

Articulaciones público-privadas en el sector pecuario

Gobernanza para la obtención de estatus sanitario animal en Colombia

*Public-private Articulation in the Livestock Sector: Governance
to Obtain Animal Health Status in Colombia*

Mauricio Mendoza Quesada y Jairo Santander*

Resumen: La introducción de la parafiscalidad para fortalecer los programas de salud animal en Colombia trajo profundos cambios en el gobierno del sector pecuario del país, al pasar de un modelo público a uno de cooperación público-privada. La investigación analiza los mecanismos de gobernanza que a partir de estos cambios se constituyeron en la ganadería, avicultura y porcicultura, con el fin de revisar la incidencia de los ajustes en los avances del control sanitario. Para ello, se realizó un estudio de casos múltiples de los fondos de fomento pecuario de los tres subsectores, en el que se evidencia que la parafiscalidad y el modelo de asociación público-privada han permitido la consolidación formal y en la práctica para el control de enfermedades en el país.

Palabras clave: parafiscalidad, gobernanza agrícola, control sanitario, salud animal, asociaciones público-privadas.

Abstract: The introduction of quasi-tax to strengthen animal health programs in Colombia brought profound changes in the government of the country's livestock sector by moving from a public model to one of public-private cooperation. The research analyzes the governance mechanisms that were established in livestock, poultry, and pig farming, in order to review the incidence of adjustments in the progress of health control. For this purpose, a multiple case study of the livestock promotion funds of the three subsectors was carried out, which showed that quasi-tax and the public-partnership model have allowed formal and practical consolidation for disease control in the country.

Keywords: quasi-tax, agricultural governance, sanitary control, animal health, public-private partnerships.

* **Mauricio Mendoza Quesada** es investigador del Cider-Universidad de los Andes, Calle 18A #0-19 Este, Bloque Pu, Bogotá, Colombia, C.P. 57. Tel: +573 012 360 937. Correo-e: m.mendoza10@uniandes.edu.co. orcid: 0009-0004-2277-6886. **Jairo Santander** es profesor asociado del Cider-Universidad de los Andes, Calle 18A #0-19 Este, Bloque Pu, Bogotá, Colombia, C.P. 57. Tel: +57-3108804742. Correo-e: jsantand@uniandes.edu.co. orcid: 0000-0002-5822-6489.

Artículo recibido el 9 de junio de 2022 y aceptado para su publicación el 26 de junio de 2023.

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypv.v33i1.8189>

INTRODUCCIÓN

La erradicación de enfermedades de control oficial en animales se ha convertido en uno de los principales problemas rurales y en uno de los cuellos de botella para la ampliación de los mercados de productos de origen animal, lo que ha afectado el desarrollo agropecuario de los países (Schneider, 2011; Ilukor *et al.*, 2015; Msellati *et al.*, 2012). Colombia no es la excepción a esta inquietud, por lo que uno de los deberes del Estado colombiano ha estado asociado al diseño e implementación de políticas que permitan el control y la erradicación de las principales enfermedades de los sectores pecuarios del país (Perry y Rich, 2007; Forman *et al.*, 2012; Msellati *et al.*, 2012; Umali *et al.*, 1994).

La necesidad de medidas efectivas aumenta dado que los países se ven obligados a actuar por un marco de gobernanza internacional estricto ante las enfermedades animales. Por un lado, se enfrentan a una restricción institucional importante, al estar adheridos a la normativa internacional, impartida por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).¹ Por otro lado, están las severas restricciones que los países en el marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) imponen al comercio de proteína animal cuando hay presencia de enfermedades o de focos de infección (Zepeda *et al.*, 2005; Schneider, 2011). Por ello, el tema ha sido un punto crítico en los diferentes tratados de libre comercio que los países han adelantado, especialmente en América Latina (Nin y Shmite, 2013; Sones y Catley, 2003).

Ante esto, las acciones del Estado colombiano para el control de las enfermedades animales empiezan a buscar la conformación del estado sanitario (ES), que se entiende como la condición de un país, zona o compartimento respecto a una enfermedad, de acuerdo con los requisitos establecidos para cada patógeno, en concordancia con el Código Sanitario para los Animales Terrestres de la OIE (WOHA, 2019; Rojas y Romero, 2017). Dada esta caracterización, el ES ha sido catalogado por diferentes autores como un bien público (Ilukor *et al.*, 2015; Riviere-Cinamond, 2004; Umali *et al.*, 1994; Vallat y Mallet, 2006), que se obtiene con acciones puntuales desarrolladas por los servicios veterinarios (SV) con impacto en todo el territorio nacional.

Al ser considerado un bien público, parte del problema de gobierno implica la configuración de un escenario estable para la acción colectiva, lo que significa

¹ Originalmente fundada como Oficina Internacional de Epizootias (OIE).

una profunda relación entre los actores públicos y privados que tienen actividades asociadas con la construcción del ES: vacunación, educación a productores, control a la movilización, protección fronteriza, vigilancia sanitaria, entre otras (Black, 2012; WOA, 2019; Schneider, 2011). La literatura ha consensuado que una adecuada institucionalidad y una buena gobernanza son factores claves en la obtención exitosa del ES y el fortalecimiento del servicio veterinario (Black, 2012; Ilukor *et al.*, 2015; Msellati *et al.*, 2012; Perry y Rich, 2007).

Para el caso colombiano, el mejoramiento del arreglo institucional para lograr el ES se ha basado en la introducción del instrumento parafiscal que apoye la configuración de un esquema de gobernanza tripartito, en términos de recursos, coordinación y articulación. Este modelo se ha enfocado en las enfermedades más representativas para los subsectores bovinos, porcino y aviar: fiebre aftosa, peste porcina clásica y enfermedad de Newcastle, respectivamente.

En la actualidad, aún no se comprende el resultado que en materia de fortalecimiento de la gobernanza ha traído la incorporación de la parafiscalidad en el control del ES. Por ello, con el presente trabajo se busca establecer los mecanismos de gobernanza de los programas de salud animal (SA) para los tres subsectores que se constituyeron a partir de la implementación de la parafiscalidad agropecuaria, con el fin de analizar si, efectivamente, los procesos de apropiación del instrumento parafiscal permitieron los ajustes de gobernanza requeridos para mejorar las acciones de política en materia sanitaria, si fueron diferentes entre los sectores y si esto tuvo alguna incidencia en los avances del control sanitario.

Con este propósito se realizó un estudio de casos múltiples para sectores de la ganadería bovina, la porcicultura y la avicultura en Colombia, sobre los ajustes que sus escenarios de gobierno tuvieron a partir de la incorporación de la Ley 101/93, y en especial del instrumento parafiscal que ahí se incluía para el fomento agropecuario. Para la ordenación de estos, se emplearon el marco de análisis de gobernanza de Hufty (2010) y los lineamientos de la OIE para alianzas público-privadas en salud animal (APP) (OIE, 2019). De esta forma, los marcos de gobernanza se reconstruirán a partir de la identificación del marco normativo, los principales actores en los sectores, sus tipos y escenarios de interacción.

Para la investigación se utilizaron fuentes secundarias y documentos oficiales y se hicieron entrevistas semiestructuradas a personas en cargos de toma de decisión dentro del marco de gobernanza estipulado. En estas se incluyen los gremios de la producción, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) (Valles, 1999).

EL GOBIERNO DEL ESTADO SANITARIO: DEL CONTROL PÚBLICO A LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La literatura ha determinado que la erradicación de las enfermedades está relacionada, principalmente, con aspectos de tipo institucional y económico debido a que, a través de estos, se determina el modelo de atención, al tiempo que se fortalecen los sv, que aseguran el cumplimiento de la normatividad (Ekboir, 1999; Perry y Rich, 2007; Rojas y Romero, 2017). Así, los esquemas de gobernanza de las relaciones entre los actores públicos y privados y una adecuada financiación de los programas son elementos preponderantes para el logro de los objetivos (Nin y Shmite, 2013; Msellati *et al.*, 2012).

El trabajo pionero que realizó la OIE, en asocio con el Banco Mundial y la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) muestra que tanto las instituciones como la gobernanza están dentro de los factores claves para el mejoramiento u obtención del ES (Umali *et al.*, 1994; Msellati *et al.*, 2012; Vallat y Mallet, 2006; Black, 2012; Schneider, 2011). Esto se debe a que, al ser el resultado de un esfuerzo conjunto entre productores, proveedores, autoridades y comunidades, el sv y el ES dependen fuertemente de la consolidación de un subsistema de gestión, discursivo y de política dentro del arreglo institucional que brinde una adecuada y estable estructura de gobierno a través de la definición de funciones, así como una correcta articulación y participación para las acciones de prevención, control y atención requeridas (Schneider, 2011).

En diferentes países se empieza a consolidar el modelo de asociación entre el Estado y los privados, generando resultados en términos de sv y ES gracias a las estrategias que involucraron un Estado con capacidad de dirección de los programas, en conjunto con un fuerte sv y unas correctas estrategias de coordinación con los productores y sus diferentes asociaciones (Rodríguez, 2009; Nin y Shmite, 2013; Black, 2012; OIE, 2019). Como ejemplos están Argentina (Nin y Smithe, 2013), Uruguay (Rodríguez, 2009) y Paraguay (OIE, 2019), con el control y la erradicación de fiebre aftosa. De manera conjunta, a nivel global existen diferentes experiencias documentadas por la OIE y otros autores en Australia (OIE, 2019; Black, 2012), Malí, Kenia, Túnez, India, entre otros (OIE, 2019), con diferentes enfermedades y fortalecimiento de los sv.

Aunque actualmente la anterior es la idea consolidada, no siempre fue así. Antes de la década de 1990, los estudios sobre gobernanza para el control de enfermedades en animales se enfocaban en promover la construcción de una autoridad sanitaria pública fuerte, más que en las interacciones del gobierno con

los privados. No obstante, a partir del trabajo de Umali y colaboradores (1994), promovido por el Banco Mundial, se ha venido cambiando la comprensión, al punto que la OIE lanzó, en 2019, un manual con directrices para las APP en el ámbito veterinario, lo cual resalta la importancia de la interacción y la gobernanza del sistema para el logro de los objetivos planteados (OIE, 2019).

