

Diciembre 2022 - PB 34

Recomendaciones para la promoción de sinergias entre producción de ganadería sustentable, conservación de la biodiversidad y generación de servicios ecosistémicos dentro de los diseños de políticas públicas

Ileana Ávalos<sup>1</sup> y Astrid Pulido<sup>2</sup>

## Resumen

La toma de decisión es un proceso que permite insertar temas de interés con el fin de dirigir esfuerzos en dicha línea. En los últimos años, dentro de las iniciativas en materia de acción climática se han llevado a cabo esfuerzos que promueven paisajes ganaderos sostenibles, los cuales contribuyen a la reducción de emisiones, secuestro de carbono y aumento de productividad, rentabilidad y competitividad.

Incursionar en los paisajes ganaderos sostenibles implica reconocer que los procesos decisionales deben promover sinergias con otras acciones ambientales nacionales, entre ellas la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento y provisión de los servicios ecosistémicos. El presente documento ofrece recomendaciones a tomar en cuenta para lograr tal sinergia a partir de la experiencia del Proyecto BioPaSOS en el acompañamiento de procesos decisionales y de gobernanza colaborativa.



- 1 Ileana Ávalos Rodríguez, PhD. Politóloga. Candidata a post-doctorado en Gobernanza. – . Especialista en Gobernanza y toma de decisión. Consultora para la Unidad de Ganadería y Manejo del Ambiente – GAMMA. ileana.avalos@catie.ac.cr
- 2 Luz Astrid Pulido Herrera, PhD. en ciencias – Biología. Especialista en Biodiversidad con énfasis en resiliencia en la Unidad de Ganadería y Manejo del Ambiente – GAMMA. astrid.pulido@catie.ac.cr

## Contexto e importancia

En América Latina, la ganadería representa un uso importante de las tierras agrícolas. La actividad tradicionalmente ha estado vinculada con procesos de deforestación, degradación y erosión del suelo, lo que compromete sitios de conservación de la biodiversidad y con presencia de servicios ecosistémicos relevantes. Esto ha potenciado los efectos negativos del cambio climático, ocasionado una disminución en los índices productivos e impactado negativamente los medios de vida de las familias ganaderas<sup>3</sup>.

Frente a eso, es clave generar las condiciones habilitadoras a nivel de gobernanza que coadyuven a asegurar la sostenibilidad y escalabilidad de acciones puntuales que puedan realizarse.

La agenda internacional a nivel ambiental ha permitido reconocer la necesidad de transitar hacia esquemas de producción de esta naturaleza, al mismo tiempo que se promueven esquemas de conservación de biodiversidad en finca y se busca asegurar el aprovechamiento de los servicios ecosistémicos. Este tipo de instrumentos supranacionales (NDCS, por ejemplo) sienta las bases referenciales para posicionar la tríada de actividad ganadera, biodiversidad y conservación de servicios ecosistémicos en la agenda de la toma de decisión a nivel nacional.

Esto ha apoyado para que un tema que era reservado para la agenda ambiental, como es la acción frente al cambio climático, se posicione como un tema importante dentro de la agenda a nivel productivo.

Si bien muchos países cuentan con diseños de política que –de alguna manera– integran y reconocen la ganadería sostenible dentro de la agenda de toma de decisión, se requiere fortalecer los esfuerzos para asegurar la sinergia de trabajo entre este tipo de enfoque de la ganadería y las acciones vinculadas con la promoción de la biodiversidad y conservación de servicios ecosistémicos que, en muchos casos, continúan reservadas para la agenda ambiental. A continuación se ofrecen cuatro recomendaciones que –desde la arena de la toma de decisión– podrían coadyuvar a generar marcos habilitadores para la promoción de sinergias.

<sup>3</sup> BioPaSOS (2021). Disponible en <https://iki-alliance.mx/portafolio/biopasos-biodiversidad-y-paisajes-ganaderos-agrosilvopastoriles-sostenibles/>





## Recomendación 1:

### Priorizar y fortalecer la sinergia de estos tres temas dentro de la agenda de toma de decisión

Lograr posicionar la relevancia de esta tríada temática, tanto en la agenda pública como de gobierno, es fundamental, pues eso permitirá que sean tratados dentro de las intervenciones del Estado de un determinado sistema político<sup>4</sup>.

Para esto es crucial estructurar planes de acción bajo parámetros y especificaciones en lenguaje cotidiano, es decir, recopilando los procedimientos técnicos, políticos y económicos desde una explicación que ayude a los productores, ciudadanos y otras organizaciones involucradas a ser co-partícipes del diseño e implementación de acciones ambientales desde su mirada productiva.

