

## Plan Nacional de Desarrollo y su incidencia en el sector palmero

Editado por Fedepalma con base en la presentación realizada durante el LI Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

**JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO**  
Director General del Departamento  
Nacional de Planeación (e)



Un saludo muy especial en nombre de nuestro Director, Jorge Iván González, que se encuentra en agenda de la OCDE en París, rindiendo cuentas sobre los compromisos del país. Un saludo muy especial a cada una de las palmicultoras y palmicultores que están presentes, a la Presidenta de la Junta Directiva de Fedepalma, Catalina María Restrepo; a Nicolás Pérez, Presidente Ejecutivo de Fedepalma; al Viceministro de Comercio Exterior, Luis Felipe Quintero, y a todos los honorables senadores y representantes que están presentes en la reunión de hoy.

Voy a intentar no repetir temas, porque buena parte de lo que tenía planificado para mi presentación formó parte de las charlas que expusieron Nicolás y el Viceministro Luis Felipe Quintero, quien ya se refirió a unos asuntos relacionados con la tarea del sector comercio. De la intervención de Nicolás

recojo unas conclusiones muy importantes que tienen que ver con el futuro del sector, hacia dónde vamos. Se habló de combustible limpio, principio de sostenibilidad, inocuidad de producto, fortalecimiento de pequeños productores, buenas prácticas, innovación y tecnología, y concurrencia de recursos.

Esto quiere decir que en el gremio hay una apropiación clara de las apuestas que tiene el Plan Nacional de Desarrollo. En ese orden de ideas voy a resumir rápidamente sobre cómo se construyó este plan. El Plan Nacional de Desarrollo se centró básicamente en cinco transformaciones: (1) ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, un punto en el que el sector tiene mucho que ver; (2) seguridad humana y justicia social; (3) derecho humano a la alimentación; (4) transformación productiva, internacionalización y

acción climática, y (5) convergencia regional. Por lo tanto, podría decir que prácticamente el gremio tiene una representatividad en cuatro de estas cinco transformaciones.

Para llevar a cabo estas transformaciones se necesita la intervención de unos actores diferenciales: las mujeres, las víctimas y el campesinado, este último considerado fundamental. Voy a hacer un recorrido muy rápidamente por lo que fue la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, el cual inició el 16 de septiembre con un ejercicio de diálogos regionales vinculantes, 51 diálogos regionales por todo el país, por medio de los cuales se obtuvo información sobre lo que debería contener, acerca de las bases del plan. De estos diálogos salieron más de 4 mil necesidades, que se identificaron como necesidades de cambio. Las más relevantes del sector tienen que ver con suelos para la vida, una vocación productiva, la democratización de los recursos para producir, las vías terciarias y la logística como soporte para el sistema agroalimentario y los proyectos productivos ligados a los temas alrededor del agua potable y las zonas productivas (Figura 1).

El proceso finalizó el 5 de mayo de 2023 con la aprobación del plan. Lógicamente hubo diálogos regionales vinculantes; audiencias departamentales, en las que se presentaron los principales proyectos de inversión; mesas de concertación con entidades del Gobierno nacional y gremios; una amplia discusión en el Congreso en la que hubo más de 6 mil

proposiciones que tenían intenciones de inclusión y modificación en el Plan Nacional de Desarrollo tanto de artículos como de proyectos estratégicos, una tensión bien interesante desde el propósito de lograr el mejor plan posible. Nosotros entramos con unos 230 artículos y salimos con 373; llegamos con 329 proyectos estratégicos y salimos con 800. Aquí es fundamental indicar que siempre buscamos desarrollar proyectos estratégicos, porque el Plan Nacional de Desarrollo se venía llenando de una cantidad de listados de obras, las cuales, finalmente, al hacerles seguimiento no conducían a nada; por eso son importantísimos los proyectos estratégicos.