De este modo, el camino del ES se ha venido construyendo en un ir y venir entre fomentar los mercados para provisión de sv y la fuerte intervención estatal. Inicialmente, en las décadas de 1950 y 1960, se consolida una apuesta por una fuerte intervención del Estado en la provisión de los servicios veterinarios y sanitarios, justificada en las fallas del mercado. Fallas existentes al no lograrse un suministro adecuado vía mercado de los sv, en cuanto alcance y calidad, y a un precio de mercado elevado que no tenía en cuenta los costos de exclusión sobre el ES de un territorio (Ilukor *et al.*, 2015). Desde esta idea de una provisión pública, la gobernanza estaba definida con una lógica vertical, donde se requieren financiación, coordinación, autoridad y legitimidad, para ejercer las acciones que construyan ES (Ilukor *et al.*, 2015).

Lo que observan Ilukor y colaboradores (2015) es que esta concepción de control estatal rápidamente cayó en desuso porque las fallas de la provisión pública eran evidentes. Entre estas se pueden mencionar el absentismo del personal burocrático, entre ellos los veterinarios; las asimetrías de información, al estar los pequeños productores excluidos de las campañas; el rendimiento por debajo del promedio, al no tener las campañas el alcance necesario, en especial por no acceder al pequeño productor; la proclividad de los funcionarios a pedir sobornos; entre otras. Por ello, en poco tiempo, enfoques teóricos que privilegiaban un esquema de gobernanza más horizontal, tipo mercado, empezaron a tomar fuerza entre los tomadores de decisiones (Leonard, 2002; Pica-Ciamarra y Otte, 2008); enfoques que desde finales de los años ochenta empezaron a considerarse en América Latina y que promovían una gobernanza tipo mercado para que florecieran los servicios de veterinarios y otros proveedores privados, que llevarían a satisfacer los requerimientos del sv en un territorio (Umali *et al.*, 1994).

Sin embargo, este modelo también empieza a evidenciar, prontamente, dificultades. Servicios preventivos, tales como las vacunas, tienen externalidades positivas que implican problemas de acción colectiva, sobre todo porque ganaderos pequeños o individuales no tienen incentivos para vacunar: actúan como *free-riders* y esperan que otros procedan (Ilukor *et al.*, 2015). Otras profundas fallas del mercado también se hacen notables, al ser muy costoso para los mercados cubrir zonas alejadas y para los proveedores de medicamentos muy rentable

ofrecer productos poco efectivos pero con grandes ganancias (Ilukor *et al.*, 2015). Todo lo anterior reforzaba los argumentos de quienes promovían la intervención estatal directa en la provisión de los sv y que veían con reserva dejar el tema en manos del mercado.

Ante las dificultades evidenciadas por las perspectivas, muy cargadas ya sea hacia el mercado o hacia el Estado, Ilukor y colaboradores (2015) identificaron una nueva ola de reformas concentradas en el tercer sector. Esta se compone, principalmente, de trabajadores comunitarios del sv. Para Ilukor *et al.*, (2015), los trabajadores comunitarios empiezan a ser relevantes en el sistema porque generan redes de confianza entre granjeros, con lo que disminuye la incertidumbre y bajan los costos de transacción. Así, para los autores, estos trabajadores comunitarios deben ser tenidos en cuenta, junto con el Estado, que mantiene su relevancia como coordinador del sistema, y los privados, que aportan su experticia técnica a escala.

Por lo anterior, diversos autores han encaminado sus análisis por esta línea de coparticipación. Son, principalmente, enfoques de corte neoinstitucional, pero que en vez de estar enfocados en robustecer el arreglo institucional para el buen funcionamiento del mercado, se orientan a robustecer la dinámica interrelacional de los agentes, para disminuir los costos de transacción del sistema y aumentar la inclusión y la obtención de bienes públicos en SA (Ilukor *et al.*, 2015; Riviere-Cinnamond, 2004; Umali *et al.*, 1994).

Desde estos enfoques, las políticas públicas deben promover escenarios de gobernanza interdependiente, de cooperación público-privada con gran participación de los actores sociales, que es lo que, como se mencionó al principio, se empieza a consolidar como el actual modelo de gobierno. De ahí, instrumentos de empoderamiento gremial y cooperativo, como los parafiscales, empiezan a tener cabida en el ámbito de la gestión del ES.

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL GOBIERNO DEL ESTADO SANITARIO

El estatus sanitario como bien público

Existe un consenso en considerar al ES como bien público (Black, 2012; WOAH, 2019). El concepto primario de bien público de Samuelson ha ido evolucionando en la medida en que las sociedades afrontan nuevos desafíos y tienen una mayor conexión e interdependencia entre los sectores públicos y privados (Gazier y Touffut, 2006). Un bien público es aquel que permite un acceso universal de la población, requiere algún tipo de intervención estatal y ostenta, primordialmente, dos características fundamentales: no tiene rivalidad de bienestar y tam-

poco exclusión de consumo (Bautista y Santander, 2009; Gazier y Touffut, 2006; Varian, 1992; Stiglitz y Rosengard, 2015); también se caracteriza por la indivisibilidad de los beneficios y la imposibilidad de apropiación (Anomaly, 2015).

El ES tiene estas características de bien público porque, tal como lo plantea Riviere-Cinnamond (2004), las campañas de control de enfermedades y la obtención de zonas libres de enfermedad, benefician tanto a los productores, como a la cadena de producción vinculada y a la sociedad en general, incluyendo beneficios en la salud humana, la economía y el bienestar animal. Así, aunque los SV tengan características de bien privado, el ES se puede considerar público porque el beneficio a un productor de esta condición sanitaria no reduce la disponibilidad a otros y no es posible privar a nadie de estos beneficios en el territorio.

Asimismo, se cumple la condición de la ausencia de mercado para transar el bien (Bautista y Santander, 2009). Y, además, como lo identificaron Ilukor y colaboradores (2015), entre productores se pueden dar conductas oportunistas de los *free-riders*, que comprometen las campañas y el ES (Umali *et al.*, 1994; Riviere-Cinnamond, 2004). Esto incrementa los costos de transacción y hace ineficientes las medidas de política que se toman, al aumentar la incertidumbre en el marco de gobernanza.

Riviere-Cinnamond (2004), al analizar el caso de las campañas de control y erradicación de enfermedades como bien público, argumenta que a pesar de que los beneficiarios finales son los productores y el brote de enfermedades puede beneficiar el consumo interno, vía precio del producto, el cierre de mercados internacionales, la pérdida de mercado por caída en las exportaciones y los costos del control del brote son un costo indivisible para la sociedad, reforzando así la condición de bien público del ES. Por ejemplo, el brote de aftosa en Colombia, en 2017, generó pérdidas por 114.7 millones de dólares y, además, limitó el mercado de exportación porcino (Fedegán, 2017).

Gobernanza y bienes públicos

Gobernar procesos de obtención de estatus sanitarios implica un importante esfuerzo de cooperación y coordinación entre los sectores comunitario, privado y gobierno. Dicho esfuerzo toma mayor relevancia debido a varias transformaciones que se han producido en la forma de administrar bienes públicos. Gazier y Touffut (2006) mencionan cuatro de estas transformaciones: 1) aunque responsabilidad del Estado, su provisión puede encargarse a operadores privados, dependiendo de la naturaleza propia del bien; 2) se ha reconocido a estos como un constructo social que requiere elevados niveles de conciencia colectiva; 3) su

producción implica procesos multiagenciales que necesitan diferentes y cada vez más complejas interacciones, que incluyen elementos de cooperación e integración, y 4) es necesaria la validación social para hacer una adecuada administración.

Para lograr lo anterior, se necesita la comprensión de nuevas formas de gobernanza, que estén asociadas a alianzas público-privadas (APP) o público-sociales, donde la fortaleza del gobierno está en la consolidación de lógicas de gobernanza que desarrollen lazos estables de confianza entre los actores. De esta manera, se reconoce la interdependencia en la gestión del bien (Aguilar, 2007), en la que combinar esfuerzos fortalece los aspectos técnicos de la política y mejora la respuesta y las soluciones, con la armonización de los atributos de las partes (Brinkerhoff y Brinkerhoff, 2011).

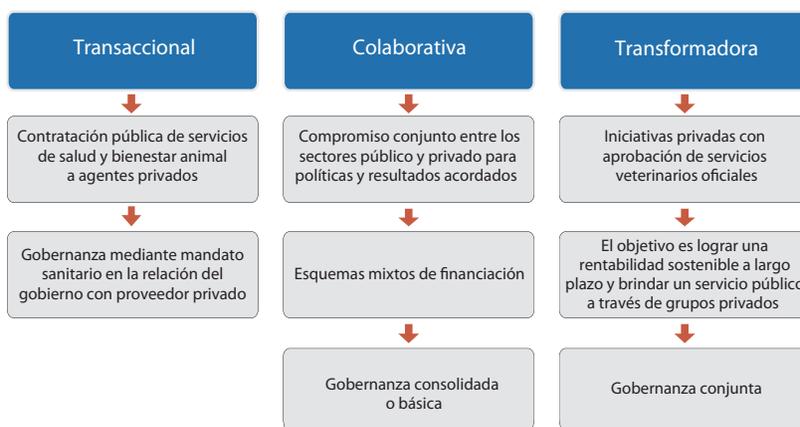
Desde esta comprensión, las APP deben contar con elementos fundamentales para la obtención de las metas: definición de objetivos y toma de decisiones colaborativas y consensuadas, estructuras y procesos horizontales (no jerárquicos), interacción sinérgica, formal e informal, entre las partes y rendición de cuentas (Brinkerhoff y Brinkerhoff, 2011). Una parte importante para lograr tal estructura está en el establecimiento de instituciones formales que produzcan relaciones igualmente formales —comités, comisiones especiales, etc.—, pero que también consoliden relaciones informales de confianza y legitimidad para el desarrollo de la política.

De manera conjunta, la OIE (2019) menciona las bondades de los procesos de APP para los sistemas de SA en términos de mayor solidez y menor riesgo institucional. En consecuencia, y con base en diferentes experiencias internacionales, define los tres principales tipos de APP para los sistemas de SA en el mundo (esquema 1).

Las APP transaccionales llevan a una delegación del servicio a los privados, pero la responsabilidad de la estrategia sigue en las autoridades sanitarias, quienes montan estructuras de control administrativo para orientar la acción de los operadores. Podría presentar eficiencias en la prestación del servicio y rápidas adaptaciones a partir de ajustes de mercado; sin embargo, los resultados podrían ser limitados, dependiendo del alcance en los contratos, tanto en tipo de servicios como en número de usuarios, dado que los privados no irían más allá de sus contratos.

