenta con grandes extensiones de tierras para forraje y salarios relativamente bajos, que le brindan mejores condiciones para la producción de leche en comparación con los demás países europeos². Colombia registra costos de producción en finca muy superiores a los mayores productores mundiales y se presentan diferencias en los costos según la región y el sistema de producción. En cuanto a la productividad, los países que presentaron los mayores rendimientos promedio en el año 2008, en términos producción de leche fresca por vaca, fueron: Estados Unidos con 74,1 litros; Francia con 50,5 litros y Suiza con 46 litros. Colombia presentó un rendimiento promedio de 14,8 litros muy inferior a los países líderes.

b) Producción, consumo, importaciones y exportaciones de leche y sus derivados³.

² FEDEGAN. El sector lácteo entre Colombia y Nueva Zelanda. 2008.

³ Tomado del documento *Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Láctea Colombiana*; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias y Universidad Externado de Colombia, 2007.

La producción de leche en Colombia ha venido creciendo significativamente, pasando de 3.917 millones de litros en 1990 a 6.176 millones de litros en 2006 (fuente: Fedegan). Otras fuentes consultadas para la producción en 2006, se refieren a 6.937 millones de litros (fuente: DANE-DIAN) y 8.188 millones de litros (fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria- ENA). Se presume que las diferencias encontradas reflejarían la producción que va hacia los canales informales de la cadena, como es el consumo directo de leche cruda y la producción artesanal de quesos.

Según la ENA, la participación regional de la producción lechera en Colombia está distribuida por región lechera⁴ así: Región 3 con el 34%; Región 1 con el 31%; Región 2 con el 28% y Región 4 con el 7%. La producción tiene un comportamiento estacional como consecuencia de los períodos de lluvias y sequía. Los rendimientos en la producción de los derivados de la leche dependen en gran medida de la composición (contenido de sólidos grasos y no grasos) de la misma, en donde se destaca la Región 3 con el más alto promedio de contenido de proteína en el país (29.3%), seguida por la Región 4 (26%) y finalmente las Regiones 1 y 2 (24%). En cuanto a productividad, varía según la zona del país; en las lecherías especializadas de trópico alto (Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Antioquia, Caldas) se reportan producciones de 7 a 15 lt/vaca/día, mientras que en el trópico bajo (Costa Atlántica) la producción es de solo 3 a 5 lt/vaca/día. Solo la gran cantidad de animales que se ordeñan en las zonas de trópico bajo (Costa Atlántica) explican el porqué esta zona es líder en producción nacional de leche no obstante su baja productividad.

Según el FAO, en 2008 el promedio nacional de producción diaria de leche era de 6.1 lt/vaca/día y que representa un grave limitante para la competitividad si se tienen en cuenta algunos referentes internacionales como Argentina con 15.6 lt/vaca/día o Estados Unidos con 30.6 lt/vaca/día. Colombia es el tercer productor de leche en Sur América, el sexto en América y el 23° en el mundo.

Uno de los principales derivados de la leche son los quesos blandos cuya producción llegó a los 26.7 Ton en 2004 (fuente: Encuesta Nacional Manufacturera 2007) la cual abastece la demanda interna y genera algunos excedentes para la exportación. Se estima que entre un 5% y un 8% de la producción lechera se destina para la fabricación de quesos, manteniéndose el mayor porcentaje de la misma para la elaboración de leche higienizada líquida y leche en polvo. La región del país con mayor participación en la comercialización de queso es Antioquia con un porcentaje del 83.32% para el queso campesino y un 28.17% para el queso doble crema.

Otro derivado importante de la leche es el arequipe, cuya producción alcanzó las 9.2 Ton. en 2004. El mercado de este derivado presenta un equilibrio entre lo producido y lo vendido a nivel nacional. La mayor participación en la producción la tiene la Región 1, básicamente por la presencia de las dos más grandes empresas de producción de arequipe del país. En

⁴ Resolución 00012 de enero de 2007 del MADR. Establece las regiones lecheras de Colombia así: Región 1 Cundinamarca y Boyacá; Región 2 Antioquia, Quindío, Risaralda, Caldas y Chocó; Región 3 Cesar, Guajira, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander, Santander y Caquetá; Región 4 Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Tolima, Huila, Meta, Orinoquía, Amazonía.

términos de utilización de leche, para la elaboración de este producto los rendimientos a nivel nacional fluctúan entre 2.2 lt y 3 lt de leche por kilogramo de arequipe.

El consumo de leche en Colombia ha venido aumentando de 146 lt/persona/año en 2002 a 166 lt/persona/año en 2007, acercándose a la recomendación de consumo de la FAO que es de 175 lt/persona/año. En cuanto al consumo de queso en 2005 el país reportó 1.2 kg/persona/año estando muy por debajo de países de gran consumo los cuales reportan consumos superiores a los 20 kg/persona/año. Tomando datos de Bogotá, se encuentra poca diferencia en el consumo de leche líquida y quesos frescos entre los diferentes estratos, mientras que el consumo de sorbetes es claramente inferior en los estratos 1 y 2.

Las importaciones de los productos lácteos durante el período 2000 – 2006 han presentado una tasa de crecimiento negativa de 2% en volumen, frente a un incremento en miles de dólares, mostrando una tasa de crecimiento del 1 % en valor durante el mismo período. El principal producto de importación es el lactosuero que representa el 54% del volumen de las importaciones y proviene principalmente de los Estados Unidos. Las importaciones de queso fresco y queso maduro también aumentaron a lo largo del período, presentando un alza importante para los quesos madurados. Los principales países proveedores de Colombia fueron Nueva Zelanda, Uruguay, Argentina, Australia, España y Estados Unidos. Por el contrario, para las bebidas lácteas y sorbetes, el país disminuye la cantidad de producto importado.

Las exportaciones de productos lácteos han presentado una tasa de crecimiento negativa entre 2002-2006. Mientras que en los primeros 5 meses del año en 2002 se exportaban 16 mil toneladas, en 2006 disminuyó a 13 mil toneladas durante el mismo período. Este comportamiento se explica en parte por la reducción de las exportaciones de leche en polvo a Venezuela. El principal producto lácteo de exportación es la *leche* y *nata* con 3.500 toneladas durante el primer semestre de 2007. Tradicionalmente los principales países de destino son Venezuela, Estados Unidos y Ecuador.

c) Caracterización de la cadena de la leche⁵

Se reconocen seis eslabones en la cadena láctea a saber: proveedores de insumos, sistemas productivos, centros de acopio, plantas procesadoras, comercializadores y consumidores. Además del procesamiento de leche higienizada se fabrican otros derivados como mantequilla, queso, yogurt, postres y dulces.

Los eslabones con sus respectivos segmentos son:

– *Proveedores de insumos*. Este eslabón suministra todos los productos y servicios necesarios para el mantenimiento, reproducción, sanidad y manejo de los animales, así como el mantenimiento de los potreros y la obtención de leche y sus derivados. Este eslabón está integrado por: empresas nacionales y multinacionales que proveen insumos agropecuarios y almacenes de productos agropecuarios, que proveen a las fincas de

⁵ Ídem al anterior

semillas, fertilizantes, herbicidas y fungicidas, alimentos para animales y sales mineralizadas, medicamentos y biológicos veterinarios, maquinaria y equipos.

Una limitación reconocida en este eslabón de la cadena es la fuerte dependencia, tanto económica como tecnológica, de los productores con los proveedores de insumos, quienes recomiendan la utilización de paquetes de productos, muchas veces innecesarios. Sin embargo, también es clara la tendencia hacia la tecnificación de los sistemas productivos y al cumplimiento de normas tipo Buenas Prácticas Ganaderas lo que se refleja en la demanda y suministro de mejores insumos agropecuarios así como el mejor uso de los mismos.

- *Sistemas productivos.* Este eslabón es el conjunto de actividades desarrolladas por el ganadero a nivel de unidad productiva o finca para la producción de leche. En Colombia el sistema productivo se divide en los siguientes segmentos: i) lechería especializada; y ii) doble propósito, la cual se define en el trópico alto como un sistema dedicado como mínimo en un 80% a la producción de leche y en el trópico bajo como uno dedicado en un 50% a la producción de leche. Otro criterio importante a tener en cuenta en la segmentación es el tamaño de la unidad productiva, el cual caracteriza a los productores como pequeños (entre 0 y 20 vacas de ordeño), medianos (entre 20 y 100 vacas de ordeño), y grandes (con más de 100 vacas de ordeño). En esta segmentación también se considera la extensión de la tierra y el volumen de leche que produce. De 23 millones de cabezas de ganado que hay en el país 11 millones están dedicados a la lechería de las cuales 10 millones bajo el sistema de doble propósito.

Dentro de las limitaciones de este sector se encuentran la baja calidad higiénica en algunas zonas del trópico bajo; el impacto que causan las enfermedades de control oficial y las que no están bajo programas de control oficial, así como la dificultad para la certificación de zonas libres de brucelosis y tuberculosis; bajos niveles de implementación de buenas prácticas ganaderas al interior de las explotaciones; baja infraestructura de redes de frío; y baja capacidad del sistema de IVC y detección de medicamentos veterinarios y otras sustancias de riesgo.

Debido a la producción de bienes de la canasta familiar este eslabón cuenta con importantes oportunidades de mejoramiento como son los instrumentos de política, pago por calidad higiénica, sanitaria y composicional, que incluye la bonificación por frío, las líneas de crédito especiales (Agro Ingreso Seguro -AIS- e Incentivo a la Capitalización Rural -ICR-), el sistema de identificación e información del ganado bovino (SINGAN), y la capacitación y asistencia técnica brindada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los centros de servicios tecnológicos de FEDEGAN (Tecnigan).

- *Centros de acopio.* Es el eslabón en el cual se recibe la leche procedente de fincas para luego ser enviada a las plantas procesadoras. Algunos pertenecen a cooperativas de productores, pero la mayor parte son propiedad de las empresas procesadoras grandes y medianas; en 2007 existían 477 acopiadoras formales de leche, el 64.6% concentradas en 9 empresas procesadoras. Existe también el acopio informal constituido por la actividad del “crudero” quien adquiere la leche directamente de los productores para

comercializarla directamente con los consumidores sin realizarle ningún proceso de higienización.

- *Plantas procesadoras*. Se definen como⁶ los establecimientos en los cuales se modifica o transforma la leche para hacerla apta para el consumo humano e incluye las plantas para la higienización, para la pulverización u obtención de leche como materia prima para la elaboración de derivados lácteos. A su vez, una planta para higienización se define como el establecimiento industrial destinado al enfriamiento, higienización y envasado de la leche con destino al consumo humano. Este eslabón está constituido por cuatro grupos de empresas distribuidos así de acuerdo a su tamaño: industria procesadora grande (3.3%); industria procesadora mediana (2.2%); industria procesadora pequeña (7.5%); e industria artesanal (87.9%). La estadística oficial indica que el sector formal industrial acopia el 42% de la leche producida en el país, y de esta leche acopiada, el 93% pertenece a las grandes industrias procesadoras.

La calidad higiénica y composicional de la leche influyen directamente en el procesamiento de la leche. Se entiende por calidad higiénica lo correspondiente al contenido de microorganismos patógenos, a la presencia de residuos químicos y de medicamentos veterinarios, y a la salud de la glándula mamaria. En Colombia las Regiones 3 y 4 presentan los niveles más altos de unidades formadores de colonias, mientras que la Región 2 presenta los más bajos. No se cuenta aún con información científica acerca de los niveles de residuos en la leche.

Otro criterio que diferencia a la industria láctea es el grado de innovación y desarrollo tecnológico, que se evidencia especialmente solo en las grandes empresas, ya que en la mediana y pequeña este aspecto es considerado más un gasto que una inversión a mediano plazo. Un ejemplo de estas diferencias se evidencia en el transporte especializado y el mantenimiento de una red de frío; las pequeñas y medias industrias no manejan su propio sistema de captación y distribución por lo que no tienen control adecuado sobre el acondicionamiento de los vehículos encargados de la distribución ni de la temperatura idónea para la conservación del producto. La falta de equipos en finca también tiene un efecto sobre la red de frío; la ausencia de tanques de frío en finca o de centros de acopio cercanos a la misma afecta la calidad de la leche sobre todo en aquellas regiones donde el incumplimiento de horarios de carga de leche sea la constante. El acceso a laboratorios de análisis de alimentos bien sea propios de que presten el servicio es una fortaleza que solo se tiene en algunas de las regiones productoras.