Me quiero detener un poco sobre la socialización del plan. Para este punto, el Viceministro de Comercio Exterior ya nos mostró las apuestas del sector y ya está sentado con el Ministerio de Transporte para responder la pregunta que han planteado de puertos, ya se está ocupando de la reactivación de las zonas productivas, mirando para dónde va el Ministerio de Transporte, para dónde va el Ministerio de Agricultura y tratando de articular las inversiones y el tema de concurrencia de fuentes. Al respecto, los recursos de la parafiscalidad son fundamentales para lograr que esa transformación sea mucho más rápida. Para cumplir las metas necesitamos apuestas regionales, en las que contribuya cada municipio y cada departamento, y se aporten recursos de regalías, parafiscalidades y el presupuesto de la nación.

**Figura 1.** Hitos de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo.

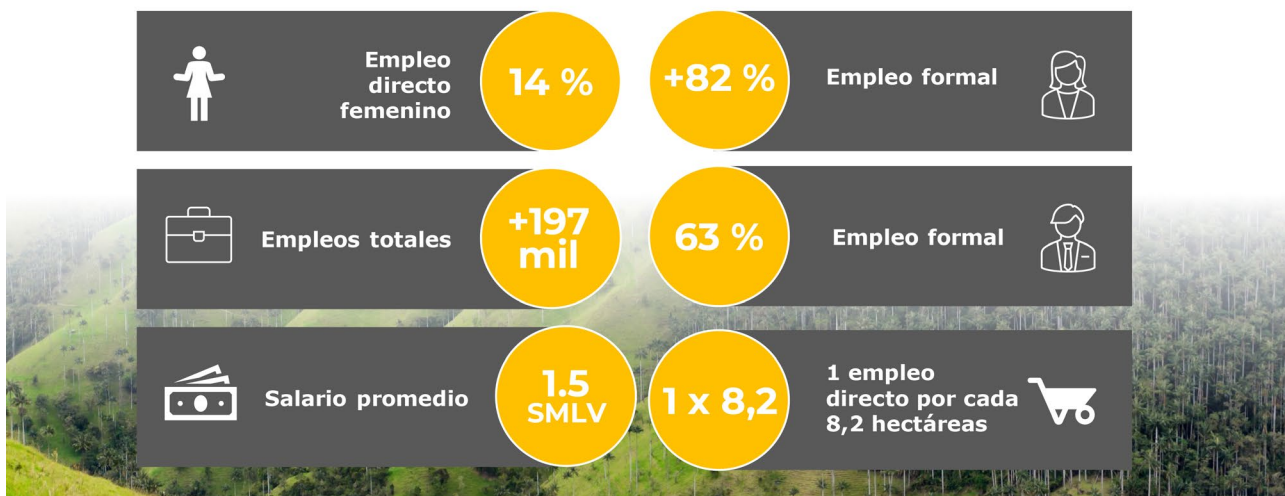


En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo tiene estrategias para transporte, agro y energía, que son relevantes para la palma de aceite. La Figura 2 reúne algunas cifras que ya conocen: este sector es un generador de empleo rural, directo femenino del 14 %, un aporte para que más del 82 % del empleo femenino sea formal; su contribución total es de 197.000 empleos, de los cuales, el 63 % es formal, y el salario promedio es de 1,5 salarios mínimos.