Por otra parte, la colaborativa del proceso decisional y operacional es conjunta, con una alta corresponsabilidad y concertación. Esto puede derivar en procesos de decisión más largos, pero al final más legítimos y con mayor respaldo en la implementación. Mientras que en las APP transformadoras toda la iniciativa de

ESQUEMA 1. Tipos de APP en salud animal



Fuente: OIE (2019).

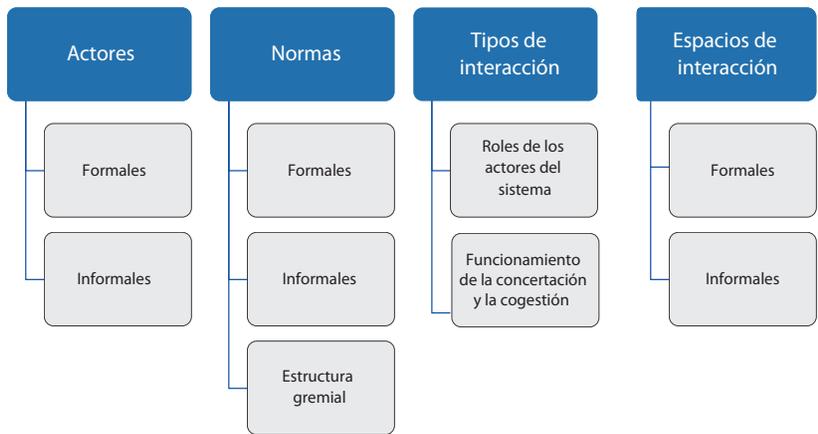
política recae en los privados, quienes en formas *bottom up* incorporan en las decisiones de gobierno las acciones de sv. Esto puede lograr una mayor sensibilidad a las necesidades de los productores, pero también un riesgo de cooptación por parte de grupos de poder.

UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LA GOBERNANZA EN SALUD ANIMAL

Hufty (2010) utiliza el concepto de gobernanza y lo aplica para desarrollar un marco analítico en el sistema de salud pública. En este, la gobernanza se entiende como un sistema de interacción continua de actores orientados por normas (instituciones), en los espacios formales e informales donde se toman decisiones de gestión del bien público. Con base en esta definición y el concepto de APP de la OIE (2019), se desarrollan las dimensiones de análisis de los marcos de gobernanza en los tres subsectores pecuarios: ganadería, avicultura y porcicultura (esquema 2).

Con el fin de aplicar este marco de análisis de gobernanza en los programas de SA para los tres subsectores (ganadero, porcícola y avícola), se ha definido la realización de un estudio de casos múltiples (Graaf y Huberts, 2008; Yin, 2014). En este caso, la metodología es de carácter exploratorio, para identificar en una trayectoria histórica los principales elementos de la gobernanza que han tenido incidencia en los resultados del ES en los tres subsectores. Se entiende que cada

ESQUEMA 2. Categorías analíticas de la gobernanza



Fuente: Elaboración propia con base en Hufty (2010) y OIE (2019).

proceso de implementación de los parafiscales y desarrollo de programas de ES ha sido diferente en cada uno de los subsectores, por contar con elementos estructurales, agenciales y sistémicos distintos, lo que valida que sean casos distintos y se busca identificar las particularidades de sus procesos de transformación de gobernanza, sus formas de relacionarse y posibles similitudes.

Como lo muestra Stewart (2012), la metodología de estudio de casos múltiples es ampliamente usada en investigaciones relacionadas con gobernanza. Ahí es apreciada porque permite abordar procesos en los que las relaciones entre las estructuras organizacionales, los procesos de gobierno, el contexto y los resultados son parte importante de la explicación buscada. Asimismo, este método es apropiado cuando, como en esta ocasión, las variables y sus relaciones no están del todo definidas (Graaf y Huberts, 2008) y hay diferenciaciones importantes entre casos, con el fin de ver si en el proceso de replicación se presentan regularidades relevantes, para identificarlas, y a la vez determinar si hay particularidades de cada caso en las que sea necesario enfocarse (Yin, 2014).

En esta ocasión lo que se observa es que efectivamente los casos van a tener similitudes, principalmente producto de los procesos de emulación e isomorfismo institucional, pero que dadas las características sistémicas de cada proceso presentan diferencias importantes tanto en la estructura de gobernanza como en los resultados.

El método escogido para la recolección de información fue la entrevista estandarizada no programada (Valles, 1999). Se emplea este tipo de entrevista porque permite estructurar dimensiones de indagación, como en una entrevista estructurada, pero deja la libertad de preguntar al definir áreas de indagación que se consideran claves, y que para el caso de este estudio son las dimensiones de gobernanza planteadas en el marco analítico. Esto facilita la recolección de información detallada pero también la posibilidad de comparación entre los casos, a la vez que deja una libertad para que sea el entrevistado experto el que oriente la entrevista a los aspectos que él considera clave durante los procesos.

En términos generales, las preguntas corresponden al tipo de interrogantes semiestructurados. La intervención en campo se realizó con entrevistados especiales, pertenecientes a cuadros directivos de los gremios, y de funcionarios del nivel nacional de las autoridades sanitarias y de política como el ICA y del MADR. Los entrevistados se seleccionaron en razón a su conocimiento de los procesos de SV y ES de cada sector.

Como parte del análisis cualitativo se realiza una triangulación metodológica dentro de métodos que emplean la entrevista y el análisis documental para la reconstrucción de los procesos para obtener el ES en cada uno de los sectores. En este proceso se prioriza el análisis documental, para reconstruir las trayectorias de los procesos, y las entrevistas, para profundizar en los eventos. También se hace una doble vía al constatar elementos de las entrevistas a partir de la evidencia documental.

RESULTADOS

Evolución del estado sanitario en Colombia para ganadería bovina, porcicultura y avicultura

La fiebre aftosa, la peste porcina clásica y la enfermedad de Newcastle son, respectivamente, las enfermedades más representativas de la ganadería bovina, la porcicultura y la avicultura en Colombia. Estas son producidas por virus, y debido a su comportamiento y sus consecuencias se consideran enfermedades de control oficial, el cual realiza la autoridad sanitaria nacional, el ICA. Por su parte, la OIE es la encargada de certificar el estatus sanitario (Nin y Shmite, 2013).

La revisión histórica permite determinar que el mayor avance en el control de los patógenos ha ocurrido en el periodo de las APP (cuadro 1). Los primeros datos del diagnóstico para las tres enfermedades se ubican en las décadas de 1940 y 1950, primordialmente asociados al ingreso de animales desde Venezuela y Panamá (ICA, 2018). Durante las décadas de 1950 y 1960 se crearon el Instituto

CUADRO 1. Diferencias de ES por enfermedad y tipo de gobernanza

| | <i>Ganadería</i> | <i>Porcicultura</i> | <i>Avicultura</i> |
|-----------------------------|--|--|---|
| Estatus sanitario actual | Recuperación del estatus libre de fiebre aftosa después de la suspensión en 2018 | Zona del país libre | Enfermedad presente |
| Distribución epidemiológica | Todo el país | Zona libre Zona de erradicación Zona endémica | Todo el país |
| Periodo APP | 1997-2007 / 2009-2017 libre con vacunación | Zona libre desde 2010 Zona de erradicación desde 2016 | Endémica con núcleos libres de enfermedad |
| Periodo ICA (estatal) | Endémica | Endémica | Endémica |

Fuente: Elaboración propia con datos del ICA y la OIE.

Zooprofílatóico colombiano, con el cual dio inicio la producción local de vacuna contra la fiebre aftosa, y el ICA, como instituto descentralizado responsable del control de la sanidad de las especies animales y vegetales de importancia para el país (Correa Melo y López, 2002; Romero y Villamil, 2002).

En la década de 1970 se fortalecieron la estrategia y la infraestructura estatal para el control sanitario, principalmente de la fiebre aftosa. Esto se logró con el establecimiento del Sistema Nacional de Información y Vigilancia Epidemiológica, la creación de la red de laboratorios de diagnóstico y el inicio de las actividades formales para el programa de control de la fiebre aftosa de acuerdo con las recomendaciones del Centro Panamericano de la Fiebre Aftosa (CPFA/OPS-OMS) (ICA, 2018; Correa Melo y López, 2002).

En la década de 1990 hubo un cambio importante en la estructura de gobierno del sector agropecuario en el país. El actual modelo, que involucra a los gremios de la producción, como actores privados coparticipantes, y al Estado, como coordinador de la política, se empezó a configurar de la mano de la onda de reformas neoliberales, que permitieron la formulación de la Ley 101 de 1993, con la que se pretendía aproximar al agro colombiano a las lógicas del mercado, en procura de su modernidad (Machado y Samacá, 2000).

Esta ley permite una mayor participación de los gremios y el sector privado en las acciones de gobierno del sector agropecuario. Además, su capítulo V, da vida a las contribuciones parafiscales, que son aquellas que, por razones de interés

general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio y aumento de la productividad del mismo (Ley 101/93, art. 29; Rodríguez, 2002). Este modelo genera la trayectoria para la consiguiente normativa que formaliza los programas de erradicación de las enfermedades, y que cambia el anterior modelo centralizado en la autoridad sanitaria pública.

En este escenario, los parafiscales constituyen un instrumento de política clave para el fortalecimiento de los sectores, y los recursos estarían destinados al fortalecimiento productivo, incluyendo, claro está, el control sanitario. La constitución de los fondos de fomento, que administrarían dichos recursos parafiscales, van a tener un papel muy relevante al dotar de un factor agencial importante a los gremios de cada subsector, quienes, como administradores de dichos fondos, son dotados de los recursos económicos suficientes para hacerse cargo de la ejecución de las campañas y acompañar la toma de decisiones de la autoridad sanitaria. Así, el protagonismo adquirido por los gremios de cada sector cambia los nodos de interacción tanto con gobierno como con los productores agremiados, como se analizará más adelante.