Dentro de las principales limitaciones de este eslabón se destacan, entre otras, las deficiencias en infraestructura que cumpla con los requisitos de diseño sanitario, sistemas de producción sin los debidos controles de proceso, la baja implementación de buenas prácticas de manufactura y del sistema HACCP, sistemas de inocuidad básicos de este eslabón, deficiencias en los sistemas de almacenamiento de frío, y el acceso y disponibilidad de laboratorios para el control de calidad de los productos, además de las limitaciones tecnológicas en el manejo de residuos que los convierte en factores de contaminación de aguas servidas. Estos problemas son principalmente evidentes en las

⁶ Decreto 616 de **Febrero** de 2006.

empresas medianas, pequeñas y artesanales dedicadas al procesamiento de la leche y sus derivados

- *Comercializadores.* En este eslabón se realizan todas las actividades cuya función básica es concretar el encuentro entre la oferta de los productos lácteos y su demanda. Está constituido por intermediarios comerciantes mayoristas y minoristas que reciben el título de propiedad de los productos y los revenden.

La distribución de los productos a tres niveles de comercialización: i) nivel cero o directo, en el que la industria procesadora llega directamente al consumidor; ii) nivel indirecto corto, en el cual aparece un distribuidor minorista entre la industria procesadora y el consumidor final; y iii) nivel indirecto largo, constituido por industria procesadora – mayorista – minorista – consumidor final. El canal directo es utilizando principalmente por pequeños procesadores e informales, lo que les da un mayor control en la comercialización, mayor efectividad en los esfuerzos promocionales y más flexibilidad a los cambios del mercado. Los canales indirectos caracterizan a las medianas y grandes compañías procesadoras ya que les facilita una amplia cobertura de mercados con una menos inversión. Para estas últimas se debilita el control en la comercialización y conservación de los productos.

El traslado de los productos lácteos entre los diferentes eslabones de la cadena requiere de un transporte especializado para su distribución, con unas condiciones adecuadas de temperatura. Para aquellas empresas procesadoras que no manejan su propio canal de distribución y transporte esta actividad que da por fuera de su control.

El mantenimiento de la cadena de frío es la principal limitación en este eslabón de la cadena ya que afecta la inocuidad y la calidad de la leche y sus derivados. Igualmente la informalidad en la comercialización de leche cruda es una limitación clara para todo el sector.

Consumidores. Mientras que el consumo mínimo de leche fresca recomendado para un país por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es de 150 a 170 litros (154.5 Kg a 175.1 Kg) equivalente/habitante/año en Colombia el consumo es 114.15 litros (118.6 Kg.). Aunque este consumo no es el ideal es mayor al promedio de los países en desarrollo es 43.9 litros (45.2 Kg.). Sin embargo el consumo en los estratos 1, 2 y 3 no supera los 35 litros, el cual muchas veces está asociado a la adquisición de leche cruda lo cual provoca no solo una deficiencia en la cantidad de leche consumida sino en la calidad nutricional e higiénica de la misma al tiempo que un estímulo para la existencia de la comercialización informal de la leche cruda.

2.1.4. Cadena Cárnica Bovina en Colombia⁷

a) Contexto internacional de la carne y sus derivados.

⁷ Tomado de del documento *Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Cárnica Bovina en Colombiana*; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corpoica, FEDEGAN y Universidad Externado de Colombia, 2009.

En última década los problemas sanitarios han tenido gran repercusión en el comercio internacional de la cadena de la carne; los estándares internacionales han generado una diferenciación de productos y mercados y el surgimiento de nichos especializados como son los de productos naturales u orgánicos o con certificaciones bajo consideraciones de bienestar animal, producción justa o ambientalmente sostenible.

La carne de vacuno ocupa el tercer lugar en la ingesta mundial de carne, contribuyendo con el 24%; la de mayor consumo es la de cerdo, con un 36%, seguida de la carne de aves de corral con aproximadamente 33%⁸.

En 2008 se estimaba que el inventario bovino mundial era de 1.558 millones de cabezas y una oferta de carne de 60,4 millones de toneladas (equivalente canal) al año, de las cuales se comercializan internacionalmente cerca de 7,9 millones de toneladas. El inventario mundial se concentra en India, Brasil, China y Estados Unidos. Estos cuatro países tienen cerca del 50% del hato mundial. El conjunto de los principales países productores en el mundo incrementó su oferta en cerca de 6,5 millones de toneladas en los últimos diez años.

El consumo de carne en 2007, a nivel mundial, fue de 218 millones de toneladas. De este total, 100,8 millones de toneladas son de carne porcina, 64.2 millones de toneladas de carne aviar y 52.6 millones de toneladas de carne vacuna (46,3%, 29,5% y 24,2%, respectivamente). Durante los años de 2002 a 2007, el crecimiento en el consumo de carne vacuna fue del 4,7%. El principal consumidor de carnes es Estados Unidos (117 kg/hab./año), seguido por Argentina (101 kg/hab./año) y Australia (93 kg/hab./año).

El comercio internacional muestra que la mayoría de los principales países proveedores de carne bovina se encuentran en el continente americano y en Oceanía. Los países de Europa oriental y Gran Bretaña, a pesar de ser grandes productores, se caracterizan por ser uno de los principales destino de las exportaciones mundiales. Estados Unidos se caracteriza no solo por ser uno de los principales productores y exportadores de carne bovina, sino también un gran importador.

Los mercados mundiales se han posicionado progresivamente productos cuyas características favorecen la percepción de calidad del consumidor en lo relativo a la salud humana, el bienestar animal y el cuidado del ecosistema.

Entre estos se encuentran las carnes “naturales”, avaladas generalmente por una certificación, que tienen relativamente poco tiempo, pero un mercado firme y creciente en países de la Comunidad Europea, Norteamérica, Asia (Pacífico) y en todos los países en desarrollo. Por ejemplo en los EEUU se emplean etiquetas de diferenciación para la carne, así: orgánica, natural y de animales alimentados a pasto. También se destacan otros beneficios que permiten diferenciar como el no uso de antibióticos y hormonas. Mientras que el consumo mundial de carne bovina crece a tasas del 2,5% anual, el consumo de carne natural y orgánica lo hacen a tasas del 19%.

⁸ Cifras FAO, 2009

b) *Producción, consumo, importaciones y exportaciones de la carne bovina y sus derivados.*

La producción nacional de carne en toneladas (equivalente canal) en 2008 fue de 911.000 toneladas y las exportaciones de carne y ganado en pie estuvieron en el orden de US\$ 750 millones, casi todos destinados al mercado de Venezuela. Entre 2002 y 2008 ha aumentado la oferta de carne en más de 141.000 ton (tasa de crecimiento anual de 2.4%) mientras que la tasa de sacrificio tan solo ha aumentado a una tasa de 1.4% (pasó de 3.420.664 cabezas en 2002 a 4.054.485 cabezas en 2008), por lo se puede suponer una mejora en los índices de productividad del sector. Un reflejo de esta situación se evidencia en el aumento, entre 2005 y 2007, en el rendimiento en canal fría, frente al peso vivo del animal, que pasó de 50.1% en 2005 a 54% en 2008.

El consumo de carnes en Colombia (res, pollo y cerdo) presentó un crecimiento entre 1990 y 2007 al pasar de 37.5 kg/habitante/año a 43.4 kg/habitante/año, sin embargo la composición por especies a sufrido cambios importantes; mientras que la carne de pollo a tenido un aumento de consumo muy importante, la carne bovina ha disminuido de 26.4 kg en 2009 a 18.2 kg en 2007. En este mismo año se estimó que el 6% de la producción nacional tenía como destino las exportaciones mientras que el 5% se destinaba para el consumo industrial. De la demanda interna de carne no procesada, el 85% tiene como destino el consumo en hogares mientras que el 15% restante se destina al negocio de preparación de comidas.

Las importaciones de carne bovina han sido poco significativas, concentrándose en cortes finos en época de bonanza económica y algunos volúmenes de carne industrial y vísceras (cerca de US\$ 14 millones).

En cuanto a exportaciones, como ya se señaló, el principal destino es Venezuela representadas principalmente por ganado en pie y carne en canal. Las tendencias en cuanto a exportaciones han variado entre 1990 y 2008; entre 1991 y 1999 los animales en pié tenían la mayor participación en las exportaciones, entre 2000 y 2003 hubo una mayor diversificación en el portafolio exportador al incluirse carne en canal y carne deshuesada, entre 2004 y 2006 la exportación de animales en pie tuvo participaciones superiores al 75% de las exportaciones y finalmente en 2007 se recuperan nuevamente las exportaciones de carne de canal. En cuanto al valor de las exportaciones, el crecimiento de los últimos es notable, pasando de exportaciones casi inexistentes en 2003 a US\$ 200 millones en 2005, US\$ 400 millones en 2007 y US\$ 750 millones en 2008⁹.

c) *Caracterización de la cadena de la carne bovina.*

Se reconocen seis eslabones en la cadena de carne bovina a saber: productores primarios, comercializadores de ganado en pie, plantas de beneficio y desposte, industria de embutidos, distribuidores de carne y consumidores.

Los eslabones con sus respectivos segmentos son:

⁹ Oficina de Planeación de FEDEGAN

- *Productores primarios.* Su actividad es la producción de ganado gordo en fincas distribuidas en gran parte del territorio nacional, y con diversos niveles de adopción tecnológica en el manejo de su sistema productivo.

En su estructura funcional, la producción de carne en Colombia presenta cuatro actividades ganaderas, cría, preceba, ceba y doble propósito²⁴, que están determinadas por el ciclo biológico y económico de los sistemas productivos. De acuerdo con cifras del MADR (MADR – CCI, 2006) para 2006, el 60,8% del hato se destina a la producción de carne (cría, preceba, ceba), el 37,2% al doble propósito y el resto (2%) a la lechería especializada. El departamento de Córdoba presenta la mayor participación en el inventario orientado a carne, seguido por Casanare, Antioquia y Meta. Desde el punto de vista del doble propósito, el inventario del departamento del Cesar ocupa el primer lugar con 1,4 millones de cabezas, seguido por Antioquia y Magdalena.

El indicador de productividad animal para la ganadería colombiana, de 39 kg carne por animal/año, es muy inferior al de los principales países referentes (Estados Unidos 125, Australia 75, Brasil 44, Argentina 58 y Uruguay 47) la productividad de la ganadería de carne por hectárea año es de 125 kg de peso vivo por ha/año, el cual resulta igualmente bajo frente a las cifras de Brasil y Argentina (180 y 250 kg de peso vivo por ha/año, respectivamente). En cuanto a la carga animal por unidad de superficie, para Colombia, este indicador es de 0.60 UGG (unidades de gran ganado²⁶), considerando una extensión total ocupada por la ganadería de 38 millones de hectáreas (FEDEGÁN, 2006a), el cual es bajo en comparación con la cifra registrada en países como Uruguay y Brasil en los que el sistema predominante de levante y ceba también es el pastoreo. Finalmente, el rendimiento en canal presenta un valor medio nacional de 205,5 kg, por encima del promedio mundial (204 kg), aunque por debajo a lo registrado en de Brasil (213 kg), Estados Unidos (331,7 kg) o la Unión Europea (278 kg).

Las limitaciones de este eslabón son: bajas tasas de natalidad; altos índices de morbi-mortalidad derivados de la presencia de enfermedades no declaradas de control oficial; altos costos de insumos; desarrollo incipiente del mercado de carnes de alta calidad; la raza predominante, tiene características inferiores en terneza y marmóreo; los sistemas de diferenciación por calidad de ganados y carne no están estandarizados; incipiente trazabilidad y escasa aplicación de sistemas de buenas prácticas.

Igualmente, se cuenta con ventajas tales como: la disponibilidad de razas adaptadas al medio colombiano con características superiores al Cebú; buena base para la investigación y transferencia en tecnología; expansión de sistemas de riego; desarrollo de programas de control a enfermedades de mayor impacto; alto estatus sanitario en materia de aftosa; promoción de sistemas asociativos y capacitación al personal de las fincas.

- *Comercializadores de ganado en pie.* Este eslabón incluye como actores a las subastas, en donde se tranza en mayor medida ganado flaco, y a los acopiadores, comisionistas y colocadores, involucrados en la comercialización del gordo, quienes compran los

animales al productor primario y generalmente inician el proceso de distribución mayorista de carne.

La dispersión de la ganadera bovina hace que exista un gran número de vendedores, compradores y lugares donde se comercializa el ganado. El eslabón de comercializadores de ganado en pie se segmenta en tres tipos principales de actores: i) comisionistas y acopiadores, que tienen como función conectar al productor ganadero con el colocador. Los acopiadores reúnen lotes de ganado de distintas fincas a efecto de alcanzar el tamaño económico de transporte; ii) colocadores, que normalmente operan en las plazas de ferias, negocian lotes de ganado con comisionistas, acopiadores o bien ganados que llegan a la feria, y venden los animales o las canales bovinas a distribuidores mayoristas, supermercados y detallistas; y iii) subastas, que son organizaciones formales a donde acuden vendedores y compradores, principalmente de ganado flaco, los primeros son productores o intermediarios y los segundos son normalmente ganaderos cebadores. Existen otros canales de comercialización que no están mediados por intermediarios y en los que las transacciones de ganado se hacen de forma directa entre ganaderos y plantas de sacrificio o ganaderos y distribuidores minoristas y mayoristas de carne.