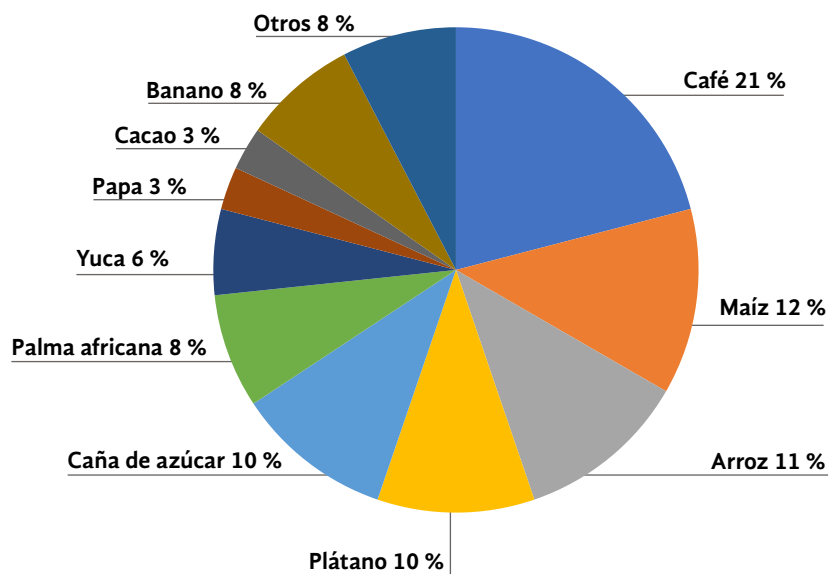
A propósito del ordenamiento del territorio alrededor del agua, el manejo que le da este sector a este recurso es relevante, pues consume alrededor del 8 % del agua en su proceso, muy por debajo del sector del café, el maíz, el arroz, el plátano y la caña de azúcar (Figura 3).

Teniendo en cuenta que las ventas de aceite en el mercado local ya empiezan a superar los 1,3 mi-

**Figura 2.** Aporte del sector en el empleo rural.



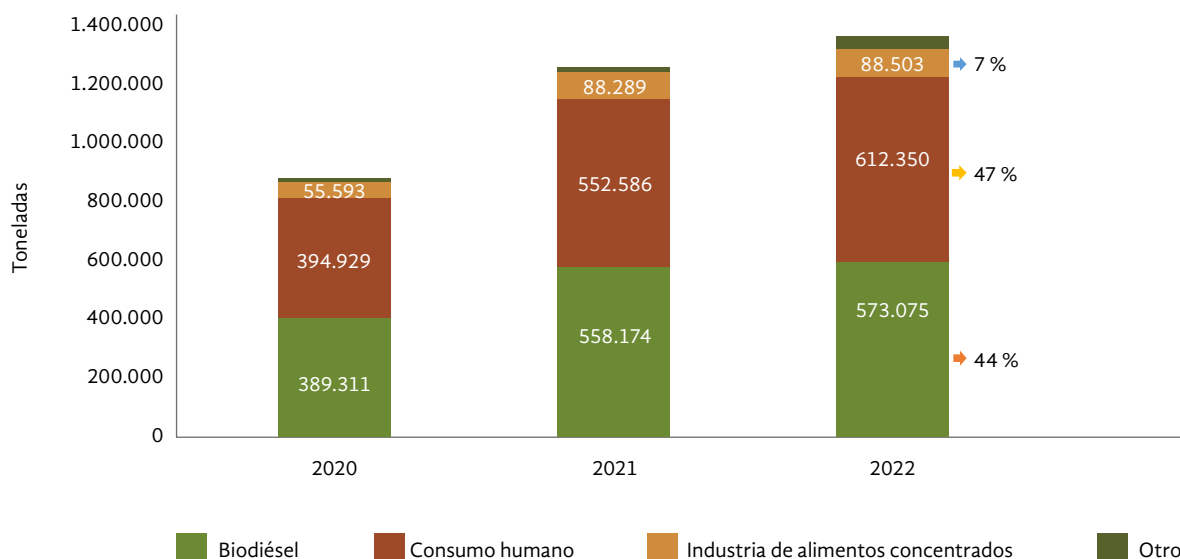
**Figura 3.** Huella hídrica total del sector agrícola de Colombia.



llones de toneladas en 2022, claramente el mercado interno es fundamental para el sector y, en este sentido, es primordial el tema de inocuidad (Figura 4). Debido a que la Unión Europea nos está poniendo restricciones desde el punto de vista de inocuidad, tenemos que avanzar mucho en este aspecto, para que esas medidas se mantengan efectivamente en el ámbito nacional, con el fin de que todo el gremio tenga una producción limpia.