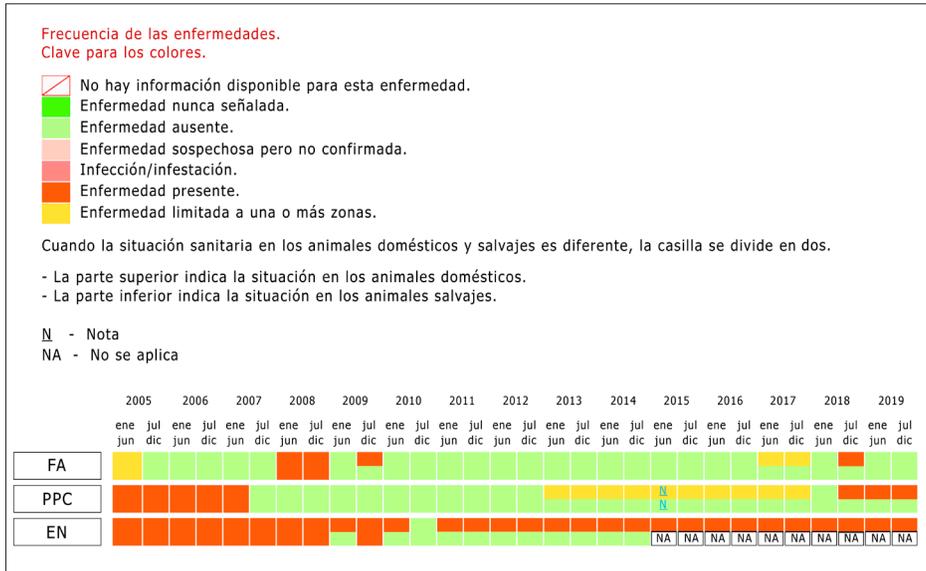
En el cuadro 1 se muestra el ES sanitario actual para las enfermedades comprendidas en la política de parafiscalidad agropecuaria; y, adicionalmente, la gráfica 1 se muestra la evolución del ES por subsector desde el año 2005 (desde donde hay datos de la plataforma Wahis disponibles) y se indican las diferencias en cada una de las enfermedades, según datos de la OIE (2020).

En el cuadro 1 y gráfica 1 se puede observar que el sector ganadero es el que presenta mejores resultados después de la implementación de la Ley 101/93. Es decir, la ganadería, salvo contados periodos de tiempo, ha sido libre de fiebre aftosa desde 1997. El sector porcino presenta zonas libres de enfermedad y zonas endémicas y control de la enfermedad desde 2007. Mientras que el sector avícola muestra resultados mixtos e irregularidad en el control de la enfermedad de Newcastle.

Estos resultados, donde hay un avance en el ES en los tres sectores, distan de los alcanzados mientras que el ES estuvo bajo el manejo exclusivo del ICA, en donde no se obtuvo ningún grado de certificación para ninguna enfermedad. También se halla que todos los logros en control son posteriores a las normativas que establecen los programas de control de la respectiva enfermedad y que son producto de aprovechar los lineamientos planteados por la Ley 101/93.

Es importante mencionar que, durante el periodo 2016-2019, el modelo de APP para el sector ganadero presentó una transformación significativa debido al cambio de administración en el Fondo Nacional del Ganado, que pasó de manos de la Fedegán a un encargo fiduciario, a cargo del MADR, retornando así al control

GRÁFICA 1. Evolución del ES por enfermedad en Colombia 2005-2019



Fuente: Plataforma Wahis (OIE, 2020). FA: fiebre aftosa; PPC: peste porcina clásica; EN = enfermedad de Newcastle.

gubernamental. Durante este periodo se presentaron los brotes de aftosa de los años 2017 y 2018, que llevaron a la pérdida de la certificación de país libre con vacunación.

La gobernanza del estado sanitario en Colombia

Actores, prácticas y normativas

El cuadro 2 expone los elementos básicos de la gobernanza de los sectores pecuarios analizados. Si bien existen otros mecanismos que controlan la sanidad animal en el país, son estos los elementos rectores de la política y la gobernanza para estos tres sectores. Lo que se observa es un marco de gobierno altamente normado, expresado en las comisiones de erradicación, tanto en su financiación, como en las acciones de control sanitario. Aunque la normatividad, especialmente la Ley 101/93, ha permitido un escenario estable de actores y espacios formales de interacción, las dinámicas de gobernanza presentan variaciones importantes entre los sectores, expresadas en tiempos diferenciados de expedición de la normativa sanitaria para los sectores avícola y porcícola, variancia en la dinámica de las comisiones, así como en los modos y procesos de sv.

CUADRO 2. Elementos constitutivos de la gobernanza por subsector

| <i>Dimensión/Sector</i> | <i>Ganadero</i> | <i>Porcícola</i> | <i>Avícola</i> |
|---|--|--|---|
| Actores institucionales | Min. Agricultura y Desarrollo Rural, Min. Ambiente, Instituto Colombiano Agropecuario | Min. Agricultura y Desarrollo Rural, Min. Ambiente, Instituto Colombiano Agropecuario | Min. Agricultura y Desarrollo Rural, Min. Ambiente, Instituto Colombiano Agropecuario |
| Gremios (operadores de fondos parafiscales) | Fedegán | Porkcolombia | Fenavi |
| Otros actores | Gremios ganaderos regionales; empresas frigoríficas; Asosubastas; Fondo de Fomento Ganadero; Policía Fiscal y Aduanera; laboratorios, comercializadores e importadores de sv | Cooperativas campesinas; laboratorios, comercializadores e importadores de sv | Pequeños tenedores, laboratorios, comercializadores e importadores de sv |
| Actores informales* | Transportadores, pequeños tenedores de ganado, contrabandistas | Pequeños tenedores | Tenedores de aves de combate |
| | <i>Ley 101 de 1993; Decreto Único del Sector Agropecuario 1701 de 2015</i> | | |
| Normas | Ley 89 de 1993 (Parafiscal); Ley 395 de 1997 (Sanitaria) | 272 de 1996 (Parafiscal); Ley 623 de 2000 (Sanitaria) (reglamentada en el decreto 930 de 2002) | 117 de 1994 (Parafiscal); Ley 1255 de 2008 (Sanitaria) |
| Prácticas | Programa nacional de vacunación cíclica masiva y obligatoria a nivel nacional dos veces por año, salvo en zona libre (Urabá Chocoano) en cabeza de Fedegán | Programa de vacunación masiva y obligatoria únicamente en zona control (fronteras y áreas de riesgo) en cabeza de PorkColombia | Vacunación obligatoria liderada por empresas avícolas privadas y de gran tamaño |
| Espacios de interacción para CS | Comisión de Erradicación de la Fiebre Aftosa | Comisión de Erradicación peste Porcina Clásica; Comité Técnico Nacional de Sanidad Porcina | Comisión Nacional Avícola |

Fuente: Elaboración propia. *Actores que tienen incidencia indirecta en los procesos fitosanitarios.

Iniciamos el análisis con la organización de las campañas, las cuales varían entre los subsectores, y depende de la ordenación regional, del tamaño de la cuota parafiscal y del modelo de atención de la enfermedad. La presencia regional y la atención de productores se hace de forma escalonada: la ganadería cuenta con gremios regionales y mayor presencia de profesionales técnicos en la región (115); mientras la porcicultura y la avicultura tienen menor capacidad técnica y alcance regional: emplean 35 y 18 profesionales, respectivamente (entrevistas a gremios). Además, el gremio avícola tiene un modelo de atención sanitario diferente, debido a que no hace vacunación o identificación de animales, sino que presta asistencia técnica a grandes y medianos productores, principalmente.

Respecto a los programas nacionales de control y erradicación es posible establecer claras diferencias en los subsectores analizados. Mientras que los programas de fiebre aftosa y peste porcina clásica dependen, en su mayoría, de procesos de vacunación liderados por el gremio, la avicultura está aún más descentralizada y centra más la implementación en las empresas privadas productoras de carne, huevos y genética.

Así, la ganadería bovina cuenta con ciclos de vacunación bianual a lo largo del territorio nacional, salvo en la zona libre (Urabá Chocoano), al tiempo que la porcicultura hace vacunación bianual en las zonas de frontera y departamentos con alto riesgo de presentación de la enfermedad con y sin participación del gremio. En contraste, la vacunación de aves se realiza principalmente a través de granjas productoras de mediana y gran escala. Vale la pena mencionar que, en el caso de la industria avícola, el gremio apoya el programa directamente a través del control de focos con casos positivos y vacunación en barrido en el área. Acá se marcan las claras diferencias entre los diferentes subsectores: ganadería y porcicultura con una gran participación del gremio ejecutor, mientras que en avicultura son las empresas privadas las que realizan en su mayoría el proceso.

También es necesario mencionar que, de acuerdo con la normatividad ICA vigente, son los productores quienes tienen la obligación de vacunar a los animales y reportar posibles casos de presentación de signos de enfermedad compatibles con la fiebre aftosa, peste porcina clásica y enfermedad de Newcastle. En el mismo sentido, el ICA dirige los programas y establece mecanismos de control para verificar el cumplimiento de los procesos vacunales, principalmente a través de certificados de vacunación, certificados a fincas y visitas prediales.

Por otra parte, respecto a la evolución de la normativa, el cuadro 2 muestra que el sector ganadero es pionero en la regularización de los recursos parafiscales y de procesos sanitarios. Esto se debe principalmente al peso que tiene el sector

en la economía del país y, por ende, su alto poder político, lo que facilitó el trámite legislativo (entrevista, sector ganadero). Esto va a ser un elemento importante por dos razones. La primera, porque permitió incluir dinámicas de gobernanza más horizontales (frente a las cuales hubo resistencia desde el gobierno) durante la construcción de la norma (Ley 395/1997 o Antiaftosa) a través de la inclusión de los principios de cogestión y concertación, tal como mencionó uno de los entrevistados del sector ganadero:

Entonces, cuando se expidió la ley se tomó la decisión de radicar y se planteó justamente que los principios de cogestión y de... ¿Cómo es que se dice? Concertación, deberían ser los pilares de todo este ejercicio de erradicación, pues empezamos a sentir el rechazo de los funcionarios del ICA que estaban, digamos, desempeñando ese rol y a su vez obteniendo ese beneficio económico por lo que estaban haciendo (entrevistado, sector ganadero).

La segunda es que sirvió de insumo isomórfico para que los otros dos subsectores realicen su normativa parafiscal y sanitaria. Al punto de que los principios de cogestión y concertación también quedan incluidos como rectores en la leyes 272/96 y 117/94, y estas normas van a presentar el mismo esquema que la Ley 395/97, correspondiente al sector ganadero.