El gran número de explotaciones ganaderas con un tamaño promedio pequeño y una amplia dispersión geográfica, el escaso desarrollo de la industria frigorífica y el atraso vial, entre otros factores, tienen que ver con la estructura del eslabón de comercializadores de ganado en pie en lo relativo a los agentes intervinientes, la participación de los mismos en la compra consolidada, los sitios principales de venta y los mecanismos de negociación. En este eslabón también se considera el transporte del ganado, ya que es llevado en camiones desde las zonas productoras a las plantas de sacrificio, lo que implica pérdidas por estrés, maltrato y muerte de los animales.

Las limitaciones de este eslabón son: presencia de un gran número de intermediarios; prácticas deficientes de bienestar animal; y largas distancias recorridas por los vehículos de transporte de ganado en pie.

- *Plantas de beneficio y desposte.* La segmentación de este eslabón está dada por la capacidad y grado de adopción tecnológica. Actúan como prestadoras del servicio de beneficio de ganado a los eslabones anteriores. Incluye el sacrificio de los animales, la separación de las partes comestibles y no comestibles y el desarrollo de labores de higienización y procesos térmicos básicos a las primeras.

En Colombia la estructura de este eslabón es moderadamente concentrada desde la perspectiva del volumen de sacrificio. Cifras de FEDEGÁN que muestran que para el periodo comprendido entre 2004 y 2007, de las más de 1.500 plantas existentes en el país, las 25 empresas con mayor faena anual concentran más del 28% del sacrificio nacional, y las 150 más grandes faenan más del 48%, equivalente a 1,95 millones de cabezas anuales. La concentración del sacrificio está relacionada con la capacidad instalada de las plantas. De acuerdo con cifras de la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría General de la Nación, 2007), solamente 13 frigoríficos tienen una capacidad de sacrificio mayor a 480 reses por turno y 67 sacrifican más de 160

animales. Adicionalmente, existe una fuerte relación entre el tamaño de las plantas y el tipo de propiedad de las mismas, dado que las empresas con mayor capacidad de sacrificio son de carácter privado y a medida que ésta disminuye aumenta la proporción de plantas públicas.

La eficiencia de las plantas de sacrificio está asociada con la escala de operación. En el conjunto de las plantas del país, las 12 de mayor tamaño tienen un sacrificio promedio día de 403 reses, con una utilización superior al 88% de su capacidad instalada. Las plantas de categoría II registran un sacrificio promedio día de 131 reses, con una utilización de la capacidad instalada del 40%, y el promedio de sacrificio para las siguientes 188 plantas de mayor volumen es de 16 reses diarias. Se deduce de lo anterior, que los volúmenes y utilización de la gran mayoría de mataderos en el país son sumamente bajos. La capacidad ociosa es aún mayor para las plantas de las categorías III, IV y mínimo, está ligado al gran número de las mismas, haciendo urgente la racionalización de la estructura de sacrificio del país de manera que se cuente con plantas con instalaciones modernas que sacrifiquen volúmenes suficientes de acuerdo con su capacidad instalada.

Los actores relacionados con este eslabón operan bajo dos modelos de negocio: i) la planta restadora de servicios y ii) el frigorífico comercializador de productos cárnicos. El modelo predominante en Colombia es el de las plantas maquiladoras. Este hecho hace que los principales agentes motores de la comercialización de carne continúen siendo los colocadores. Sin embargo, los frigoríficos integrados en la comercialización de productos cárnicos, se han consolidado en los últimos 10 años.

La inocuidad de los productos obtenidos del beneficio de los animales se deriva de la infraestructura, los procesos operativos y los sistemas de aseguramiento de calidad aplicados en las plantas de beneficio. Las cifras de la Contraloría General de la República muestran que la gran mayoría de las plantas presentan incumplimientos a la normatividad sanitaria y ambiental que les atañe.

Los limitantes de este eslabón son: baja escala de operación en la mayoría de las plantas de sacrificio; alta dispersión geográfica de las plantas; concentración del sacrificio en zonas de consumo y no de producción; bajo nivel de capacitación del personal empleado en las plantas; escasa implementación de sistemas automatizados de control de producción y trazabilidad; bajo nivel de actualización tecnológica en el proceso de beneficio; debilidad en la inspección oficial debido a la carencia de recursos humanos y técnicos.

Igualmente se cuenta con oportunidades como: la implementación del decreto 1500/97 que permite la actualización de la infraestructura de sacrificio necesaria para garantizar inocuidad de la producción ganadera; programas de competencias laborales y la racionalización de la infraestructura de sacrificio con el desarrollo de modelos regionales.

- *Industria de embutidos.* Este eslabón cuenta con segmento representado por una gran industria de estructura oligopólica y, por otro segmento, con un número inmenso de

pequeñas compañías que comercializan sus productos a través del canal tradicional de tiendas.

- *Distribuidores.* En la distribución de carne participan como mayoristas las carnicerías especializadas y colocadores, las primeras abasteciendo a restaurantes o casinos, a los supermercados y almacenes de cadena, y los segundos proveyendo principalmente a los expendios tradicionales y a la gran industria.

Se estimó que en 2007 el consumo de carne no procesada en los hogares colombianos absorbió el 75% de la producción nacional. La producción restante se destina a exportaciones (8%), producción de embutidos y otros alimentos procesados (5%) y preparación de alimentos en restaurantes y casinos (12%).

La distribución de carne para los hogares es realizada principalmente por los expendios tradicionales y los supermercados, los primeros son el sitio preferente de compra en los estratos medios y bajos y mientras que los segundos lo son en los estratos altos. Por otro lado, el consumo de carne fuera de casa es abastecido por los restaurantes y casinos, para quienes el suministro de carne se segmenta por volúmenes y calidad. Los restaurantes de cadena y a la carta tienen como principal proveedor a la carnicería especializada, la cual también tiene en su portafolio de clientes los casinos de empresas, hospitales, colegios y demás de carácter institucional. En este último mercado también compiten en alguna medida los frigoríficos que tienen comercialización propia y algunos supermercados. Los restaurantes pequeños de menú diario, compran preferentemente en expendios cercanos, en plazas de mercado o en plantas de sacrificio.

En la distribución minorista están las famas y los supermercados. Los expendios tradicionales (famas) atienden los hogares y los clientes institucionales pequeños próximos a su ubicación. Los volúmenes medios de compra/venta en carne despostada están en 100 kg/semana, compran carne en canal (63%), en tanto que las tiendas y autoservicios compran carne despostada o cortes específicos (53%). Los supermercados se dividen en grandes cadenas nacionales, cadenas locales y supermercados típicos. Los supermercados colombianos absorben algo más del 10% de la producción nacional y muy probablemente duplicarán su participación en los próximos diez años. Los supermercados tanto nacionales como regionales y locales actualmente compran directamente el ganado a los productores y contratan la plataforma industrial existente para el proceso de sacrificio.

En la distribución mayorista de carne intervienen múltiples actores, que conforman circuitos para llevar el producto a los consumidores finales. Un actor muy relevante en la comercialización mayorista de carne son los colocadores, cuyo negocio consiste en comprar ganado en pie y vender canales bovinas a los minoristas. Entre los mayoristas también están las carnicerías especializadas son el proveedor principal del segmento institucional profesional; esto es, los hoteles, casinos y restaurantes. La carnicería especializada cuenta con infraestructura de procesamiento, planta de deshuese, porcionado y empaque, preparación de embutidos y otros procesos industriales como inyección y cocción.

La principal limitación de este sector son las deficiencias en la infraestructura de procesamiento y distribución de carne y la inexistencia de procedimientos para identificación de lotes de ganado y certificación de calidad.

2.2. Antecedentes de Política

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*, con el fin de consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario indica que, además de alcanzar precios competitivos de los productos, se requiere mejorar el estatus sanitario del país, entendiendo esto como la capacidad para cumplir con las medidas sanitarias y fitosanitarias exigidas para acceder a cada mercado. Los lineamientos que deben regir este programa fueron establecidos en los documentos CONPES 3375 y 3376 de 2005 en los cuales se establecieron la *Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas sanitarias y Fitosanitarias* y la *Política Sanitaria y de Inocuidad para las Cadenas de la Carne Bovina y de la Leche* respectivamente. La modernización de la organización y de los procesos operativos de las autoridades nacionales sanitarias, la coordinación y apoyo a entes territoriales para atender sus competencias en materia de sanidad e inocuidad, la articulación y armonización de las políticas y actividades del SNMSF y el establecimiento de planes para el reconocimiento internacional del sistema sanitario colombiano son la base para alcanzar las metas del Plan de Desarrollo.

Como ya se indicó, el 5 de septiembre de 2005 el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el documento CONPES 3376. El documento reconocía que “...las condiciones de sanidad e inocuidad de la leche, la carne y sus derivados constituyen un requisito indispensable para obtener el acceso real de los productos nacionales a los mercados internacionales y de esta manera contribuir a mejorar la competitividad de estos sectores productivos, sobre la base de asegurar la salud de las personas, de las plantas y de los animales.”¹⁰

Esta política para el subsector cárnico y lácteo buscó mejorar las condiciones sanitarias y de inocuidad de estas cadenas agroalimentarias basándose en las estrategias de i) estructuración y fortalecimiento institucional; ii) mejoramiento del estatus sanitario asociado con la carne, la leche y sus derivados, iii) fortalecimiento de la capacidad técnica y científica, y iv) la planeación y gestión de admisibilidad MSF de sus productos. Más de \$66.000 millones fueron adicionados a los presupuestos de entidades como el ICA, el INVIMA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el fin de alcanzar las metas propuestas en el documento de política, cuyo horizonte de tiempo culmina en 2010.

El documento CONPES 3376 a su vez está enmarcado dentro de la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos¹¹, a través del cual se asignaron entre 2006 y 2010 más de \$181.000 millones adicionales a las entidades anteriormente mencionadas y al Ministerio de Protección Social, al Ministerio de Comercio Industria y Turismo y al

¹⁰ Documento CONPES 3376 de 2005, pg. 2.

¹¹ Documento CONPES 3375 del 5 de septiembre de 2005.

Departamento Nacional de Planeación, con el fin de iniciar la adecuación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Gracias a las políticas en materia sanitaria y fitosanitaria, en el último quinquenio se han logrado importantes avances en el fortalecimiento de las entidades responsables del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias tanto a nivel de estructuras institucionales, como de adecuación del marco normativo y de coordinación intersectorial.

2.3. Antecedentes Jurídicos

DESARROLLAR CON EL APOORTE DE LAS INSTITUCIONES

Faltan:

- *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR.*
- *Ministerio de Protección Social MPS.*
- *Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT.*
- *Ministerio de Comercio Industria y Turismo MCIT.*
- *Departamento Nacional de Planeación DNP.*
- *Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.*
- *Instituto Colombiano Agropecuario ICA.*
- *Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA.*
- *Instituto Nacional de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM.*
- *Instituto Nacional de Salud INS.* Entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social responsable del diseño, implementación y desarrollo del Sistema de Vigilancia de Salud Pública SIVIGILA de los eventos de interés tales como las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) y las enfermedades zoonóticas. Dentro de sus funciones también esta la de fortalecer la capacidad nacional de evaluación de riesgos en inocuidad de alimentos. El marco legal de estas responsabilidades está dado por:
 - El Decreto 272 de 2004, que confiere al INS, entre otras, las funciones de coordinar, ejecutar y dirigir la investigación científica y desarrollo tecnológico en salud, y participar en la planeación, desarrollo y coordinación de los sistemas de información en salud y vigilancia epidemiológica.

- El Decreto 3518 de 2006, que crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, para la provisión de información sobre los eventos que afecten o puedan afectar la salud de la población y tomar las decisiones para la prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud.
- El Decreto 2323 de 2006, que organiza la red nacional de laboratorios y reglamentar su gestión para la vigilancia en salud pública, la gestión de la calidad, la prestación de servicios y la investigación.
- La Ley 1122 de 2007, que define que El INS se fortalecerá técnicamente para cumplir con la definición e implementación del modelo operativo del Sistema de Vigilancia y Control en Salud Pública en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y realizar los estudios e investigación para la toma de decisiones para el Plan Nacional de Salud.
- El Decreto 3039 de 2007, Plan Nacional de Salud Pública, indica que el INS liderará las políticas de i) prevención de riesgos para la salud y ii) vigilancia en salud y gestión del conocimiento. Para la primera, establece la definición, desarrollo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de prevención de los riesgos biológicos, del consumo, del comportamiento, del medio ambiente, laborales, sanitarios y fitosanitarios y el desarrollo de acciones de coordinación y articulación intra y extrasectorial para la formulación y ejecución de las estrategias de prevención de los riesgos que afectan la salud. Para la segunda, contempla la vigilancia en salud y de los riesgos y daños biológicos, del comportamiento y del medio ambiente, tanto individuales como colectivos se debe emplear la notificación obligatoria, la vigilancia activa por medio de observatorios y centinelas, entre otros, y la investigación de modelos de riesgo y enfermedad en las condiciones y eventos priorizados.