En el marco del Proyecto BioPaSOS ha sido posible contribuir a este tipo de priorizaciones y fortalecimiento de sinergias mediante la elaboración de *Lineamientos para la promoción de ganadería sustentable como una herramienta de política basada en evidencia, de construcción participativa y de articulación horizontal, vertical y multi-actor*<sup>5</sup>. Por medio de ejercicios como el realizado en el proyecto fue posible abordar el paisaje ganadero y sus desafíos a través del análisis en torno a elementos de biodiversidad, gestión del recurso hídrico como servicio ecosistémico, cadenas de valor, fortalecimiento de capacidades y sinergias entre adaptación y mitigación, lo que demuestra la riqueza que existe en el abordaje holístico.

4 Mientras que la **agenda pública** se define como los acontecimientos de atención o de conocimiento público que requieren acción política y, además, "son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental" (Zuluaga y Morales 2017, p. 14), la **agenda de gobierno** es "la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración" (p. 126). Es decir, es parte de la agenda decisional.

5 Los documentos de *Lineamientos para la promoción de ganadería sustentable en Chiapas y Campeche* pueden encontrarse en los siguientes enlaces: <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/11976> <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/12018?locale-attribute=es>

## Recomendación 2:

### Asegurar contenido presupuestario

Para que una política pública sea efectiva debe contar con las herramientas de política necesarias para su operativización, las cuales son las que suelen recibir directamente el financiamiento. Es difícil que una política que no cuenta con responsables, presupuesto o norma especializada de ejecución augure una capacidad de ejecutarse efectivamente.

Lo anterior amerita, por una parte, un trabajo de apalancamiento de fondos internacionales, pero –además– poder articular esfuerzos entre

ministerios/secretarías y actores estratégicos, con el fin de que los limitados recursos que existan puedan ser un capital semilla valioso para generar acciones en pro de una ganadería sostenible. Del mismo modo, es recomendable que los tomadores de decisiones opten por enfoques que apalancan también fondos por medio del sector privado para el desarrollo e implementación de las políticas y estrategias; esto entendiendo que las condiciones en cuestión de desembolso de las subvenciones estatales, así como su heterogeneidad para distribuir los recursos, son limitadas<sup>6</sup>.

6 Organización de los Estados Americanos. 2011. Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas. Dante Caputo (coord.). América Latina Hoy (60):210-212.



## Recomendación 3: Definir la toma de decisión intersectorial y multi-actor

La toma de decisión como tal se lleva a cabo en medio de relaciones e interacciones entre actores con interés legítimo. Esto permite que las partes brinden insumos para la consolidación de un esquema, en el cual se valoren las diversas alternativas mediante una elección colaborativa y participativa que maximice los beneficios de los involucrados. Como recuerda Oliveros<sup>7</sup>, este abordaje propone una visión más participativa y democrática, así como multisectorial en el ciclo de toma de decisión en asuntos de interés público.

Con el fin de proponer sinergias en la toma de decisión, es necesario integrar una visión de “abajo hacia arriba”, es decir, un paradigma de organización y creación de acciones basado en la escucha e integración de los diversos sectores que componen el sistema político. Desde esta arista, se logra comprender que la administración pública no es solo la encargada de resolver los problemas que aquejan al sistema, sino que también otros actores son primordiales en la creación de políticas, planes y estrategias.

A partir de esta mirada de toma de decisión en la que se reconoce la necesidad de sumar esfuerzos multi-actor para resolver desafíos complejos, es que también nace el **enfoque intersectorial** como

respuesta a las problemáticas multicausales que invitan a hacer el esfuerzo por integrar más aristas de análisis que propicien el cruce de información, intereses y datos relevantes, así como el enlazamiento de campos sectoriales en busca de una estructura fuerte de ejecución de los diseños de política pública<sup>8</sup>.

Teniendo como base este trabajo interinstitucional fortalecido, es posible trabajar en robustecer el trabajo multi-actor como aquel que permite canalizar limitados recursos hacia temas y desafíos comunes. Frente a dicho desafío, el fortalecimiento de colectivos articuladores que recreen esquemas de gobernanza colaborativa pueden ser una herramienta interesante de alineación y articulación institucional.

Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en el marco de Grupo de Trabajo Agroecosistemas Ganaderos Sostenibles instalado en el Estado de Campeche como un ejercicio de trabajo multi-actor que permite articular al sector privado, público, academia, cooperación y sociedad civil en un esfuerzo por realizar propuestas de trabajo que aprovechen las fortalezas de cada actor y hagan un uso eficiente de los recursos institucionales, así como abordajes integradores.

7 Oliveros J. 2016. Políticas públicas desde abajo: proceso de concertación. Disponible en <https://repository.eafit.edu.co/xmlui/handle/10784/11336?locale-attribute=es>  
8 Comité Técnico Intersectorial del SICA. 2017. Metodología para el abordaje intersectorial. Recuperado de <http://www.fao.org/3/i8996es/i8996ES.pdf>



## Recomendación 4:

### Vincular la toma de decisión con los procesos intrínsecos de la cadena productiva

El acceso a mercados es considerado como una acción estratégica que permite vincular la producción en finca con el consumidor. Analizar el mercado es vital para que todos los actores que conforman la cadena puedan tomar decisiones informadas y con eso crear estrategias que maximicen sus probabilidades de éxito, con lo que se reduce la incertidumbre y se minimiza el riesgo de la actividad productiva<sup>9</sup>.