De este modo, el nuevo escenario generado por la Ley 101/93 habría cambiado los tipos de interacción entre gobierno y gremios, con un sector privado más protagonista y con mayor capacidad agencial, lo que derivó en una mayor responsabilidad y, como se expondrá adelante, dejó en una posición más débil a los actores institucionales. Los principios de cogestión y concertación se consolidan en la orientación de las políticas, como se observa en la creación de la Ley 395/97, en donde, además, la política antiaftosa obtenía por recursos parafiscales y públicos una fuente importante de apalancamiento para su implementación.

Aunque los resultados no son los mismos para los tres gremios. Para Fedegán, este proceso consolida su protagonismo. Como ellos mismos lo reconocen, gracias a los recursos obtenidos, se convierten en gremio cúpula de la ganadería y, por esto, además de ser el responsable de la administración de los recursos obtenidos por la Cuota de Fomento, han logrado que la ganadería colombiana consiga avances significativos en control epidemiológico y también tecnológico (Fedegán, 2021). Según Fedegán, gracias a los recursos, han podido llevar a cabo proyectos como la erradicación de la fiebre aftosa y la brucelosis bovina, la creación y el aumento de centros tecnológicos, y la construcción de modernas plantas de sacrificio.

Resultados más modestos evidenciamos en el sector porcícola y avícola donde, si bien Porkcolombia y Fenavi han fortalecido su protagonismo en el arreglo institucional de las políticas sanitarias, todavía tienen retos de agencia, principalmente en el desarrollo de programas sanitarios, representatividad y cohesión interna (Machado y Samacá, 2000; Contraloría General de la República, 2014). En relación con la interacción con el gobierno —al igual que con Fedegaán—, los recursos parafiscales y la normativa derivada sí han permitido una mejor posición, menos vertical y, en muchos casos, de iniciativa, pero no han logrado que estos dos gremios tengan el mismo grado de incidencia que Fedegaán, como se constató durante las entrevistas.

Todo funcionaba para bovinos y si tú miras el presupuesto del ICA, mira qué porcentaje está para bovinos. Si tú te reúnes con las personas de epidemiología que aman los bovinos y tú les dices por qué usted está dando para brucella que no es una enfermedad de control oficial que sí tiene implicaciones en el sector de salud pública y si tú le dices no es que es de bovinos y eso es importante y si tú le dices por qué para salmonela no, porque no hay plata (entrevistado, sector avícola).

El fortalecimiento agencial de los actores gremiales contrasta con la situación de los actores institucionales, principalmente de la autoridad sanitaria, el ICA. En las entrevistas también se verificó que la transformación generada por la nueva política de parafiscalidad, y las consecuentes leyes sanitarias, crearon problemas de confianza en el ICA, entidad que, además, vio reducidas sus funciones y fue obligada a sentarse con los productores y el MADR para establecer arreglos que dieran vida a las campañas y permitieran el logro de los objetivos (Romero y Villamil, 2002).

Para los actores de los sectores, el ICA es el eslabón más débil del escenario de gobierno, debido a las dificultades presupuestales, técnicas y operativas, tanto en el ámbito nacional como en el regional, y también por las dificultades que tiene para ejercer autoridad (DNP, 2015; *Portafolio*, 2017; Transparencia por Colombia, 2017). El clientelismo, la falta de recursos y los casos de corrupción que se han generado en el ICA debilitan el sistema en cada subsector, debido a que permiten la movilización de animales de contrabando y sin el cumplimiento de los requisitos sanitarios (*Portafolio*, 2017). Según Transparencia por Colombia, para el periodo 2015-2016, el ICA presentó un alto riesgo de corrupción (Transparencia por Colombia, 2017); y el clientelismo es percibido así por los actores del sistema:

Los niveles puramente operativos tienden a ser más políticos, muchas veces nos encontramos en ese nivel profesionales que no tienen la experiencia... o que no tienen el interés porque están allí porque es de paso y eso limita mucho el accionar (entrevistado, sector porcícola).

En el mismo sentido, el entrevistado del MADR mencionó:

No es un misterio que el sv esté desacreditado a nivel de los productores, no es un secreto que hay muchas dudas, hay mucha inseguridad por parte de los productores (entrevistado del MADR).

Por otra parte, el ICA presenta serios problemas para ejercer parte de sus funciones: sanción a los productores e infractores de las normas sanitarias y control de la movilización en el interior del país, principalmente. Esto desestimula al colectivo y favorece la presentación de free-riders. Respecto a la sanción de infractores los gremios expresaron:

Entonces tú entras en un proceso sancionatorio, pero ese proceso tiene que empezar a surtir y puede demorarte un mes, tres, un año; entonces, pues claro, cuando tú tienes una sanción que se demora tanto se pierde credibilidad, y se dice “no pasa nada” (entrevistado, sector porcícola).

Es fundamental que haya funcionarios con discernimiento y capacidad para aplicar las normas con criterio técnico, porque, en muchos casos, cuando se ejerce la labor de autoridad, no es fácil exigirles a las personas que cumplan con unas normas establecidas... Si los funcionarios de esa entidad no son capaces de aplicarlas en esas condiciones, entonces empiezan a surgir las dificultades (entrevistado, sector ganadero).

Todas estas dificultades tienen repercusiones en el sv y en el es. Por falta de control y por la vía del contrabando con Venezuela, se presentaron los brotes de aftosa en 2017 y 2018, así como el brote de peste porcina clásica en 2013 (Fedegán, 2017; ICA, 2019). Vale la pena aclarar que los focos no se presentaron solamente en las zonas de frontera sino también en el interior del país. Situación que es similar en los otros sectores. El representante de los porcicultores mencionó:

Nosotros hemos hecho un seguimiento a los puestos de control y hemos identificado que persisten algunas deficiencias en varios de ellos y eso, obviamente, es aprovechado por el que quiere hacer las cosas de manera irregular. Entonces, él mueve sus animales porque ese puesto no estaría funcionando (entrevistado, sector porcícola).

Respecto al MADR, si bien no se incluyeron elementos específicos en las entrevistas por los demás actores, es importante señalar que, como director de la política agropecuaria, este ministerio adolece de mecanismos de continuidad que permitan mantener y mejorar el ES. El análisis de la Contraloría General de la República (2014) señala la debilidad del MADR para hacer un adecuado control sobre los recursos e instituciones parafiscales. En las diferentes entrevistas con los gremios, y el mismo MADR, se señala que, en ocasiones, las decisiones que se toman respecto a los brotes de las enfermedades son más políticas que técnicas (comunicación personal con los entrevistados).

Otro componente importante que afecta el funcionamiento de la estructura de gobierno del ES son los actores informales. Muchos de ellos están asociados a organizaciones comunales y campesinas, que han tenido importante injerencia en el resultado final, de formas diversas, entre otras, por sus procesos de producción tradicionales, que en algunos casos no cumplen con las normas sanitarias: vacunación, registro de predio, movilización de animales, entre otros. En tal sentido, el entrevistado del ICA mencionó:

A pesar de que hay una muy alta proporción de ganaderos, de productores que son legales, hay una gran ilegalidad. Y con ilegalidad me refiero a productores que no registran sus predios ante el ICA, que no mueven sus animales con guía sanitaria de movilización (GSMI), que sacrifican en lugares clandestinos sus animales y eso, digamos, también dificulta la erradicación de enfermedades porque este tipo de productores no acatan las medidas (entrevistado, ICA).

Para el caso ganadero, las dificultades en el control de la movilización por el ICA, a lo que se suma la dispersión en el número de transportadores, han hecho que sea mucho más difícil el control de la fiebre aftosa. Los contrabandistas, como actores ilegales, también inciden, dado que han permitido el reingreso de enfermedades desde Venezuela, debido, principalmente, a que este país no documenta ni reporta programas sanitarios pecuarios.

El elevado protagonismo de los gremios en la interacción con el gobierno ha afectado la posibilidad de que otros actores intervengan en los esquemas de decisión de buena gobernanza, que relacionan la OIE y el Banco Mundial (Forman *et al.*, 2012; Msellati *et al.*, 2012; Schneider, 2011). Sin duda, la presencia de actores informales, los bajos niveles de organización y la poca representatividad de estos en los escenarios de decisión hacen menos posible que puedan ser tenidos en cuenta y participen de forma activa en las campañas. Sin embargo, tienen una importante incidencia en cuál puede ser el resultado de estas.

ESPACIOS Y TIPOS DE INTERACCIÓN

De acuerdo con la legislación, son las comisiones de erradicación el principal espacio de interacción formal, donde se deben coordinar y concertar las decisiones técnicas, administrativas y operativas de los diferentes programas. Como se puede observar en el cuadro 3, la conformación y los roles son casi los mismos, y los participantes en las comisiones, reglamentados por ley, actúan bajo los principios de concertación y cogestión entre gobierno y gremios, algo que antes no existía.

CUADRO 3. Composición de las comisiones de erradicación de enfermedades por subsector

| <i>Comisión de Erradicación de la Fiebre Aftosa</i> | <i>Comisión de Erradicación de la Peste Porcina Clásica</i> | <i>Comisión Nacional Avícola</i> |
|--|--|---|
| a) Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o el viceministro de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, quien la presidirá. | a) El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o el viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural. | a) El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o el viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural. |
| b) El gerente general del ICA. | b) El gerente general del ICA. | b) El ministro de la Protección Social o el viceministro de Salud. |
| c) El presidente de Fedegán. | c) El presidente de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP. | c) El gerente general del ICA. |
| d) Un representante de las cooperativas de productores de leche, escogido por las cooperativas. | d) El gerente de la Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP. | d) El presidente ejecutivo de Fenavi. |
| f) Un representante de la Junta Directiva del Fondo Ganadero. | e) Un productor representante de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura. | e) Dos representantes de los pequeños avicultores. |

Fuente: Elaboración propia

Y aunque el ICA tiene la facultad de tomar cualquier decisión que considere pertinente, debido a su poder como autoridad sanitaria, limitando así la capacidad decisoria de dichas comisiones, el escenario de gobernanza cambia al establecerse la cogestión y concertación como base de la articulación en las comisiones. En tal sentido, uno de los entrevistados mencionó:

Las decisiones sanitarias las toma el ICA, pero antes de tomar esa decisión las decisiones han sido consultadas y socializadas con la comisión y también con los productores en

general. Obviamente, hay decisiones que, si bien los productores no aceptan porque implicarían controles adicionales, son necesarias y se requiere aplicarlas. Por eso la decisión final la toma el ICA, pero siempre consultando a las comisiones porque ellas dan su aval de lo que se va a hacer (entrevistado, ICA).