Con relación al compromiso de no deforestación, tenemos una agenda importante como país de mostrarle al mundo que, efectivamente, estamos de frente con la cero deforestación y que el sector contribuye categóricamente en este sentido. Por ello queremos que las cifras alcanzadas en este aspecto se conviertan en un sello y que el sector sea reconocido de esta forma, ya que este objetivo está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual propone un fuerte ejercicio de reforestación (Figura 5).

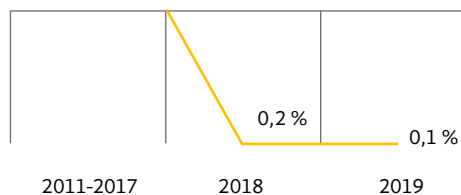
**Figura 4.** Ventas locales por segmento de aceite de palma en Colombia (2020-2022).



**Figura 5.** Contribución del sector palmero a la política de no deforestación en Colombia.



Porcentaje de deforestación nacional asociada a la palma de aceite (IDEAM, 2022)



En cuanto a la prospectiva de la palma de aceite y a su producción de aceite de palma crudo en las diferentes zonas del país, como Zona Norte, Zona Central, Zona Suroccidental y Zona Oriental, el segundo cultivo más importante del país es el de este sector con 600.000 hectáreas sembradas. El Viceministro de Comercio Exterior nos dice que hay muchos más productos agrícolas que podrían contribuir con la finalidad de industrialización y reindustrialización del campo, pero nosotros nos estamos centrando en la palma de aceite (Figura 6).

Los cultivos en 162 municipios de 21 departamentos; el acuerdo de cero deforestación; la zona del trópico bajo, cuyas tierras, en general, no tenían vocación agrícola, pero que fueron adecuadamente explotadas, permiten que haya una proyección de cultivo ligada a la transición energética, un tema coyuntural para el país. Estamos hablando efectivamente de una transición energética justa en los tiempos adecuados. Esto no significa que lo vamos a hacer en un tiempo inmediato; el Viceministro de Comercio Exterior lo dijo, pero el aceite de palma, desde el punto de vista de los biocombustibles, es la forma más fácil de hacerlo en el corto plazo.

Y en el tema de SAF hay una apuesta. Independientemente de las restricciones de las que nos hablaron con anterioridad de que podría haber sanciones para los aviones que carguen combustible en Colombia, se abre un mercado y habrá que hacer las negociaciones internacionales para que efectivamente seamos catalogados de bajo riesgo y empecemos a no tener restricciones. Por lo tanto, el tema de combustibles es una apuesta muy importante para esta primera fase de transición energética desde el punto de vista de la producción de biocombustibles y también de las plantas de biogás y biomasa.

Aquí quisiera responder un poco la pregunta que le hicieron al Viceministro de Comercio Exterior sobre las apuestas del sector de transporte. Ningún proceso de reindustrialización o de fortalecimiento del sector agro se podrá hacer si no hay una adecuada cadena logística, si no hay vías, si no hay puertos, si no hay escuelas; entonces, el plan propone unas inversiones estratégicas. Una apuesta del sector de transporte tiene que ver con el modo férreo y el modo fluvial. Los trenes del Pacífico, con cada una de sus apuestas, y la navegabilidad de los ríos y los puertos quedaron incluidos en el Plan Nacional de