2.4. Justificación

El documento *Visión Colombia II Centenario: Aprovechar la Potencialidades del Campo*, en su capítulo de visión estratégica indica que para el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas (posición geográfica y condiciones tropicales) y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario colombiano se impulsará, entre otros factores, a través del fortalecimiento del sistema nacional sanitario.

En este mismo documento se estima que dentro del grupo de productos del sector agropecuario que tienen potencial productivo y exportador se encuentran la carne bovina y los derivados lácteos, los cuales, por las ventajas comparativas de su producción y por la posibilidad de desarrollar de un modo relativamente fácil ventajas comparativas respecto a otros sectores, deben ser objeto de políticas que promuevan este potencial.

Igualmente, en su capítulo de marco conceptual señala que cumplir con los requisitos técnicos y sanitarios exigidos por los mercados internacionales y nacionales es un factor fundamental para mejorar la competitividad de la producción agropecuaria nacional; “En los últimos años se ha observado que los procesos de globalización de mercados han hecho

que este tipo de normas (los estándares técnicos y sanitarios) sean más numerosas y exigentes, por lo que su incumplimiento se constituye en una barrera para poder aprovechar el potencial productivo del sector y tener acceso real a nuevos mercados”¹².

Dicha afirmación se basa en el hecho de que para lograr el acceso real a los mercados internacionales, el ofrecer productos a precios competitivos es una condición necesaria mas no suficiente; “teniendo en cuenta que los sistemas sanitarios y de la regulación técnica se han venido haciendo más complejos y exigentes, es claro que la competitividad de la producción agropecuaria depende, adicional y estrictamente, de la capacidad del país para mejorar el estatus sanitario de su producción, y para cumplir con los requisitos sanitarios y técnicos establecidos por los países de destino de las exportaciones”¹³.

Como consecuencia, el sector agropecuario ha establecido como una de sus metas para 2019 el fortalecimiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SNMSF) : “A pesar de los importantes avances logrados, aun se requiere completar las actividades de fortalecimiento institucional y el desarrollo de modelos institucionales basados en los enfoques de análisis de riesgo y cadena agroalimentaria. Sobre la base de lo anterior se podrá desarrollar la capacidad técnica y científica, ampliar la cobertura de los servicios para el mejoramiento del estatus sanitario, mejorar la articulación intersectorial, especialmente a nivel regional y local, y consolidar los mecanismos de coordinación intersectorial.”

Este Conpes de consolidación de la política sanitaria para las cadenas láctea y cárnica formula los objetivos, metas, estrategias y actividades para la integración de los diferentes eslabones de la sanidad en la producción permitiendo la identificación y la certificación de zonas de excelencia sanitaria (ZES), donde además del componente zoonosanitario se enfatizarán las condiciones sanitarias y de inocuidad de la producción y la formalidad en la comercialización de los productos, conllevando a la posibilidad de consolidar zonas con verdadero potencial de exportación y paralelamente con excelentes condiciones para asegurar que la población colombiana de igual manera accede a alimentos, que aunque son considerados de mayor riesgo, se garantiza su inocuidad y excelente calidad sanitaria. Se debe señalar que las políticas MSF están enmarcadas dentro del enfoque de riesgo aplicado de manera transversal a todos los eslabones de las cadenas agroalimentarias de la leche y la carne bovinas.

Como consecuencia de no dar continuidad a la política sanitaria nacional para la carne y la leche se colocaría al país ante la imposibilidad de cumplir con las condiciones y requisitos técnicos y sanitarios exigidos por los mercados internacionales a los productos de estas cadenas afectando de forma especial los intereses económicos de los productores nacionales y el aporte de la ganadería al producto interno agropecuario. Igualmente, la falta de continuidad sería totalmente incoherente con la responsabilidad de proteger la salud de los consumidores nacionales. Por lo tanto, los programas impulsados en este documento, como el control de residuos y patógenos en los alimentos, la realización de estudios de

¹² Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Visión Colombia II Centenario: Aprovechar la Potencialidades del Campo*, pg.19; 2007

¹³ Idem al anterior, pg. 28.

evaluación del riesgo, la vigilancia epidemiológica de enfermedades transmitidas por alimentos, entre otros, son estrategias fundamentales en el esquema de protección de la salud pública colombiana.

3. MARCO CONCEPTUAL¹⁴

La internacionalización del comercio de productos agroalimentarios ha generado la necesidad de establecer reglas claras que permitan desarrollar un comercio seguro en términos de sanidad e inocuidad. Esta intención de evitar trabas injustificadas o distorsiones al comercio y lograr la compatibilidad entre el comercio y la protección de la vida y la salud humana, animal y de las plantas, con base en sustentos técnicos y científicos, constituye el propósito fundamental del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial del Comercio.

La importancia de garantizar la sanidad e inocuidad en los productos agroalimentarios radica en la necesidad de disminuir el riesgo de la presencia de enfermedades en los animales y plantas y de salvaguardar el bienestar de las personas, garantizando que los alimentos se comercialicen con la máxima certidumbre sobre su procedencia y calidad sanitaria. Esto se traduce en un razonable grado de confianza de los consumidores hacia los productos que adquieren y en el incremento de la posibilidad de acceder exitosamente a mercados internacionales.

En esa medida, el cumplimiento y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias afectan el nivel de competitividad de los productos agroalimentarios. El incumplimiento de estas medidas tiene implicaciones en los costos referidos a la salud pública, en los sistemas productivos y en las transacciones comerciales. Por esta razón, es necesario fortalecer su adopción y cumplimiento con el debido soporte técnico, para garantizar así un nivel adecuado de protección y brindar la seguridad requerida para el comercio, evitando que se conviertan en trabas injustificadas.

En este contexto, el Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con el fin de mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad de los productos agroalimentarios y facilitar su acceso a los mercados internacionales, Planteó la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos. Esta adopta como bases del SNMSF los conceptos “de la granja a la mesa” y “análisis de riesgo”, entendido como la capacidad de un sistema para desarrollar sus actividades con base en los principios de evaluación, gestión y comunicación del riesgo.

Habiendo establecido la relación entre el mejoramiento de la competitividad de los productos agropecuarios colombianos y el fortalecimiento del SNMSF, la política nacional en esta materia plantea las siguientes acciones:

- *Fortalecer la capacidad científica y técnica del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.* Las principales actividades corresponden al desarrollo de

¹⁴ Tomado del documento *Visión Colombia II Centenario: Aprovechar la Potencialidades del Campo*, 2007

propuestas de fortalecimiento de las autoridades sanitarias en materia de diagnóstico, y vigilancia epidemiológica en la producción primaria, prevención, inspección, vigilancia y control en la primera barrera, y estudios de evaluación del riesgo. Así mismo, junto con el sector privado, las autoridades oficiales promoverán la adopción de sistemas preventivos como son las Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas Ganaderas, Buenas Prácticas de Manufactura, Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control.

- *Mejorar el estatus sanitario de la producción agropecuaria y de alimentos del país.* Las principales actividades corresponden al desarrollo de planes de trabajo específicos en las cadenas de producción agroalimentarias del país basados principalmente en la declaración de zonas libres o de baja prevalencia de plagas y enfermedades, o alcanzar los niveles de protección adecuado en materia de inocuidad de alimentos desde la finca. Estas actividades requerirán de la adopción de mecanismos conjuntos entre los sectores público y privado.
- *Desarrollar la planeación estratégica y la gestión de admisibilidad sanitaria de la producción nacional en el mercado internacional.* Consiste en el desarrollo de la planeación estratégica, en términos MSF, que permita, conforme con estudios de análisis costo/beneficio por producto y por mercado, priorizar áreas y acciones sobre las cuales actuar en materia de negociaciones comerciales.

En resumen, las tendencias globales de comercio seguro exigen de los sistemas sanitarios un cambio radical para adecuar la estructura institucional hacia modelos con visión más amplia, basados en los conceptos de la granja a la mesa y el análisis de riesgo. La nueva orientación debe integrar la acción coordinada de las entidades directamente relacionadas dentro de cada uno de los sectores (salud, agricultura, comercio y ambiente) y la inclusión de esquemas gestores de política MSF claramente constituidos. Igualmente, se requiere mejorar la capacidad operativa de las instituciones del SNMSF, mediante la adopción de mecanismos de autorización, sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios oficiales, la participación del sector privado y la conformación de sistemas de información pertinentes.

4. DIAGNÓSTICO

4.1. Evaluación de la Política Sanitaria de las Cadenas de la Carne y de la Leche 2005-2010

En 2005 se aprobaron los documentos Conpes 3375 “POLÍTICA NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD DE ALIMENTOS PARA EL SISTEMA DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS”, y 3376 “POLÍTICA SANITARIA Y DE INOCUIDAD PARA LAS CADENAS DE LA CARNE Y DE LA LECHE” cuyos objetivos son “mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria del país, con el fin de proteger la salud y vida de las personas, los animales y las plantas, preservar la calidad del medio ambiente y al mismo tiempo mejorar la competitividad de la producción nacional a través de su capacidad para obtener la admisibilidad sanitaria en los mercados internacionales” y “mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad, de las cadenas de la carne bovina y la leche, con el fin de proteger la salud y la vida de las personas, los animales, y preservar la calidad del medio ambiente; mejorar la competitividad de estas cadenas y obtener la admisibilidad de sus productos en los mercados internacionales”.

Dichos documentos establecieron las siguientes líneas estratégicas para el desarrollo de la política:

- Estructuración y fortalecimiento Institucional
- Mejoramiento del estatus sanitario
- Fortalecimiento de la capacidad técnica y científica
- Planeación y gestión de la admisibilidad

La implementación del CONPES 3376 permitió alcanzar dos importantes logros: i) el fortalecimiento del ICA como autoridad en sanidad animal, gracias a lo cual se logró la certificación del país como 100% libre de aftosa con vacunación, un amplio cubrimiento del programa de fincas libres de brucelosis incluyendo el establecimiento de una zona libre en Santander, y la declaración del país como de riesgo controlado en encefalopatía espongiforme bovina; ii) el fortalecimiento Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, como autoridad sanitaria nacional responsable de realizar las actividades de Inspección, Vigilancia y Control de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados así como del transporte asociado a estas actividades y en la importación y exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos, en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Parte de este fortalecimiento se obtuvo mediante la creación de más de 280 cargos adicionales mediante los cuales se han apoyado los PRPBA en todo el país los cuales han arrojado mas de 165 plantas inscritas y 22 de régimen especial.

A continuación se presentan los avances en cada una de estas líneas estratégicas.

4.1.1. Estructuración y fortalecimiento institucional del SNMSF.

En la adecuación y fortalecimiento institucional del SNMSF se destacan los siguientes avances: i) creación del Comité Técnico de Sanidad e Inocuidad Animal, que ha respondido a la necesidad de ejercer la coordinación intersectorial en esta materia especialmente en los temas relacionados con reglamentación de carnes y productos cárnicos; ii) designación de competencias al INVIMA como autoridad nacional en materia de inocuidad de alimentos para las etapas de procesamiento (inspección, vigilancia y control de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados) y control de importaciones y exportaciones y la creación de oficinas regionales; iii) en el marco del fortalecimiento de las autoridades nacionales MSF, se crearon en el INVIMA 286 cargos permanentes¹⁵ encargados de las actividades de inspección, vigilancia y control en plantas de beneficio animal, fabricas de alimentos y puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; iv) en el ICA, el desarrollo del plan estratégico, el diseño de la nueva estructura organizacional¹⁶; adecuaciones físicas bajo estándares de seguridad 2, y v) en el MAVDT, la creación del grupo MSF; y vi) en los otros ministerios el fortalecimiento de los grupos responsables de actividades MSF.

Dentro de esta misma línea estratégica, se contempla el mejoramiento de la capacidad operativa y de la cobertura mediante el sistema de autorizaciones al sector privado. Al respecto el ICA implementó el sistema de autorización de organismos de inspección de brucelosis y tuberculosis bovina y de laboratorios para el diagnóstico de brucelosis; a la fecha el programa de brucelosis bovina cuenta con más de 65 organismos de inspección conformados por más de 320 médicos veterinarios y 41 laboratorios autorizados. El programa de tuberculosis dispone actualmente de 42 organismos de inspección autorizados con 202 médicos veterinarios.

Como parte de este mismo proceso de ordenamiento, la Subdirección de Alimentos y Bebidas Alcohólicas del INVIMA sufrió una reorganización con el fin de generar una estructura organizacional acorde con los requerimientos y necesidades que demanda el direccionamiento del Sistema de IVC para garantizar la inocuidad de los alimento. De esta manera se crearon 8 grupos de trabajo: gestión técnica; inspección; vigilancia y control de alimentos y bebidas alcohólicas; gestión operativa y estadística; control en primera barrera de alimentos y materias primas e insumos; inspección, vigilancia y control en carnes y derivados; vigilancia epidemiológica; laboratorio de alimentos; y coordinación general de los GTT.