Las comisiones de erradicación han funcionado de manera diversa debido a la preponderancia que han dado el ICA y el MADR a las diferentes enfermedades. Los espacios de interacción mostraron diferentes facetas de las comisiones, principalmente en términos de la frecuencia y el tipo de reuniones. Es en el sector ganadero donde la comisión ha tenido una particular relevancia para el gobierno, dada la importancia de política del control de la fiebre aftosa.

En el sector ganadero, la consolidación de los escenarios de interacción ha permitido que el diálogo entre los actores institucionales y gremiales continúe aun fuera de los espacios formales, como se pudo constatar en las entrevistas:

Hay ciertas cosas que obviamente aquí están pensadas desde la perspectiva de un país que estaba siendo endémico para aftosa: recomendar el establecimiento de retenes sanitarios, asegurar que la vacuna antiaftosa y su aplicación no representen sino un costo mínimo para el productor. Esta sí es una decisión que generalmente se llevaba a la comisión y cuando dejó de reunirse terminó siendo una concertación entre el MADR y Fedegán, y se definía cuál iba a ser el precio (entrevistado, sector ganadero).

En cambio, los procesos han sido más difíciles para el gremio porcícola y avícola. La ley de erradicación de la enfermedad de Newcastle (aves) fue emitida en 2008 y, de acuerdo con el entrevistado del gremio, el proceso de articulación formal solo comenzó en 2014, debido, principalmente, a que antes no existía la voluntad política y tampoco estaban disponibles los recursos de la autoridad sanitaria para avanzar en esta materia:

Nosotros tenemos ahorita un diálogo más fluido con el ICA y se llevan temáticas de difícil gestión o que no se han hecho por un lado o por el otro, pero, igual, sin decir que es la maravilla porque no lo es, pero ha mejorado en relación con lo que era hace cuatro años (entrevistado, sector avícola).

Mientras, el gremio porcícola ha enfrentado limitaciones en sus propósitos de CS debido a que la comisión conformada por norma solo se concentra en la enfermedad de la peste porcina clásica, descuidando otras enfermedades que, según el gremio, son claves para conseguir el estatus sanitario del sector. Por tal razón, el sector porcícola ha configurado espacios de interacción alternos a la comisión

normada en la Ley 623 de 2000, como el Comité Nacional de Sanidad Porcina. En este, el protagonismo gremial es aún más fuerte, al contar con los representantes regionales y solo estar el ICA como actor institucional.

Esto quiere decir que la sola existencia de la norma no es suficiente y se requiere acción política para activar los escenarios. Las interacciones encontradas son, principalmente, de tipo formal, bien sea en la comisión o en reuniones del ICA con los gremios. Los principios de concertación y cogestión operan de acuerdo con lo planteado por las leyes, aunque en algunas ocasiones, en especial durante la presentación de brotes, las circunstancias políticas y sanitarias determinan una mayor acción o no en alguno de los subsectores. Como se mostró, para la ganadería bovina, el funcionamiento fue adecuado hasta el año 2009 y su marchitamiento pudo tener incidencia en la reaparición de la fiebre aftosa en 2017 y 2018.

Esa comisión funcionó con el nivel que le da la ley hasta el año 2010 y luego empezó a marchitarse un poco, en términos de las personas que asistían. En la medida en que, en el 2009, se logró la erradicación y que se volvió, por decirlo de alguna manera, lo normal, la comisión empezó a perder importancia (entrevistado, sector ganadero).

También se identificó que, además de las decisiones estratégicas de política, las decisiones de índole operativa y administrativa son tomadas en conjunto fuera del espacio señalado, tal como lo señalan los entrevistados:

La comisión opera muchas veces como una rendición de cuentas, pero, evidentemente, allí se toman las decisiones que afectan la operación del programa; entonces, una decisión de suspender vacunación, de volver a vacunar, definir una nueva zona, esas decisiones se toman al interior de la comisión (entrevistado, sector porcícola).

Se pueden tomar decisiones por fuera, claro. Es decir, la comisión permite realizar un seguimiento a los procesos, pero las decisiones técnicas deben ser tomadas por el ICA, el cual consensua con el sector según realidades, tiempos y posibilidades de implementación (entrevistado, sector avícola).

Por último, a pesar de la sospecha que se tenía en la investigación en torno a la importancia de relaciones informales, la estabilidad de estas no pudo comprobarse en las entrevistas. De acuerdo con lo planteado por Brinkerhoff & Brinkerhoff (2011), las relaciones informales son necesarias para un adecuado proceso de APP. Es probable que existan espacios y tipos de interacción informales estables; sin embargo, no fueron identificados a partir de la información obtenida, ni en el estudio de la situación de los sectores.

En conclusión, el establecimiento de un nuevo modelo de gobernanza en SA, que inicia con la implementación de la Ley 101/93, y que pasa de un control vertical del gobierno a un esquema de cogestión y consenso, da cuenta de un avance importante en la construcción del ES para los tres subsectores.

Los resultados muestran que el modelo establecido buscó consolidar APP colaborativa en los tres subsectores, donde los actores gremiales tienen un mayor protagonismo y capacidad de agencia. Aunque, producto de lógicas isomórficas, los elementos formales de la gobernanza resultan ser los mismos para los tres subsectores, las trayectorias han sido sustancialmente diferentes y han configurado escenarios de gobierno distintos, tanto en características como en solidez.

DISCUSIÓN

Los resultados abren varias líneas de discusión acerca del componente institucional que incide en los resultados del ES para los tres casos analizados en Colombia. Principalmente, evidencian que la incorporación de instrumentos parafiscales han permitido cambios importantes en la gobernanza de los subsectores que han ayudado a los resultados en el control de enfermedades, tal como se constató en las entrevistas y el análisis documental. Esto implica que los ajustes institucionales son condición necesaria, más no suficiente, para mejorar la gobernanza en materia de ES. Como lo plantean Rojas y Romero (2017), junto a los institucionales, también los factores económicos definen los resultados de ES, por lo que el factor institucional ayuda, pero la composición sectorial y dinámicas económicas propias de los sectores también tienen una importante incidencia. Así lo dan a notar los resultados, al mostrar que, si bien la introducción de los instrumentos parafiscales ha permitido un fortalecimiento de la agencia gremial y un nuevo escenario de articulación entre gremios y gobierno en los tres subsectores, factores como el peso económico del sector, la capacidad de agremiación y su representatividad política han permitido que Fedegán y el sector ganadero hayan aprovechado mucho mejor los recursos en favor de un ES para el sector.

A pesar de las diferencias y dificultades, el modelo de APP colaborativa, que ha permitido la conformación oficial de las comisiones y programas para la búsqueda del ES en los tres subsectores, expresa condiciones consideradas como virtuosas en la literatura revisada (OIE, 2019). Entre estas ha permitido la concertación de la toma de decisiones de la autoridad sanitaria y la toma de decisiones concertadas en los procesos de implementación de los programas a partir de los espacios definidos por las leyes, lo que también conlleva una mayor legitimidad de

las decisiones y acciones. Todo esto ha redundando en un mejor escenario de gobierno con un avance en el control, no visto con modelos anteriores de dominio estatal.

Los actores entrevistados constataron estos aportes producto de la robustez institucional que se deriva de la Ley 101/93 y las consiguientes normas que aterrizan en sus prerrogativas de gobierno en programas formales de control de enfermedades. El hecho de que con el retorno al gobierno de la administración del fondo ganadero se haya perdido la certificación de país libre de aftosa, si bien no es suficiente, si refuerza la idea de que los ajustes de gobernanza incorporados mejoran el escenario de gobierno previo, donde el control estatal derivaba en una relación vertical y de control sobre el sector privado.

De hecho, la conformación de equipos técnicos dentro de los gremios, producto de contar con mayores recursos y responsabilidades, ha generado una mejora sustancial de los sv privados, mientras que los servicios oficiales han decaído por falta de financiación, corrupción, clientelismo y deficiente capacidad técnica. Es decir, el modelo implementado no ha logrado superar del todo las dificultades propias de los modelos de base pública.

Sin embargo, el escenario generado también ha producido dificultades que limitan los resultados en cuanto a cs. Se evidenció que las leyes parafiscales entregaron el monopolio de la representación a los gremios, mientras que las normas sanitarias sentaron en la mesa a los actores más importantes, pero han excluido, de distintas formas, a otros actores, lo que evidencia un sesgo anticampesino importante. Lo anterior no se debe tanto a la norma, sino a que los gremios están controlados por los grandes empresarios de cada sector.

En todos los subsectores se observan relegados a los actores comunales, que son tradicionales en el sector agrícola colombiano. También otros actores incidentes están fuera o tienen poca incidencia, como los pequeños productores, transportadores y otros actores de las cadenas industriales. Esto es resultado de que la conformación de las comisiones está normada y no permite su adecuada incorporación o mejorar sus niveles de representatividad tal y como ocurre en Australia (Black, 2012). Al no abarcar a todos los productores, se tienen déficits en la atención de brotes y en los procesos de educación sanitaria, que son esenciales para obtener el ES (Ilukor *et al.*, 2015; Riviere-Cinnamond, 2004).

Asimismo, los gremios de la producción, con base en el poder y los recursos adquiridos, han mostrado su capacidad de influir en las decisiones, lo que también deriva en riesgos de cooptación. El caso de la crisis del Fondo Nacional del Ganado, en 2016, muestra que la quiebra de esta institución parafiscal, como avaladora

de las deudas de los frigoríficos, fue consecuencia de erradas decisiones que tomó la junta directiva a la cabeza del MADR. Al parecer, en este tipo de decisiones el MADR actuó como un visador de las iniciativas del gremio sin hacer adecuados análisis de las consecuencias (*La República*, 2015).

En los casos analizados, es posible observar que las instituciones formales impiden nuevos procesos de articulación con base en realidades diferentes a las planteadas en los estados iniciales, al tiempo que no definen de manera adecuada mecanismos de renovación o retroalimentación en escenarios diversos. Por lo tanto, la institucionalidad que dio vigor a las políticas de control de enfermedades ahora genera rigideces para ir avanzando en cada uno de los subsectores.