**Figura 6.** Prospectiva de la palma de aceite en Colombia.

## Prospectiva Palma de Aceite

### CONTEXTO

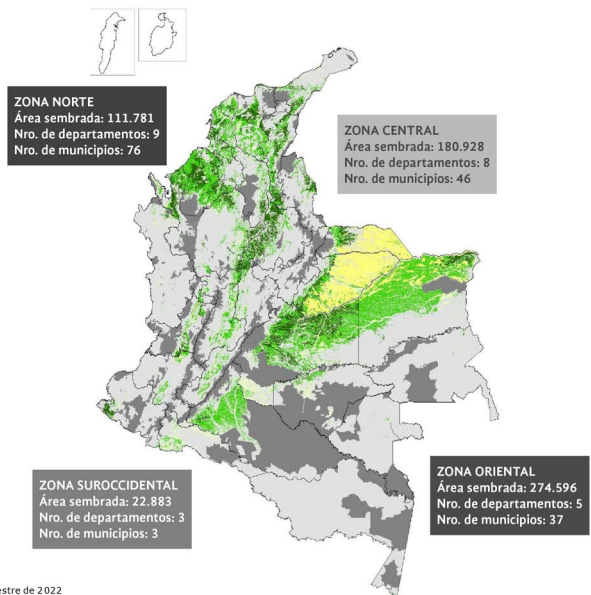
Segundo cultivo más importante del país con 600 mil hectáreas sembradas.

La producción de **Aceite de Palma Crudo (APC)** para el año 2022 alcanzó una cifra de **1,77 millones de toneladas** y un valor de **9,71 billones de pesos**.

El **74 % de las ventas** se realizaron en el **mercado local** y el **26 % restante**, en el **mercado internacional**.

Las **exportaciones** representaron un valor de **USD 999 millones**.

Los **principales destinos de exportación** del aceite de palma crudo y refinado e incorporado en productos procesados fueron: **la Unión Europea (39,2 %)**, **Brasil (15,7 %)**, **México (11,7 %)**, **República Dominicana (7,7 %)** y **Ecuador (4,8 %)**.



Fuente: Marco del encuentro de medios de Fedepalma, Febrero 2023 y Balance económico del sector palmero colombiano en el tercer trimestre de 2022



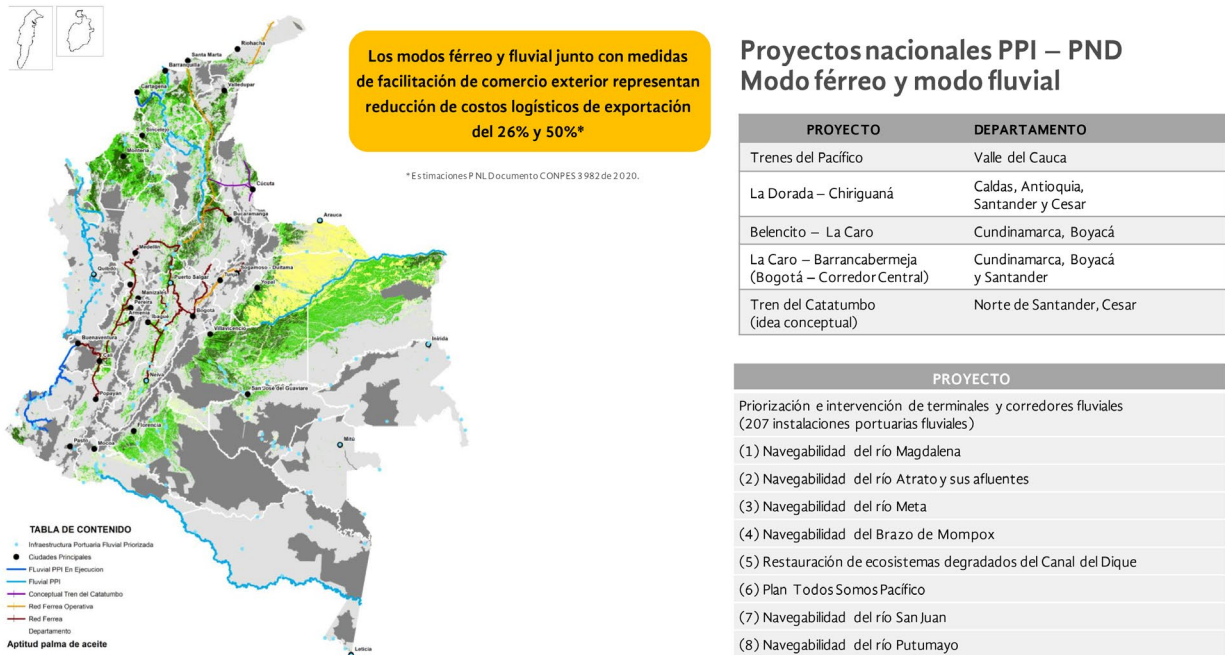
Desarrollo, como el dragado de los puertos de Barranquilla y Buenaventura. Esto facilitará la logística (Figura 7).