Esta actividad puede ser desarrollada a través de diferentes enfoques. Uno de los más efectivos es el de cadena de valor sostenible<sup>10</sup>, como “marco adecuado para generar estrategias de mejoramiento, de modelos incluyentes, con equidad; que vincula a productores de pequeña escala a los mercados; genera empleo e ingreso; conserva los recursos naturales e incrementa la eficiencia productiva, la competitividad y la sostenibilidad”<sup>11</sup>.

Si bien es necesario el trabajo de asistencia técnica primaria en finca, es clave alinearlos con las necesidades y demandas del mercado, lo que requerirá un trabajo que articule a otros actores directos de la cadena productiva. Los diversos estudios en esta materia han evidenciado un importante espacio de mejora que permite a la cadena productiva transitar a una cadena de valor sostenible.

Desarrollar productos ganaderos desde el enfoque mencionado es vital, debido a que ayuda a identificar oportunidades de mercado (diferenciados), estrategias y potenciales aliados comerciales para que las buenas prácticas que se implementan en las fincas ganaderas sean apreciadas por los mercados, donde los productos generados bajo esquemas de ganadería climáticamente inteligente sean valorados económicamente.

El principal reto en esta área se centra en el desarrollo de mercados o demanda de productos diferenciados, ya que el consumidor es sumamente sensible al precio y en muchos casos, desconoce tanto lo que significa productos sostenibles como los beneficios que pueden dar a nivel de salud, ambiente y economía local.

Para esto se requiere una inversión importante en término de promoción o educación al consumidor, así como de mercadeo estratégico y creación de alianzas comerciales y desarrollo de estrategias complementarias con apoyo de las entidades de gobierno, para hacer accesible este tipo de productos a los que no tienen el poder adquisitivo para conseguirlo. Asimismo, se necesita un mecanismo para asegurar que los productos sean el resultado de las fincas con prácticas ganaderas sustentables y para eso se requiere una estructura operativa y de supervisión por parte de entidades del Estado (por ejemplo, mecanismos de trazabilidad y diferenciación en el mercado).

Por otra parte, es posible dilucidar desafíos ligados al fortalecimiento de las capacidades empresariales (especialmente en los pequeños productores) para cambiar hacia una mentalidad empresarial y la necesidad de asociatividad o modelos de negocios alternativos para lograr mejores negociaciones.

Lograr trabajar en esta línea permitiría que las acciones que se sensibilicen a través del proceso decisional por parte de los actores del sector público estatal tengan sostenibilidad económica y de mercado.

9 Escobedo, A. 2012. Sondeo Rápido de mercado: pulpa de frutas. Proyecto MAP Banano, Turrialba, Costa Rica: CATIE. Disponible en <https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/7990/54.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

10 Se entienden como las alianzas estrategias dadas entre un número de actores interdependientes para responder la demanda de un mercado diferenciado de forma rápida, eficiente y adicionando valor sin comprometer los recursos naturales, económicos ni sociales en el proceso (Escobedo 2019).

11 Jerónimo, B. 2016. Identificación de oportunidades de mercado de productos con atributos diferenciadores en la cadena productiva ganadería bovina de doble propósito del municipio de El Barrio de La Soledad, Oaxaca, México. Tesis para optar por el grado de Maestría en Agroforestería y Agricultura Sostenible. Turrialba, Costa Rica: CATIE. Disponible en [https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/8561/Identificacion\\_de\\_oportunidades.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/8561/Identificacion_de_oportunidades.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



# Reflexiones finales

Son cada vez más los casos en los cuales es visible ver resultados de un proceso de toma de decisión que promueve la ganadería sostenible. Incorporar dicho tema en la agenda decisoria ha sido un acierto de muchos sistemas políticos de la región, materializado en los compromisos ambientales reflejados en las NDCS y las políticas rectoras a nivel nacional.

Sin embargo, conseguir que dichas menciones se traduzcan en acciones con resultados concretos implica esfuerzos constantes a nivel de la forma en que se toman las decisiones (a nivel público y privado), así como los recursos que se cuentan para ellas. El presente documento pretende ofrecer elementos de reflexión a través de cuatro recomendaciones que pueden ser consideradas a la hora de tomar decisiones en materia de promoción de ganadería sostenible y su articulación con temáticas relacionadas con la conservación de la biodiversidad y promoción de servicios ecosistémicos.

Trabajar en paisajes ganaderos sostenibles abre una ventana de oportunidad para poner en práctica los procesos de toma de decisión multi-actor e intersectorial, así como para aumentar la complementariedad de esfuerzos, reducir duplicidades y ser más eficientes en la manera en que se invierten los recursos públicos para la acción climática.



Sede Central, CATIE  
Cartago, Turrialba 30501, Costa Rica  
Tel. + (506) 2558-2000  
comunica@catie.ac.cr  
www.catie.ac.cr

CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).