El ICA desarrolló el Sistema de Información Nacional de Enfermedades de Control Oficial (SINECO) para el registro y automatización en tiempo real vía Internet de los datos generados en el nivel local mediante la puesta en marcha del software, la compra de 87 equipos de computo (para oficinas locales del ICA) para el registro, validación inicial y envío de las notificaciones de sospecha de enfermedades hacia los subsiguientes niveles del sistema de vigilancia. Dicha información tiene como propósito adoptar de manera oportuna las estrategias y actividades efectivas para el control y evitar la difusión de enfermedades. Adicionalmente, con el objeto de dinamizar el eslabón inicial de la vigilancia

¹⁵ Decreto 4895 del 21 de diciembre de 2007

¹⁶ Decretos 3761 del 30 de septiembre de 2009

epidemiológica animal, se implementó la estrategia del fortalecimiento del nivel local institucional y externo a través de la captación de la problemática sanitaria, con la incorporación de 2.501 sensores (cifra a abril de 2010).

Es de resaltar, dentro del proceso de fortalecimiento del INVIMA, la creación de oficinas regionales que han permitido dar cumplimiento a las competencias asignadas en la Ley 1122 de 2007. De acuerdo con lo anterior se crearon 9 Grupos de Trabajo Territorial con el fin de ejercer las actividades de IVC a través de las regiones: Centro Oriente 1, Centro Oriente 2, Centro Oriente 3, Occidente 1, Occidente 2, Costa Caribe 1, Costa Caribe 2, Orinoquía,

En Sitios de Control de Primera Barrera, SCPB, se cuenta con oficinas locales en 3 puertos marítimos, 3 puertos fluviales, 5 pasos fronterizos y 3 Aeropuertos Internacionales autorizados para realizar la inspección y certificación de las importaciones y exportaciones de alimentos, materias primas e insumos para la industria de alimentos. Los sitios ubicados en Leticia (Amazonas) y Arauca (Arauca) operan a su vez como puertos fluviales y pasos fronterizos.

La cooperación técnica internacional del Programa Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo Social (MIDAS) de USAID (United States Agency for International Development) apoyó la política MSF durante el período 2005 – 2009. El monto de esta cooperación ascendió a 5,7 millones de dólares representados en el suministro de 84 consultores (35 internacionales y 49 nacionales) los cuales realizaron 10.658 días de consultoría mediante la realización de proyectos piloto y eventos de capacitación como forma de ayuda a la Estructuración y fortalecimiento institucional del SNMSF.

En cuanto a la actualización y adecuación de la base normativa MSF, se destaca la expedición de la siguiente normativa:

- MPS: Decreto 616/06 y sus modificaciones, por los cuales se establecen los requisitos sanitarios que debe cumplir la leche para el consumo humano.
- MADR, MPS, MAVDT, MCIT y MT: decreto 1500/07 y sus modificaciones, por los cuales se crea el sistema de inspección, vigilancia y control de la carne y sus derivados para consumo humano.
- MPS: Decreto 2965/08 donde se establecen los planes de racionalización de las plantas de beneficio animal.
- MADR, MPS, MAVDT, MCIT y MT: resolución 3659/08 por la cual se establecen los criterios del plan de racionalización de plantas de beneficio animal
- ICA: Resoluciones 1005/07, 1720/08, 1891/08, 2319/08 y 1167/10 que regulan registros de materias primas e insumos agropecuarios.
- ICA: Resolución 2341/07 que reglamenta las condiciones sanitarias y de inocuidad en la producción primaria de ganado bovino para consumo humano
- ICA: Resolución 3585 de 2008 que establece el sistema de certificación de fincas en la producción primaria de leche.
- ICA: Resolución 1192/08 por la cual se establecen las medidas sanitarias para la erradicación de la brucelosis en Colombia.

- MPS: Resolución 2905/07 que establece los requisitos sanitarios y de inocuidad de la carne y sus productos para consumo humano.
- INVIMA: Resolución 2007018119/07 por la cual se reglamentan los requisitos del plan gradual de cumplimiento para las plantas de beneficio.

Finalmente, esta línea estratégica contemplaba la racionalización de las plantas de beneficio animal y la reconversión de los centros de acopio lechero. Se resalta la expedición del Decreto 2965 de 2008 mediante el cual se establecieron los planes de racionalización de las plantas de beneficio animal. En cumplimiento de este Decreto los gobernadores enviaron al INVIMA el 30 abril de 2010 los Planes de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal de sus respectivos departamentos.

4.1.2. Mejoramiento del estatus sanitario

En el marco de los programas de prevención, control y erradicación de las enfermedades de control oficial en sanidad animal se obtuvieron los siguientes resultados: i) en el plan nacional de erradicación de la fiebre aftosa se mantuvo la zona previamente certificada como libre sin vacunación y se logró la certificación de la OIE para el resto del país como libre con vacunación¹⁷. Se han alcanzado coberturas de vacunación por encima del 95%. En cuanto a las medidas para la producción de la vacuna, los laboratorios productores nacionales se certificaron con el ICA en el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad nivel 3 agricultura; ii) en el programa de control de la brucelosis bovina se trabajó en la certificación de la primera zona libre de brucelosis en el país en la provincia de García Rovira en el Departamento de Santander y se avanzó en la identificación de otras zonas que permitirán a mediano plazo la ampliación de la Zona ya certificada y la certificación de otras en diferentes lugares del país. Las coberturas de la vacunación contra la brucelosis se han mantenido por encima del 90%, y los índices de incidencia de la enfermedad se han reducido en un 30%, llegando a valores del 4% en bovinos. Las bonificaciones por calidad sanitaria para los productores de leche que tiene sus ganaderías certificadas como libres de brucelosis y tuberculosis bovina, han permitido el mejoramiento del estatus sanitario, y entrega la posibilidad de acceder a la adquisición de animales y sus productos con condiciones sanitarias que garantizan la productividad de las explotaciones y la salud pública. En el programa de tuberculosis, se avanzó con los procesos de saneamiento de ganaderías infectadas con la eliminación de más 900 animales entre bovinos y búfalos principalmente y permitió la entrega de indemnizaciones a los productores por más de 1100 millones de pesos; así mismo se avanzó en la identificación de zonas para su declaración como libres de esta enfermedad; iii) en cuanto al programa de prevención de la encefalopatía espongiforme bovina, Colombia fue certificada por la OIE como país con Riesgo Controlado de EEB¹⁸.

El ICA a través de campañas de divulgación socializó y capacitó productores, autoridades locales, gremios y profesionales del sector en Buenas Prácticas Ganaderas. Se desarrollaron y actualmente se encuentran operando los sistemas de inspección y certificación para

¹⁷ Sesión 77ª de la Asamblea General de la Organización Mundial de Sanidad Animal, mayo de 2009

¹⁸ Ídem al anterior.

ganado de leche y ganado de carne, con alrededor de 100 predios certificados y aproximadamente 150 en proceso de certificación.

Otro programa estratégico es el de implementar un sistema de trazabilidad para la cadena de carne y la de la leche. Al respecto, el MADR puso en marcha el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino SINIGAN el cual se encuentra operando, bajo la administración de FEDEGAN, en su primera etapa en 51 municipios.

La higiene de la carne y de la leche debe incluir diferentes clases de riesgos tales como los químicos peligrosos que entran en la cadena productiva y los peligros microbiológicos que inciden directamente sobre la inocuidad de la carne. Estos son aspectos determinantes para la salud pública y para los procesos de comercialización, donde el país debe demostrar la equivalencia dentro del marco del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de no adoptar las medidas sobre el problema y no contar con el manejo de los riesgos que apliquen a la inocuidad de la carne, se entendera como una falla en el sistema de vigilancia en salud pública y un obstáculo de tipo sanitario en el acceso a mercados internacionales.

Con base en el trabajo conjunto INVIMA e ICA, Colombia inició estudios de Límites Máximos de Residuos LMR en alimentos de origen animal, para lo cual se definió la “línea base” de aquellas sustancias a ser consideradas en el *Plan Subsectorial de Vigilancia y Control de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos en Carne de Bovino* a implementarse en el País. El propósito de definir líneas base de residuos de uso intensivo, es el de formular los ajustes requeridos para la definición y puesta en marcha del Plan Subsectorial. La meta global del Plan Subsectorial de Vigilancia y Control de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos, es evaluar gradualmente y progresivamente residuos de medicamentos veterinarios en carne de bovino con base en el criterio de monitorear uno de los alimentos que representa el mayor impacto en el consumo de la población, a partir de datos estadísticos oficiales y bases científicas. Igualmente se toma en consideración los medicamentos más frecuentemente utilizados y las sustancias expresamente prohibidas en las normas nacionales e internacionales.

Con el fin de construir líneas base para cada sustancia analizada, se consideró un monitoreo de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos durante el periodo comprendido entre los años 2006 a 2009, así los laboratorios de ensayos fisicoquímicos del INVIMA, LANIP y LANIA contarán con una herramienta analítica para encontrar valores cuantitativos de residuos (trazas) de uso prohibido, restringidos o controlados en el territorio nacional, siendo relevante no solamente en el control sino también en el impacto social y económico que implica el conocimiento de líneas base para un país y poder estructurar un plan de Control de Residuos de Medicamentos Veterinarios de una forma más objetiva.

Como parte del proceso para la implementación del programa de Reducción de Patógenos el país basado en datos globales estableció estándares de reducción de patógenos en las plantas procesadoras (resolución 2905 de 2007), con los cuales estas tienen que cumplir / Plan de reducción de patógenos/HACCP e inicio el levantamiento de líneas de base que provean perfiles microbiológicos de determinados microorganismos.

Dado que el país requería información de líneas base para microorganismos patógenos en carne de Bovino, el INVIMA inició el proceso de construcción de estas a través de estudios de base estadísticamente diseñados para evaluar la industria en su conjunto, los datos recolectados durante los estudios de líneas base son esenciales para satisfacer las necesidades de análisis de tendencias, criterios de desempeño y evaluación de riesgos.

Paralelamente, las autoridades MSF impulsan la implementación de programas preventivos complementarios de aseguramiento de inocuidad. Para este caso en el año 2006, se expide y entra en vigencia el Decreto 616, con lo cual se realizó el ajuste normativo en materia de leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercializa, expendi, importe o exporte en el país, dentro del cual se estableció la necesidad de implementar el sistema de análisis de peligros y puntos de control crítico – HACCP; de la misma manera, para las plantas de beneficio animal a través del Decreto 1500 de 2007 se hace obligatoria su implementación una vez sean aprobados los Planes Graduales de Cumplimiento.

En el marco de la vigilancia en salud pública, el Instituto Nacional de Salud logró rediseñar el SIVIGILA, implementando a nivel nacional la vigilancia en salud pública de las ETA a través de: diseño y aplicación del sistema de notificación individual por archivos planos y notificación colectiva de brotes de ETA, diseño del protocolo oficial, fichas de notificación y software versión 2010. Igualmente se creó la red de comunicación institucional para disponibilidad y respuesta a brotes y epidemias y puso en funcionamiento la sala situacional, como fortalecimiento al proceso de análisis de la información para la toma de decisiones.

Sobre el evento de brucelosis en humanos se estableció línea de base de casos diagnosticados, se planteó una propuesta de protocolo de vigilancia, revisado por MPS, ICA e INS. Igualmente se planteó un diseño para estudio factores asociados a la presentación de la brucelosis en humanos, evaluación en el comportamiento y posibles efectos en la salud de los Colombianos.

4.1.3. Fortalecimiento de la capacidad técnica y científica

Dentro de esta línea estratégica se fortaleció la capacidad de inspección, vigilancia y control (IVC) de las autoridades sanitarias. Se obtuvieron los siguientes avances: i) el ICA implementó el programa de certificación de predios, mejorando la capacidad técnico científica a través de la capacitación y formación de personal en auditorías de seguimiento para el cumplimiento de las BPG; ii) el programa de inspección sanitaria de plantas higienizadoras de leche, centros de acopio y derivados lácteos, presentó un incremento del 73.3% para el año 2009, frente a las efectuadas en el año 2008, permitiendo un avance significativo en el mejoramiento de las condiciones sanitarias de los establecimientos objeto de vigilancia; iii) en la inspección y control de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos se amplió la capacidad del ICA y el INVIMA con la creación de oficinas ubicadas en sitios de control de primera barrera y la puesta en marcha del sistema de información que apoyan las actividades de vigilancia y control sanitario.