Por otra parte, los retos actuales asociados al modelo de gobernanza se relacionan con la transformación del arreglo institucional y los espacios de interacción para una mayor apropiación social. De acuerdo con Gazier y Touffut (2006), es necesario tener altos niveles de conciencia en torno al bien público, para lograr un adecuado reconocimiento, una administración efectiva y la extensión a la sociedad. El marchitamiento de la comisión de fiebre aftosa muestra la dificultad para que se pueda mantener y administrar este tipo de bienes.

En este sentido, es necesario mencionar, además, la necesidad de crear conciencia del bien público en todos los actores del proceso, de manera que sea visto como un logro compartido y un triunfo de la APP, a partir de los recursos técnicos, físicos, humanos y monetarios de todos los participantes, con especial énfasis en la naturaleza pública de los recursos parafiscales que son administrados por entes privados. Este ítem, incluido en los aspectos evaluados por la OIE, también genera apropiación del bien público, favorece el desarrollo de la campaña, disminuye la aparición de agentes oportunistas e involucra fuertemente a otros actores sustanciales del proceso (Msellati *et al.*, 2012).

Si bien los arreglos institucionales establecidos para la política corresponden, en gran medida, a lo mencionado por Brinkerhoff & Brinkerhoff (2011), existen serios problemas relacionados con la interacción sinérgica entre las partes, sobre todo en la porcicultura y la avicultura. Además, está el incumplimiento de las funciones asignadas a los agentes. Lo anterior genera poca conciencia del ES y, por ende, afecta la apropiación entre los productores.

CONCLUSIONES

El modelo de APP colaborativa que se introduce en la normativa derivada del instrumento parafiscal contenido en el capítulo V de la Ley 101/93 produjo un cambio en la forma de interacción y en el arreglo institucional en los tres subsec-

tores analizados. Esto derivó en un cambio en las acciones en procura del ES de los subsectores, pasando de un esquema de gobierno público, vertical, a la articulación estable entre los sectores público y privado, para erradicar o controlar los patógenos basada en los principios de cogestión y concertación. Así, gremios y gobierno intervienen en las definiciones de políticas, escenarios de gobierno y procesos operativos de las campañas y se han logrado mejores resultados en ES en los tres subsectores que con el modelo previo totalmente estatal.

Para los tres subsectores, el modelo la APP colaborativa permitió el fortalecimiento de los sv; el aumento de la confianza en el sistema, la estabilización de los escenarios de interacción y la legitimidad de las decisiones y los resultados obtenidos. Contar con mayores recursos específicos y un mayor agenciamiento gremial ha repercutido en el resultado final de las campañas, que, como lo reconocen los actores del sistema, ha llevado a una mayor capacidad de acción y mejores resultados en la condición fitosanitaria de cada uno de los sectores.

Las leyes han venido funcionando como un articulador en favor de las campañas, y, aunque han propiciado avances notorios, todavía no se logran los objetivos finales y se presentan resultados disímiles entre los sectores. Contar con políticas formalizadas y consolidadas, apalancadas en una corresponsabilidad de recursos, y donde el aporte parafiscal es importante permitió que en la ganadería se lograra la erradicación de la fiebre aftosa en 2009, y en la porcicultura, un importante estado de avance en el control de la peste porcina. Mientras que la avicultura, aunque también ha tenido avances importantes, se encuentra en una situación de menor progreso, debido al modelo de negocio en el momento de la expedición de las leyes y a problemas de interacción con el Estado.

En el caso colombiano, el fortalecimiento gremial no ha ido de la mano con el institucional, lo que ha generado importantes problemas en términos de confianza y autoridad, que afectan el desarrollo de las campañas de SA. Lo anterior permite la aparición de agentes oportunistas, afecta el marco de gobernanza y las tareas asignadas a cada uno de los actores.

Asimismo, es necesario tener en cuenta las relaciones entre los actores y lo relevante de contar con un marco institucional dinámico, que facilite la adaptación de los agentes a los cambios que se presentan con el paso del tiempo, para así poder incluir a nuevos y poderosos agentes. Lo que se evidenció es que la norma, al formalizar de manera rígida los espacios de decisión, ha generado exclusión de actores que han empezado a ser importantes en los procesos de cada uno de los subsectores. Se evidencia que, a pesar de que hay marcos de gobernanza más robustos, con elementos agenciales y normativos más estables, estos todavía tienen

que consolidar los espacios decisionales y participativos. También se necesita una mayor presencia de los gremios en el territorio y un reforzamiento de los procesos de rendición de cuentas en favor de una mayor aceptación de los programas por parte de los grupos que no tienen gran capacidad de agencia en el modelo de gobernanza actual.

En este sentido, es imperiosa la democratización de los escenarios de interacción. Como lo mencionan Black (2012), Forman *et al.* (2012), y Msellati y colaboradores (2012), además de abrir espacios de diálogo con otros actores, es necesario un esquema de rendición de cuentas que forme parte del arreglo formal y que haya mejores canales de comunicación entre los sectores. Si bien el objetivo del estudio no estuvo enfocado en esto, se encontró que en esta materia falta mucho por hacer. Actualmente, la difusión de información es limitada y está asociada a campañas por los sitios web de los diferentes administradores de la cuota parafiscal, y cada uno de los gremios difunde los resultados a través de sus medios institucionales.

Resultó muy complejo, debido a la rigidez de los actores durante las entrevistas, encontrar aspectos informales que puedan dar cuenta de factores de este tipo y sean claves para el escenario de gobierno, como, por ejemplo, acuerdos por debajo de la mesa. No obstante, es probable que algunas normas informales puedan estar presentes en aspectos netamente técnicos, donde los gremios cuentan con personal calificado y recursos para disminuir la incertidumbre y cooptar al ICA y al MADR.

Además, es necesario hacer un análisis comparado de los marcos o esquemas de gobernanza particulares, para entender las diferencias en el resultado y la relación entre los agentes. El modelo puede ser aplicable a otras enfermedades y subsectores que afectan la salud pública y el mercado internacional.

Por último, es preciso continuar la investigación sobre la producción de bienes públicos agropecuarios proveídos a través de APP en Colombia, teniendo especial consideración de los retos que enfrenta cada sector y las responsabilidades entregadas por la legislación para la parafiscalidad a los entes privados.

La gobernanza consolidada y horizontal de la APP colaborativa debe promover la movilización de recursos para llegar a todos los productores, no solamente con aspectos vacunales, sino también con labores de extensión productiva y sanitaria que impulsen el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales y el desarrollo del sector agropecuario.

El marco de gobernanza parece estar alterado por el poder económico y político que tienen los gremios, a lo que se añaden el triunfo de la institución para-

fiscal y el debilitamiento progresivo del ICA y del MADR. Lo anterior muestra la necesidad de hacer una investigación en torno a las relaciones de poder en los escenarios creados, así como a las disparidades entre los diferentes subsectores, que son evidentes en los resultados.

La política general de SA debería incluir a los diferentes actores en un proceso de diálogo constante, más allá de las comisiones de erradicación, a fin de plantear escenarios futuros para los sectores, y que también se apoyen en relaciones informales que promuevan el cambio y el ajuste respecto al entorno social y productivo.

Por lo tanto, articular los agentes excluidos es relevante porque su ausencia en el gobierno de los sectores ha tenido incidencia en la aparición de brotes y reinfecciones por bajos niveles de conciencia sanitaria, falta de apoyo técnico y reconocimiento de la importancia del ES. Además porque son necesarios para una gobernanza más horizontal y para aumentar la legitimidad del sistema. A fin de lograr una mejor operacionalización para esto, se podrían incorporar las disposiciones jurídicas para las APP contempladas en la Ley 1508 de 2012.

Finalmente, la visión de futuro debe incluir la necesidad de financiar de manera permanente y suficiente las actividades del ICA y del MADR, para asegurar que se cumplan las acciones planteadas por las leyes y las obligaciones derivadas del marco de gobernanza, y se facilite un monitoreo de los agentes privados. Los recursos parafiscales pueden fortalecer al mismo tiempo actores privados y públicos para lograr mejores resultados. ☐

REFERENCIAS

- Aguilar, L.F. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, pp. 5-32.
- Anomaly, J. (2015), “Public Goods and Government Action”, *Politics, Philosophy and Economics*, 14(2), pp. 109-128.
- Bautista, J. y J. Santander (2009), “Políticas públicas y uso de bienes públicos: Su provisión e impacto en el caso de los Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá”, en E.R. Rivera, *Documentos de Investigación en Economía*, 5, pp. 1-28.
- Béland, D. (2010), “Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics”, *Administration & Society*, 42(5), pp. 568-590.
- Bennet, A. y J. Checkel (2014), *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Black, P. (2012), “Good Governance of Animal Health Systems and Public-private Partnerships: An Australian Case Study”, *Revue Scientifique et Technique*, 31(2), pp. 699-708.

- BLU Radio* (2019), “Funcionarios del ICA capturados ayudaban a legalizar ganado venezolano en Colombia”, *Blu Radio*, 23 de agosto, en: <https://www.bluradio.com/judicial/funcionarios-del-ica-capturados-ayudaban-legalizar-ganado-venezolano-en-colombia-224360-ie435> [fecha de consulta: 9 de mayo de 2019].
- Brinkerhoff, D. y J. Brinkerhoff (2011), “Public-private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance”, *Public Administration and Development*, 31(1), pp. 2-14.
- Chang, H.-J. (2006), “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: Problemas teóricos claves”, *Revista de Economía Institucional*, 8(14), pp. 126-136.
- Contexto Ganadero* (2019), “‘La Contraloría vuelve a insistir en un informe sesgado’: Lafaurie”, 14 de mayo, en: <https://www.contextoganadero.com/politica/la-contraloria-vuelve-insistir-en-un-informe-sesgado-lafaurie> [fecha de consulta: 14 de junio de 2019].
- Conto, M. (2008), *Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Contraloría General de la República (2014), *Parafiscalidad en el sector agropecuario colombiano*.
- Correa Melo E. y A. López (2002), “Control de fiebre aftosa: La experiencia americana”, *Revue Scientifique et Technique*, 21(3), pp. 689-684.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2014), *Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario (informe para la Misión para la Transformación del Campo)*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2015), *El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz*, tomo I (vol. I), Bogotá, DNP.
- Ekboir, J. (1999), “The Role of the Public Sector in the Development and Implementation of Animal Health Policies”, *Preventive Veterinary Medicine*, 40(2), pp. 101-115.
- Espinosa, A. (2017), “Opacidad y politización del ICA”, *Portafolio*, 27 de junio, en: <https://www.portafolio.co/opinion/andres-espinosa-fenwarth/opacidad-y-politizacion-del-ica-507201> [fecha de consulta: 28 de octubre de 2019].
- Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos) (2017), *Balance del sector ganadero colombiano en 2017*, Bogotá, Fedegán.
- Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos) (2021), *Parafiscalidad*, en: <https://www.fedegan.org.co/normatividad/parafiscalidad> [fecha de consulta: 14 de mayo de 2020].
- Forman, S., C. Planté, G. Murray, B. Rey, D. Belton, B. Evans y P. Steinmetz (2012), “Position Paper: Improving Governance for Effective Veterinary Services in Developing Countries – A Priority for Donor Funding”, *Revue Scientifique et Technique*, 31(2), pp. 647-660.
- Gazier, B. y J.P. Touffut (2006), “Introduction: Public Goods, Social Enactions”, en J.P. Touffut, *Advancing Public Goods*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 1-12.