De manera específica en el tema del programa de inspección, sanitaria en plantas de beneficio animal, desde el año 2007, el INVIMA creó el Grupo del Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de Carne y Derivados, el cual tiene como objetivo la coordinación del diseño, desarrollo y ejecución de proyectos y acciones de Inspección, Vigilancia y Control en las plantas de beneficio de animales de abasto público, desposte, desprese y derivados cárnicos. Producto de este proceso de implementación del Sistema Oficial de inspección de carne y derivados, es el desarrollo de la política sanitaria nacional de racionalización de plantas de beneficio animal, en la cual 22 Departamentos remitieron la adopción de los planes de racionalización al INVIMA obteniéndose como resultado 95 plantas regionales y 35 de régimen especial.

De otra parte, el INVIMA para dar respuesta al Programa de inspección y certificación en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, creó en la Subdirección de Alimentos y Bebidas Alcohólicas, el Grupo de Control en Primera Barrera de Alimentos y Materias Primas e Insumos, el cual tiene como objetivo la coordinación del diseño, desarrollo y ejecución de proyectos y acciones de Inspección, Vigilancia y Control en los sitios mencionados, lo cual ha permitido beneficios para el comercio Internacional como:

- Estandarización y automatización del procedimiento de expedición del Certificado de Inspección sanitaria en las Oficinas de puertos, aeropuertos y pasos de frontera a lo largo del territorio nacional.
- Unificación de costos y tarifas en el territorio nacional para importadores y exportadores de alimentos y materias primas e insumos.
- Agilidad en la expedición del Certificado de Inspección sanitaria mediante optimización de recursos tecnológicos
- Cumplimiento de estándares sanitarios en el territorio nacional para obtener admisibilidad de países importadores.
- Mejoramiento de condiciones de sanidad e inocuidad de alimentos y materias primas.
- Asegurar personal idóneo, competente y calificado para desarrollar el control en primera barrera.
- Proteger la salud y vida de las personas.
- Aumentar la competitividad y fortalecer la capacidad para obtener la admisibilidad de productos colombianos en los mercados internacionales.

La capacidad de diagnóstico del SNMSF se vio notablemente fortalecida ya que las autoridades sanitarias nacionales (ICA, INVIMA e INS) lograron: i) adquirir equipos de última tecnología que posibilitaron la implementación de metodologías analíticas para la realización de los planes de control de medicamentos veterinarios, residuos químicos y de patógenos; ii) adecuar las instalaciones de laboratorios para cumplir con las condiciones técnicas y niveles de seguridad biológica que garanticen las condiciones requeridas para las de pruebas realizadas; iii) descentralizar de pruebas, en especial en los laboratorios de salud pública de las ETS ; iv) Desarrollar técnicas moleculares para el diagnóstico de bacterias causantes de ETA y estandarizar metodologías fenotípicas y genotípicas para el diagnóstico de *Mycobacterium bovis*.

En cuanto a evaluación del riesgo, se destaca la creación de la Unidad de Evaluación del Riesgo para la Inocuidad de los Alimentos (UERIA) que se encuentra en el INS La Unidad

avanzó en el desarrollo conceptual y operativo de sus actividades. Igualmente ha desarrollado un modelo de gestión y priorización para la realización de los estudios de riesgo. Estas actividades han sido apoyadas por la Cooperación Técnica del proyecto de Asistencia Técnica al Comercio del MCIT y la Unión Europea.

4.1.4. *Planeación y gestión de la admisibilidad MSF*

Falta desarrollo de este ítem por parte de ICA, INVIMA y MCIT

MENCIONAR Y DESTACAR REVISAR PROTOCOLOS SANITARIOS FIRMADOS POR EL ICA, INVIMA. TAMBIÉN LOS RESULTADOS E HABILITACIONES E PLANTAS Y APROBACIÓN DE CERTIFICACIONES.

La implementación de la política sanitaria para el SNMSF ha generado una mayor y mejor capacidad de negociación del componente MSF dentro de los tratados comerciales bilaterales o multilaterales que Colombia ha firmado recientemente (Unión Europea, Canadá, XXXXXXXX). Dentro de estas negociaciones se destaca los acuerdos alcanzados en lo relacionado con: i) mecanismo de consultas, ii) medidas alternativas, iii) evaluación del riesgo para importaciones y exportaciones y iv) nuevos alimentos (novel foods).

En lo relacionado con la leche y sus derivados Colombia ha logrado acceso sanitario a: Aruba, Bangladesh, Canadá, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Marruecos Estados Unidos, México, Perú, República Dominicana y Rusia. Dependiendo del país los productos aceptados son: arequipe, avena UHT, bebidas lácteas larga vida, crema, kumis, leche UHT (entera, deslactosada, saborizada), leche en polvo (entera, deslactosada, descremada) mantequilla, preparado alimenticio, yogurt, quesos (Mozarella, Pecorino, blanco, fresco, Parmesano, Manchego, Tilst, holandés tipo Gouda, sabana tipo Edam, crema, Emmental, Gruyere, Camembert, Brie).

Completar con acceso a mercados y productos para los cuales tenemos protocolos sanitarios y/o de inocuidad

IMPORTANTE CONTAR CON LA VISIÓN DEL SECTOR PRIVADO

4.1.5. *Pendientes*

No obstante los logros alcanzados, se encuentran algunas falencias y retos dentro del SNMSF para las cadenas láctea y cárnica, que no alcanzaron a ser superadas plenamente durante los 5 años en los que tuvo vigencia el CONPES 3376. Son estas:

- Mantener el país libre de Fiebre Aftosa, con la aplicación de estrategias especiales de vigilancia y control en las zonas de frontera.
- Ampliar las zonas con autodeclaración de libres de Brucelosis con vacunación hasta declarar el país libre en el año 2020

- Alcanzar ZES con autodeclaración de libres de Tuberculosis hasta declarar el país libre en el año 2015
- Alcanzar para Colombia, la recategorización el reconocimiento y certificación como país de riesgo insignificante para EEB por parte de la OIE.
- Masificar la implementación y certificación de los programas preventivos para la inocuidad (BPG, BPM, HACCP, Proveedores y Trazabilidad)
- Contar con un Laboratorio de referencia de enfermedades vesiculares con certificación en bioseguridad NSB 3A, y adecuar otros laboratorios de la red de diagnóstico veterinario con un nivel de seguridad 2.
- Vigilar el cumplimiento de los planes de racionalización y los PGC de plantas de beneficio animal.
- Adecuar, de acuerdo a lo establecido en la reglamentación sanitaria, áreas de inspección sanitaria en puertos, aeropuertos y pasos de frontera, y bodegas de almacenamiento de alimentos.
- Continuar con el desarrollo e implementación, con base en la normatividad vigente, del sistema oficial de inspección de carne, leche y derivados.
- Ampliar el mecanismo de autorización para ampliar la cobertura y la oportunidad de las actividades de inspección y pruebas de laboratorio a cargo de las autoridades sanitarias del país.
- Continuar con el rediseño de las autoridades sanitarias incluyendo la adecuación de las plantas de personal para responder adecuadamente ante los requerimientos de sus usuarios.
- Adoptar e implementar los PSS de control y vigilancia de medicamentos veterinarios y residuos químicos y de patógenos.
- Mantener y fortalecer el proceso de evaluación de riesgo asociado a importaciones y exportaciones de rumiantes (bovina, bufalina, ovina y caprina) y sus productos lácteos y cárnicos.
- Continuar con el proceso de fortalecimiento de la vigilancia en salud pública de las ETAs en los componentes de información, análisis, intervención y evaluación.
- Diseñar e implementar la vigilancia de Brucelosis y Tuberculosis por *Mycobacterium bovis* en humanos.
- Contar con Unidades de Evaluación de Riesgo capaces de generar la información necesaria en todos los eslabones de la cadena, para proteger la salud pública y soportar el proceso de admisibilidad de los productos priorizados de las cadenas láctea y cárnica a mercados internacionales
- Articular las acciones institucionales para lograr el acceso sanitario a mercados internacionales
- Continuar con la revisión y actualización de la normatividad sanitaria.

4.2. Problema Central

El problema central que busca resolver el presente documento consiste en atender aquellos cuellos de botella que persisten a pesar de los recursos invertidos y los avances obtenidos, y cuya solución permitirá consolidar la política MSF para mantener y mejorar el estatus sanitario de los productos de la carne y la leche logrando así una mejor admisibilidad de la

producción nacional en los mercados de interés, el mejoramiento de la salud pública y la competitividad de las cadenas láctea y cárnica.

4.2.1. Causas del Problema Central

a) *Estatus Sanitario.*

No obstante que en el 2009 el país adquirió el estatus de País Libre de Fiebre Aftosa con vacunación, se requiere ejecutar acciones permanentes para la conservación del estatus logrado y generar las condiciones necesarias para posteriormente mejoramiento, aún persisten otras enfermedades de control oficial para las cuales, aunque se han obtenido avances importantes, se requiere mejorar el estatus sanitario hasta lograr el requerido por los países a cuyos mercados Colombia desea acceder. Lo anterior cobra mayor fuerza cuando el estatus sanitario y de inocuidad Colombiano logrado gracias a la política desarrollada mediante los Conpes 3375 y 3376 puede verse en peligro debido al riesgo de ingreso de patógenos procedentes de algunos de nuestros países vecinos.

De otra parte, existen enfermedades que sin ser de “control oficial” revisten capital importancia para la ganadería debido a su impacto económico; para reducir este impacto se requiere de la gestión del sector privado apoyado por la capacidad técnica de las autoridades nacionales.

b) *Programas Preventivos para la Inocuidad.*

Las instituciones del SNMSF han propiciado la capacitación, implementación y en algunos casos certificación en Programas Preventivos los cuales buscan reducir los costos del control disminuyendo el riesgo de aparición de enfermedades. Sin embargo, el cubrimiento alcanzado se limita a algunas fincas ganaderas de avanzada y a grandes empresas procesadoras. Para que estos esfuerzos tengan un real impacto en la inocuidad de los productos de la carne y la leche, se requiere de la masificación en la implementación y certificación de este tipo de programas en los establecimientos de la producción primaria y procesamiento con especial énfasis en los pequeños productores y las PYMES.

c) *Condiciones Sanitarias de los Establecimientos de Procesamiento de Carne y sus Derivados.*

La modernización, actualización e implementación de la normatividad sanitaria relacionada con la producción, procesamiento, transporte y comercialización de la carne se ha visto seriamente apoyada por los Planes de Racionalización de las Plantas de Beneficio Animal –PRPBA-. Dado que este no es un proceso finalizado y teniendo en cuenta los beneficios sociales que se obtendrán, se requiere continuar brindando los elementos de apoyo necesario para que el avance alcanzado a la fecha se mantenga e incremente hasta la entrada en vigencia, en 2012, del Decreto 1500 de 2007.

d) *Planes Subsectoriales -PSS- de Vigilancia y Control de Patógenos y de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos.*

El SNMSF avanzó en la conceptualización y diseño del PSS para la carne, y la puesta en marcha de la determinación de la línea base de patógenos y residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos para la carne. Con base en lo anterior, se requiere ahora ejecutar el PSS en su fase analítica y posteriormente en la fase de implementación de las medidas necesarias para garantizar que los productos de las cadenas cárnica y láctea cumplan con los límites máximos de residuos requeridos para proteger la salud pública Colombiana y para cumplir con los requisitos de los mercados de interés.

e) Capacidad de gestión del riesgo de las autoridades Nacionales y Territoriales.

Aunque en los últimos 5 años como fruto de la política implementada a través de los Conpes 3375 y 3376, las autoridades sanitarias nacionales han incrementado notablemente su capacidad de IVC, persisten brechas entre la expresión de esta capacidad y la del nivel territorial. Por lo tanto se requieren mecanismos para una efectiva articulación entre el nivel central y el territorial para mejorar la calidad sanitaria de todos los eslabones de la cadena. Igualmente, se requiere fortalecer la capacidad de evaluación del riesgo, especialmente para la inocuidad de los alimentos, como elemento indispensable para la adopción de medidas y el acceso a mercados.

f) Acceso Sanitario a Mercados Priorizados.

Fruto de la dinámica comercial del país y del fortalecimiento del SNMSF es la mayor capacidad de negociación resultante en la apertura de mercados con algunos de los cuales ya se han acordado y firmado protocolos sanitarios. Para aprovechar estas oportunidades el SNMSF requiere mantener y mejorar las condiciones sanitarias y de inocuidad que permitan el acceso a los mercados con los cuales existen protocolos y cumplir con los requisitos sanitarios exigidos por los nuevos mercados.

4.2.2. Efectos del Problema Central

Los cuellos de botella para la consolidación de la Política MSF producen los siguientes efectos negativos: a) estatus sanitario deficiente con las consecuentes pérdidas en la productividad y competitividad del hato nacional, b) falta generalización del enfoque preventivo en los eslabones de la producción y procesamiento, c) incumplimiento de las condiciones sanitarias y de inocuidad de los establecimientos procesadores, d) presencia en la leche, carne y sus derivados de residuos de medicamentos veterinarios, contaminantes químicos y microorganismos patógenos, e) baja cobertura de las acciones de IVC del SNMSF y f) imposibilidad en el cumplimiento de los requerimientos sanitarios y de inocuidad exigidos por las autoridades sanitarias internacionales. Todo lo anterior ejerce un arrastre negativo sobre la responsabilidad de proteger sanidad animal y la salud de los consumidores, la competitividad de los productos lácteos y cárnicos y sobre el acceso sanitario a los mercados internacionales.

4.3. Ejes Problemáticos

- a) Limitantes existentes para mantener los avances en el estatus sanitario y mejorar su nivel cubriendo nuevas enfermedades de la producción primaria
- b) Insuficiente adopción e implementación de enfoque preventivo para el aseguramiento de la inocuidad de los productos de las cadenas cárnica y láctea
- c) Limitaciones existentes para cumplir con los PRPBA y los PGC
- d) Capacidad institucional insuficiente para el desarrollo de del Plan Nacional de Residuos y de planes subsectoriales -PSS- de vigilancia y control de patógenos y de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos del las cadenas agroalimentarias de la carne y de la leche
- e) Limitada capacidad de gestión del riesgo de las autoridades nacionales y territoriales
- f) Falta de articulación en las estrategias interinstitucionales para el acceso a mercados internacionales

5. OBJETIVO

Consolidar la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la leche y carne bovinas como componente esencial de la competitividad del sector, del mejoramiento de la salud pública y del acceso real a los mercados nacional e internacional.

6. PLAN DE ACCIÓN

6.1 Mejoramiento del Estatus Sanitario de la Producción Primaria.

Con el mejoramiento del estatus sanitario de la producción primaria se busca alcanzar y mantener el estatus sanitario del país, necesario para cada enfermedad priorizada, que permita obtener el acceso a los mercados internacionales de la leche, carne, y sus derivados. Para lo anterior se proponen las siguientes **estrategias**:

6.1.1 Implementar Zonas de Excelencia Sanitaria (ZES) que cumplan el siguiente estatus sanitario:

- Fiebre Aftosa (FA): mantener la certificación OIE de País Libre con vacunación.
- Brucelosis Bovina (BB): autodeclarar zonas libres con vacunación
- Tuberculosis Bovina (TB): autodeclarar zonas libres.
- Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB): Obtener la certificación OIE de País con Riesgo Insignificante.
- Rabia Bovina (RB): disminuir la incidencia de Rabia Bovina bajo control oficial mediante un programa oficial de prevención y control

Meta: declarar, en el 2015, 5 ZES para producción de leche y 3 para producción de carne.

Actividades:

- a) Definir y Caracterizar las Zonas a ser declaradas de Excelencia Sanitaria (ZES).
- b) Formular los programas sanitarios para las Zonas a ser declaradas de Excelencia Sanitaria
- c) Ejecutar los programas sanitarios necesarios para la declaración y mantenimiento del estatus sanitario requerido para cada enfermedad en las zonas de excelencia sanitaria con base en marco técnico y normativo
- d) Gestión, reconocimiento y obtención, ante la OIE (F.A. y EEB) y autodeclaración (TBC y Brucelosis) ante los países con mercados de interés para Colombia.

Responsables: MADR, ICA, sector privado

6.1.2 Implementar programas de disminución de la prevalencia enfermedades NO sujetas a programas de control oficial y de importancia económica para el sector.

Meta: lograr, en el 2015, la disminución de la prevalencia de las 2 enfermedades de NO control oficial priorizadas.

Actividades:

- a) Priorizar e incluir estas enfermedades en el sistema de información y vigilancia epidemiológica oficial.
- b) Determinar su estado actual, establecer metas de reducción, y formular el programa de reducción de la prevalencia.
- c) Ejecutar el programa de reducción de la prevalencia, incluyendo la sensibilización de productores y profesionales con miras a mejorar el control de las enfermedades.

Responsables: sector privado con apoyo del ICA

- 6.1.3 Implementar y mantener estrategias especiales de vigilancia y control en las fronteras con el fin de prevenir el riesgo de reingreso de la Fiebre Aftosa y otras enfermedades procedentes de los países vecinos con estatus sanitario inferior al de Colombia.

Meta: consolidar y mantener estrategias especiales de vigilancia y control para las fronteras a partir de 2011.

Actividades:

- a) Complementar la implementación efectiva de los requerimientos OIE para el establecimiento de la ZAV (Boyacá, Arauca y Vichada).
- b) Fortalecer la vigilancia y control en la zona de protección (Norte de Santander).
- c) Implementar estrategias especiales en fronteras certificadas (La Guajira, Amazonas, Nariño y Putumayo).
- d) Consolidar los planes de contingencia y Fortalecer los fondos de emergencia correspondientes.
- e) Mejorar las medidas de bioseguridad en puntos de frontera (movilización cuarentenas, desinfección).
- f) Fortalecer y enlazar los Sistemas de Información de las autoridades nacionales.

Responsables: MADR, ICA, DIAN, sector privado.

6.2 Adopción de Programas Preventivos para la Inocuidad.

Con la adopción de programas preventivos para la inocuidad de las cadenas cárnica y láctea se busca reducir los riesgos en inocuidad, a través de la adopción y

certificación de programas preventivos a lo largo de la cadena agroalimentaria. Para lo anterior se proponen las siguientes **estrategias**:

- 6.2.1 Incrementar el número de predios certificados con Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) y Trazabilidad.

Meta: Aumentar la cobertura de los programas BPG en fincas productoras de Leche (25%) y Carne (15%), que provean a plantas higienizadoras y plantas de beneficio.

Actividades:

- a) Ampliar la capacitación para la implementación y certificación de las BPG en el marco de la normatividad sanitaria vigente.
- b) Fortalecer el sistema oficial de IVC para la implementación y certificación de las BPG y trazabilidad.
- c) Promover y mantener la certificación de BPG para el 25% de los predios productores de leche que provean a plantas higienizadoras y 15% de predios productores de carne que provean a los frigoríficos, priorizando las zonas de excelencia sanitaria.
- d) Promover la creación de un sistema de incentivos que propendan por el avance en la implementación y certificación de las BPG en producción primaria.

Responsables: MADR, ICA, SENA, sector privado.

- 6.2.2 Promover la adopción, implementación y certificación de sistemas preventivos en inocuidad en los eslabones de transformación de la cadena láctea y cárnica.

Meta: lograr que a 2015: a) el 100% de centros de acopio hayan implementado las BPM, b) el 50% de las empresas productoras de productos de derivados lácteos hayan implementado y obtengan la certificación de sus programas de BPM, c) el 30% de las empresas productoras de productos de derivados cárnicos hayan implementado y cuenten con la certificación de sus programas HACCP, y d) el 100 % de las plantas de beneficio animal e higienizadoras de leche cuenten con un programa HACCP implementado y certificado.

Actividades:

- a) Establecer un programa nacional para la implementación y certificación de BPM y HACCP en las cadenas cárnica y láctea.

- b) Capacitar a los auditores del INVIMA en sistemas preventivos de inocuidad de alimentos con reconocimiento internacional y su acreditación en el tema.
- c) Capacitar a las empresas en las competencias laborales necesarias para la implementación y certificación de programas
- d) Generar incentivos para la adopción de los programas preventivos por parte del sector privado, de manera que se logre el reconocimiento por parte de los consumidores.

Responsables: MPS, INVIMA, MCIT, SENA, Gremios.

6.3 Mejoramiento de las Condiciones Sanitarias de los Establecimientos Procesadores

Con el mejoramiento de las condiciones sanitarias de los establecimientos de procesamiento de carne y sus derivados se busca una efectiva implementación de la normatividad sanitaria por parte de los procesadores de productos cárnicos. Para lo anterior se propone la siguiente estrategia:

- 6.3.1 Garantizar el cumplimiento de los Planes de Racionalización de manera que se garantice que a través de los Planes Graduales de Cumplimiento se logre el mejoramiento sanitario de la carne.

Meta: lograr la implementación de los Planes Departamentales de Racionalización y de los PGC aprobados en el 100% para el 2012.

Actividades:

- a) Consolidar las mesas departamentales de racionalización con el fin de garantizar el cumplimiento de los Planes Departamentales.
- b) Promover el desarrollo y ajuste de los instrumentos financieros necesarios para facilitar la implementación efectiva de los planes de racionalización y los planes graduales de cumplimiento correspondientes.
- c) Desarrollar un programa de asistencia técnica a líderes de las empresas para garantizar el cumplimiento del PGC con base en las disposiciones reglamentarias.

Responsables: MPS, INVIMA, MADR, ICA, ETS, Gremios.

6.4 Implementación de Planes Subsectoriales -PSS- de Vigilancia y Control de Patógenos y de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos.

Con la Implementación de los Planes Subsectoriales -PSS- de Vigilancia y Control de Patógenos y de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos de las Cadenas Agroalimentarias de la Carne y de la Leche (INVIMA, ICA y MPS) se busca garantizar la inocuidad de estos alimentos en lo relacionado con el riesgo ante los peligros biológicos y químicos. Para lo anterior se proponen las siguientes estrategias:

- 6.4.1 Vigilar y controlar las sustancias prohibidas y los límites máximos de residuos de Medicamentos Veterinarios y contaminantes químicos establecidos en carne, leche: así como en sus derivados.

Meta: contar con un Plan Nacional de Residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos y el PSS para carne, para 2012, y con el PSS de leche para 2013.

Actividades:

- a) Establecimiento de la línea de base para sustancias a monitorear en los PSS
- b) Desarrollo e implementación de los PSS de manera anual para atender los requerimientos del país y del acceso a mercados internacionales.
- c) Establecer las acciones preventivas, correctivas y sancionatorias con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en los planes subsectoriales.

Responsables: MPS, INVIMA, MADR, ICA, ETS, Gremios.

- 6.4.2 Verificar el cumplimiento de los estándares de desempeño establecidos para el control de agentes patógenos en carne, leche y derivados.

Meta: contar, para 2014, con un Plan Nacional de Reducción de Patógenos para la carne, la leche y sus derivados.

Actividades:

- a) Establecer la prevalencia de patógenos priorizados.
- b) Verificación oficial de los estándares establecidos para agentes patógenos en carne y leche (incluir planes de muestreo, objetivos de inocuidad).
- c) Definir, establecer y desarrollar la capacidad analítica de los laboratorios de la Red.
- d) 4.2.4 Establecer las acciones preventivas, correctivas y sancionatorias con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en la reducción de patógenos.

Responsables: MPS, INVIMA, ETS, sector privado.

6.5 Consolidación de la Capacidad de Evaluación, Gestión y Comunicación del riesgo de las autoridades Nacionales y Territoriales.

Con la consolidación de la capacidad de gestión del riesgo de las autoridades Nacionales y Territoriales (MADR, ICA, MPS, INVIMA, INS y MAVDT) se busca mejorar la capacidad institucional de las autoridades sanitarias para evaluar, gestionar y comunicar el riesgo a través del aumento de la cobertura y la oportunidad de las acciones de IVC y complementarias de las autoridades para garantizar la inocuidad en la leche, la carne y sus derivados. Igualmente se busca continuar con el fortalecimiento del sistema de vigilancia en salud pública - SIVIGILA dentro del marco de las enfermedades transmitidas por alimentos, la brucelosis y la tuberculosis por *Mycobacterium bovis* en humanos. Para lo anterior se proponen las siguientes estrategias:

- 6.5.1 Fortalecer la capacidad de IVC de la autoridad sanitaria nacional para el desarrollo del sistema de IVC en el procesamiento de la carne, la leche y sus derivados.

Metas: a) contar, en 2012, con inspección oficial en el 100% de las plantas de beneficio autorizadas b) contar con inspección con enfoque de riesgo en el 100% de los establecimientos procesadores de leche y derivados lácteos y cárnicos y c) mejorar los perfiles sanitarios de los establecimientos procesadores en un 50% en un período de 5 años.

Actividades:

- a) Fortalecer el Sistema Oficial de IVC de carne y leche conforme a las disposiciones vigentes a fin de garantizar la cobertura, oportunidad, calidad y eficiencia de las actividades de IVC.
- b) Actualizar la reglamentación relacionada con derivados lácteos y cárnicos, y de inscripción y registro de establecimientos.
- c) Desarrollar el modelo del sistema de IVC basado en el riesgo para carne, leche y sus derivados, lo cual incluye la unificación de criterios a nivel nacional para efectuar las actividades de IVC, a fin de mejorar los perfiles sanitarios de los establecimientos.
- d) Desarrollar el sistema de autorización y verificación internacional para plantas de leche y derivados lácteos provenientes de terceros países.

Responsables: MPS, INVIMA.

- 6.5.2 Fortalecer la capacidad de IVC de las autoridades sanitarias nacionales y territoriales para la efectiva aplicación del sistema de inspección de la carne (Decreto 1500 de 2007).