- George, A. y A. Bennet (2004), *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool*, Cambridge, MIT Press.
- Graaf, G.D. y L. Huberts (2008), “Portraying the Nature of Corruption: Using an Explorative Case-study Design”, *Public Administration Review*, 68(4), pp. 640-653.
- Hufty, M. (2010), “Gobernanza en salud pública: Hacia un marco analítico”, *Revista de Salud Pública*, 12(1), pp. 39-61.
- ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), *Enfermedades animales*, en: <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/enfermedades-animales> [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019].
- ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) (2018), Programa de Erradicación de Fiebre Aftosa, en: <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/enfermedades-animales/fiebre-aftosa/programa-de-erradicacion-de-fiebre-aftosa.aspx> [fecha de consulta: 9 de mayo de 2019].
- ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) (2019), Programa de erradicación de Peste Porcina Clásica, en: [https://www.ica.gov.co/getdoc/ea9c6aa0-a5fc-472f-869b-975b27d7ac35/peste-porcina-clasica-\(1\).aspx](https://www.ica.gov.co/getdoc/ea9c6aa0-a5fc-472f-869b-975b27d7ac35/peste-porcina-clasica-(1).aspx) [fecha de consulta: 9 de mayo de 2019].
- Ilukor, J., R. Birner y T. Nielsen (2015), “Addressing Governance Challenges in the Provision of Animal Health”, *Preventive Veterinary Medicine*, 122(1-2), pp. 1-13.
- Kogut, B. (2010), “Qualitative Comparative Analysis of Socia Science Data”, en G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O. Pedersen y R. Whitley, *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- La República* (2015), “Contraloría realiza vigilancia fiscal al Fondo Nacional del Ganado”, 9 de diciembre, en: <https://www.larepublica.co/economia/contraloria-realiza-vigilancia-fiscal-al-fondo-nacional-del-ganado-2331016> [fecha de consulta: 28 de octubre de 2019].
- Leonard, K.L. (2002), “When Both States and Markets Fail: Asymmetric Information and the Role of NGOs in African Health Care”, *International Review of Law and Economics*, 22(1), pp. 61-80.
- Ley 101 (1993), Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Senado de la República de Colombia.
- Machado, A. y H. Samacá (2000), *Las organizaciones del sector agropecuario: Un análisis institucional*, Bogotá, CEGA.
- Msellati, L., J. Commault y A. Dehove (2012), “Good Veterinary Governance: *Revue Scientifique et Technique*, 31(2), pp. 413-430.
- Nin, M.C. y S.M. Shmite (2013), “Las instituciones vinculadas con el mercado de carne bovina: articulaciones multiescalares. Una mirada geográfica”, *Revista Universitaria de Geografía*, 22(1), pp. 69-100.

- OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) (2019), *Manual de la OIE sobre las APP: Directrices para las asociaciones público-privadas en el ámbito veterinario*, París, OIE.
- Ovodenko, A. y R. Keohane (2012), “Institutional Diffusion in International Environmental Affairs”, *International Affairs*, 88(3), pp. 523-541.
- Perry, B. y K. Rich (2007), “Poverty Impacts of Foot-and-mouth Disease and the Poverty Reduction Implications of Its Control”, *The Veterinary Record*, 160(7), pp. 238-241.
- Pica-Ciamarra, U. y J. Otte (2008), “Animal Health Policies in Developing Countries”, Research Report 08-08, Pro-Poor Livestock Policy Initiative, pp. 1-27.
- Portafolio (2017), “Habría corrupción en controles sanitarios: ICA”, 21 de agosto, en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/denuncian-posibles-casos-de-corrupcion-al-interior-del-ica-508893> [fecha de consulta: 28 de octubre de 2019].
- Ragin, C. (2007), *La construcción de la investigación social*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Rich, K.M. y A. Winter-Nelson (2007), “An Integrated Epidemiological-Economic Analysis of Foot and Mouth Disease: Applications to Southern Cone of South America”, *American Journal of Agricultural Economics*, 89(3), pp. 682-697.
- Rihoux, B. (2006), “Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Systematic Comparative Methods”, *International Sociology*, 21(5), pp. 679-706.
- Riviere-Cinnamond, A. (2004), “A Public Choice Approach to the Economic Analysis of Animal Healthcare Systems”, Working Paper 11, Pro-Poor Livestock Policy Initiative.
- Rodríguez, A. (2009), “Políticas públicas en el Uruguay: Un modelo de gestión híbrido en el combate a la fiebre aftosa”, *Estudios Sociales*, 17(34), pp. 149-176.
- Rodríguez, F. (2002), *Instituciones parafiscales y desarrollo económico y social*, Bogotá, Academia de Ciencias Económicas.
- Rojas, H. y J. Romero (2017), “Where to Next with Animal Health in Latin America? The Transition from Endemic to Disease-free Status”, *Revue Scientifique et Technique*, 36(1), pp. 331-348.
- Romero, J.R. y L.C. Villamil (2002), “La salud pública veterinaria en la demanda de servicios para la ganadería bovina colombiana”, *Revista de Salud Pública*, 4(3), pp. 240-257.
- Roth, A. (2017), *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- Schneider, H. (2011), “Good Governance of National Veterinary Services”, *Revue Scientifique et Technique*, 30(1), pp. 325-338.
- Sellamén, A. (2013), “Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios”, *Criterio Libre*, 11(18), pp. 73-112.
- Sones, K. y A. Catley (eds.) (2003), “Primary Animal Health Care in the 21st Century: Shaping the Rules, Policies and Institutions”, presentado en la Conferencia Internacional en Mombasa, Kenya, The African Union/Interafrican Bureau for Animal Resources (AU/IBAR).

- Stewart, J. (2012), “Multiple-case Study Methods in Governance-related Research”, *Public Management Review*, 14(1), pp. 67-82.
- Stiglitz J. y J. Rosengard (2015), *Economics of the Public Sector*, 4a ed., Nueva York, W.W. Norton.
- Thelen, K. (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review in Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Thor, J. (1997), “Agrarian Interests in a Liberalizing Economy”, presentado en Reunión de LASA, 17-19 de abril, pp. 1-21.
- Transparencia por Colombia (2017), *Índice de Transparencia Nacional 2015-2016*, Bogotá.
- Umali, D., G. Feder y C.D. Haan (1994), “Animal Health Services: Finding the Balance between Public and Private Delivery”, *The World Bank Research Observer*, 9(1), pp. 71-96.
- Valencia, P.F. (2017), “Consideraciones jurídicas sobre la salud animal”, *Revista de Derecho*, 23, pp. 26-49.
- Vallat, B. y E. Mallet (2006), “Ensuring Good Governance to Address Emerging and Re-emerging Animal Disease Threats: Supporting the Veterinary Services of Developing Countries to Meet OIE International”, *Revue Scientifique et Technicque*, 25(1), pp. 389-401.
- Valles, M. (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.
- Varian, H. (1992), *Análisis microeconómico*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Williamson, C. (2009), “Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance”, *Public Choice*, 139, pp. 371-387.
- WOAH (World Organization for Animal Health) (2019), *Terrestrial Animal Health Code*, París, OIE.
- WOAH (World Organization for Animal Health), *World Animal Health Information System*, en: <https://wahis.woah.org/#/dashboards/country-or-disease-dashboard> [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019].
- Yin, R.K. (2014), *Case Study Research: Design and Methods*, Los Ángeles, Sage.
- Zepeda, C., M. Salman, A. Thiermann, J. Kellar, H. Rojas y P. Willeberg (2005), “The Role of Veterinary Epidemiology and Veterinary Services in Complying with the World Trade Organization SPS Agreement”, *Preventive Veterinary Medicine*, 67(2-3), pp. 125-140.

Mauricio Mendoza Quesada es magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre desarrollo y especialista en gestión regional del desarrollo de la Universidad de los Andes. Médico veterinario de la Universidad Nacional con experiencia en temas de desarrollo rural, salud animal, bienes públicos, género y proyectos productivos. Cuenta con más de diez años de experiencia en el campo del desarrollo rural y agropecuario, así como en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del campo con la visión de nueva ruralidad. Ha trabajado en proyectos de cooperación internacional con Partners of the Americas en proyectos de USAID y USDA. También ha sido docente de estudiantes de medicina veterinaria y de técnicos en producción agropecuaria, extensionista, director de proyectos de salud animal y articulador regional con Fedegán, Corporación Colombia Internacional, Agencia de Reincorporación, entre otras.

Jairo Santander es profesor asociado, coordinador de la línea de investigación en instituciones, paz y desarrollo, Cider-Universidad de los Andes. Doctor en Ciencia Política, magíster en Planeación y Administración del Desarrollo Regional y especialista en Políticas Públicas, Universidad de los Andes. Economista por la Universidad Nacional de Colombia. Consultor internacional en temas de políticas públicas y gobernanza. Exdecano de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Central. Consultor e investigador en temas de políticas públicas, entre otros, para la Procuraduría General de la Nación, la OEI, el Ministerio de Defensa, y la Secretaría de Desarrollo Económico, Alcaldías y Departamentos.