Metas: aplicar, para el 2012, efectivamente el IVC al 100% de los establecimientos registrados procesadores de carne y sus derivados.

Actividades:

- a) Revisar y actualizar los procedimientos de inspección.
- b) Implementar un cronograma anual de visitas.
- c) Disponer, a través de mecanismos de tercerización y/o contratación, de un número adecuado de profesionales capacitados para ejercer actividades del sistema de inspección de la carne y sus derivados.
- d) Desarrollar e implementar un mecanismo eficiente para la coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales en materia de IVC.
- e) Formular programas permanentes de Capacitación y acompañamiento para el sector privado.

Responsables: MPS, INVIMA, INS, ETS, MADR, ICA

- 6.5.3 Fortalecer la capacidad de IVC de las autoridades sanitarias territoriales para el transporte y comercialización de la carne, la leche y sus derivados.

Metas: aplicar, para el 2015, efectivamente el IVC al 100% de los establecimientos registrados comercializadores de leche, carne y sus derivados.

Actividades:

- a) Desarrollar e implementar un mecanismo eficiente para la coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales en materia IVC.
- b) Revisar y actualizar, con el apoyo del INVIMA, los procedimientos de IVC de las autoridades territoriales.
- c) Implementar un cronograma anual de visitas de IVC con base en el riesgo asociado (MPS).
- d) Disponer, a través de mecanismos de tercerización y/o contratación, de un número adecuado de profesionales capacitados para ejercer actividades del sistema de inspección del de la carne, la leche y sus derivados en lo relacionado con su transporte y comercialización.

- e) Formular programas permanentes de Capacitación y acompañamiento para el sector privado.
- f) Fortalecer el sistema de información para el desarrollo de las actividades de IVC con enfoque de riesgo a nivel nacional.

Responsables: MPS, INVIMA, INS, ETS, MADR, ICA

6.5.4 Fortalecer el sistema de vigilancia y control en salud pública –SIVIGILA.

Metas: a) implementar, para 2015, la Vigilancia de Brucelosis y Tuberculosis por *Mycobacterium bovis* en humanos, b) fortalecer en un 50%, para 2015, los procesos de vigilancia y control de las ETAs de las Direcciones Territoriales de Salud – DTS y c) lograr, para el 2015, el reporte efectivo de información epidemiológica a través del SIVIGILA del 90% de las DTS

Actividades:

- a) Diseñar protocolos de vigilancia de Brucelosis y Tuberculosis por *Mycobacterium bovis* en humanos.
- b) Estandarizar, validar y transferir las técnicas analíticas para la detección de los agentes *M. bovis*, *Brucella sp.* Diseñar protocolos de vigilancia de Brucelosis y Tuberculosis por *Mycobacterium bovis* en humanos.
- c) Monitorear trimestralmente los indicadores de vigilancia de las ETAs.
- d) Incrementar los parámetros analíticos para la detección de los agentes etiológicos causantes de ETA relacionadas con la cadena de producción de la carne y la leche.
- e) Estandarizar y transferir las técnicas y pruebas analíticas para la detección de agentes etiológicos causantes de ETA.
- f) Publicar reportes epidemiológicos nacionales trimestrales acerca de la incidencia de Brucelosis y Tuberculosis por *Mycobacterium bovis* en humanos.
- g) Publicar reportes epidemiológicos nacionales trimestrales acerca de la incidencia de ETAs producidas por el consumo de carne, leche y sus derivados.

Responsables: MPS, INS, INVIMA, DTS, MADR, ICA

6.5.5 Adoptar el sistema de Vigilancia, Seguimiento y Control (VSC) Ambiental.

Metas: alcanzar una cobertura del VSC en el 100 % de los predios dedicados a la producción de leche y carne certificados por el ICA y en 100 % de los establecimientos dedicados al procesamiento de carne y leche autorizados por la autoridad sanitaria correspondiente

Actividades:

- a) Articular el IVC con el Registro Único Ambiental –RUA-.
- b) Socializar y acordar con las A.A. los instrumentos IVC desarrollados por el MAVDT y su efectiva aplicación.

Responsables: MAVDT, A.A., gremios.

- 6.5.6 Fortalecer la capacidad nacional de evaluación de riesgos sanitarios y de inocuidad.

Metas: contar en el 2015 con Unidades de Evaluación de Riesgo capaces de generar la información necesaria en todos los eslabones de la cadena, para proteger la salud pública y soportar el proceso de admisibilidad de los productos de las cadenas láctea y cárnica a mercados internacionales.

Actividades:

- a) Definir, implementar, o consolidar el modelo institucional, operativo y técnico de la UERIA y de la dirección de evaluación de riesgos del ICA para gestionar sus actividades.
- b) Desarrollar e implementar el sistema de información de la UERIA y de la dirección de evaluación de riesgos del ICA.
- c) Gestionar los estudios de evaluación de riesgo priorizados para el país para productos de las cadenas cárnica y láctea

Responsables: MPS, INS-UERIA, MADR, ICA.

- 6.5.7 Fortalecer la capacidad de las autoridades sanitarias nacionales (ASN) para el desarrollo y ejecución de sus procesos de IVC en puertos, aeropuertos, pasos fronterizos y estaciones de cuarentena

Metas: contar en el 2015 con la capacidad institucional necesaria para garantizar, para los productos de las cadenas láctea y cárnica, la certificación de las exportaciones, y realizar la inspección y demás actividades de la gestión del riesgo de las importaciones.

Actividades:

- a) Implementar el sistema integrado de inspección simultánea (SIIS) y el sistema de información para la inspección de las importaciones y exportaciones.
- b) Fortalecer la infraestructura necesaria para la gestión del riesgo de las importaciones y exportaciones de productos de las cadenas láctea y cárnica.

Responsables: MADR, ICA, MPS, INVIMA, Gremios.

6.6 Gestión del Acceso Sanitario a Mercados Priorizados

Con la gestión del acceso sanitario a mercados priorizados (ICA, INVIMA, MCIT) se busca aprovechar las oportunidades comerciales para nuestros productos de la carne y de la leche. Para lo anterior se propone la siguiente estrategia:

- 6.6.1 Fortalecer la gestión de admisibilidad sanitaria como apoyo a la implementación del Plan Estratégico Exportador, de manera que se garantice el acceso real de la carne y la leche y sus derivados a mercados priorizados.

Metas: alcanzar la admisibilidad sanitaria a nuevos mercados internacionales priorizados y mejorar el acceso a los mercados actualmente establecidos, para los productos de las cadenas láctea y cárnica.

Actividades:

- a) Desarrollar el Plan Estratégico Exportador para carne y leche teniendo en cuenta las variables de mercado y los estándares sanitarios.
- b) Priorización de mercados de acuerdo a requisitos sanitarios como insumo para el Plan Estratégico Exportador.
- c) Establecer agendas anuales de las autoridades sanitarias y el sector privado para fortalecer las relaciones con los socios comerciales en materia sanitaria.
- d) Promover la firma de protocolos sanitarios para agilizar los procesos de admisibilidad sanitaria.

Responsables: MCIT, PROEXPORT, MPS, INVIMA, MADR, ICA, Gremios

7. FINANCIAMIENTO

Para el cumplimiento de la política prevista en el presente documento, se estima un requerimiento de recursos para el periodo 2011 – 2015, del orden de XX mil millones destinados a las labores relacionadas con: i) Implementar de Zonas de Excelencia Sanitaria; ii) Disminuir la prevalencia de enfermedades no sujetas a programas de control oficial; iii) Implementar y mantener estrategias especiales de vigilancia y control en las fronteras; iv) Incrementar el número de predios certificados con Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) y Trazabilidad; v) promover la adopción, implementación y certificación de sistemas preventivos en inocuidad en el eslabón de la transformación; vi) Garantizar el cumplimiento de los PRPBA y los PGC; vii) Vigilar y controlar las sustancias prohibidas y los límites máximos de residuos de Medicamentos Veterinarios y contaminantes químicos establecidos en carne, leche y sus derivados; viii) Verificar el cumplimiento de los estándares de desempeño establecidos para el control de agentes patógenos en carne, leche y derivados; ix) Fortalecer la capacidad de IVC de la autoridad sanitaria nacional para el desarrollo del sistema de IVC en el procesamiento de la carne, la leche y sus derivados; x) Fortalecer la capacidad de IVC de las autoridades sanitarias nacionales y territoriales para la efectiva aplicación del sistema de inspección de la carne (Decreto 1500 de 2007); xi) Fortalecer la capacidad de IVC de las autoridades sanitarias territoriales para el transporte y comercialización de la carne, la leche y sus derivados; xii) Fortalecer el sistema de vigilancia y control en salud pública –SIVIGILA; xiii) Adoptar el sistema de Vigilancia, Seguimiento y Control (VSC) Ambiental; xiv) Fortalecer la capacidad nacional de evaluación de riesgos sanitarios y de inocuidad; xv) Fortalecer la capacidad de las autoridades sanitarias nacionales (ASN) para el desarrollo y ejecución de sus procesos de IVC en puertos, aeropuertos, pasos fronterizos y estaciones de cuarentena; y xvi) Fortalecer la gestión de admisibilidad sanitaria como apoyo a la implementación del Plan Estratégico Exportador, de manera que se garantice el acceso real de la carne y la leche y sus derivados a mercados priorizados.

RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (Millones de Pesos)		
Objetivo	Producto	Total
1		
2		
3		
TOTAL		

8. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de la Protección Social, El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la “Consolidación de la Política Sanitaria y de Inocuidad para las Cadenas Láctea y Cárnica” en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”.
2. Recomendar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social, de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la programación y el aseguramiento de los recursos financieros establecidos en la presente política.
3. Solicitar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación el trámite de las propuestas de ajustes normativos, correspondientes.
4. Solicitar al MADR, diseñar, antes del 31 de diciembre de 2010, un programa para mantener y mejorar el estatus sanitario de acuerdo con lo definido en este documento.
5. Solicitar al MADR y al MPS, diseñar antes del 31 de diciembre de 2010, una estrategia tendiente a la promoción y adopción de programas preventivos para la inocuidad de las cadenas cárnica y láctea.
6. Solicitar al MPS continuar con las actividades tendientes al mejoramiento de las condiciones sanitarias de los establecimientos de procesamiento de carne y sus derivados tendientes al cumplimiento efectivo, en Mayo de 2012, de la normatividad pertinente.
7. Solicitar al MPS y al MADR, a más tardar en julio de 2011, la adopción e implementación efectiva de los Planes Sub-sectoriales de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Contaminantes Químicos y Microorganismos Patógenos.
8. Solicitar al MPS, al MADR, y al MSVDT, a más tardar en julio de 2012, el fortalecimiento de las actividades de evaluación, gestión y comunicación del riesgo.
9. Solicitar al MPS, al MADR, y al MCIT, antes del 30 de junio de 2011, el diseño de los aspectos sanitarios del Plan Estratégico Exportador para los productos de las cadenas láctea y cárnica.

10. Solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial MSF crear, antes del 31 de diciembre de 2010, un Comité de Seguimiento a los compromisos establecidos en este documento CONPES, integrado por los sectores público y privado.

9. BIBLIOGRAFIA

- CCI. *Caracterización de la Producción de Leche en Colombia*. 2009. Bogotá D.C.
- CCI. *Estructura de costos de producción de leche*. 2009. Bogotá. D.C.
- Consejo Nacional Lácteo. *Actualización del Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea*. 2009. Bogotá. D.C.
- Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (2008). “*Visión Colombia II Centenario 2019: Aprovechar las Potencialidades del Campo*”. Bogotá, D.C.
- Departamento Nacional de Planeación – Documento Conpes 3375 Conpes 3375 **POLÍTICA NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD DE ALIMENTOS PARA EL SISTEMA DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS**. 200. Bogotá. D.C.
- Departamento Nacional de Planeación – Documento Conpes 3376 **POLÍTICA SANITARIA Y DE INOCUIDAD PARA LAS CADENAS DE LA CARNE Y DE LA LECHE**. 2005. Bogotá. D.C.
- FEDEGAN. *El sector lácteo en Colombia y Nueva Zelanda*. 2008. Bogotá. D.C.
- FEDEGAN. *Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019*. 2006. Bogotá. D.C.
- International Dairy Federation. *The World Dairy Situation 2009*. 2009.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Universidad Externado de Colombia. *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico de la cadena láctea colombiana*. 2007. Bogotá. D.C.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corpoica, FEDEGAN, Universidad Externado de Colombia. *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico de la cadena cárnica colombiana*. 2009. Bogotá. D.C.
- Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). Sesión 77 de la Organización Mundial de Sanidad Animal. 2009.
- MPS. Decreto 616 de 2006. *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*. Bogotá. D.C.

- MPS. 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.* Bogotá. D.C.
- MADR. Resolución 00012 de 2007. *Por el cual se Establece las regiones lecheras de Colombia.* Bogotá. D.C.

10. MATRICES