Para que haya conectividad regional tenemos estrategias relacionadas con convenios solidarios, con el papel del Ejército Nacional en producir ingeniería, con alianzas con alcaldías y gobernaciones, el trabajo que debe hacer el Invías con el presupuesto

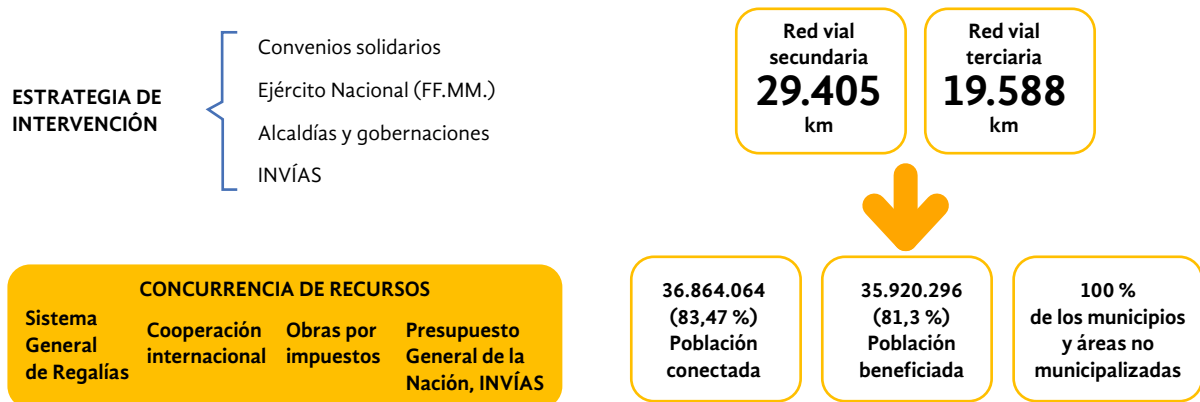
de la nación y una concurrencia de recursos, como ya mencioné, entre el sistema general de regalías, cooperación internacional y obras por impuestos (Figura 8).

Hemos empezado un ejercicio de reunirnos con los grandes inversionistas de obras por impuestos, para aprovechar que el techo para esta modalidad pasó de la vigencia 22 a la vigencia 23 de 500.000 a

**Figura 7.** Proyectos logísticos del Plan Nacional de Desarrollo.



**Figura 8.** Estrategias de conectividad regional del PND.



800.000 millones de pesos. Como Estado tenemos que realizar un esfuerzo muy grande para estructurar proyectos. Actualmente, los privados que están intentando encontrar proyectos para financiar con el mecanismo de obras por impuestos, los cuales, finalmente, son responsabilidad social, no están encontrando un número importante de ellos. Entonces, estamos haciendo esa identificación de proyectos, para ayudar a los territorios a estructurarlos y para que los ejecute el Gobierno nacional dentro de la priorización o los privados bajo la figura obras por impuestos.

En lo que concierne a las redes viales terciarias, se ha hecho una priorización. El país tiene más o menos 258 mil kilómetros de vías terciarias por intervenir; sin embargo, se puede lograr una mejor conectividad en el país si se intervienen de manera inteligente alrededor de 40 mil vías terciarias, mediante la focalización de los lugares donde efectivamente se van a comprar las tierras y desarrollar procesos de reindustrialización.

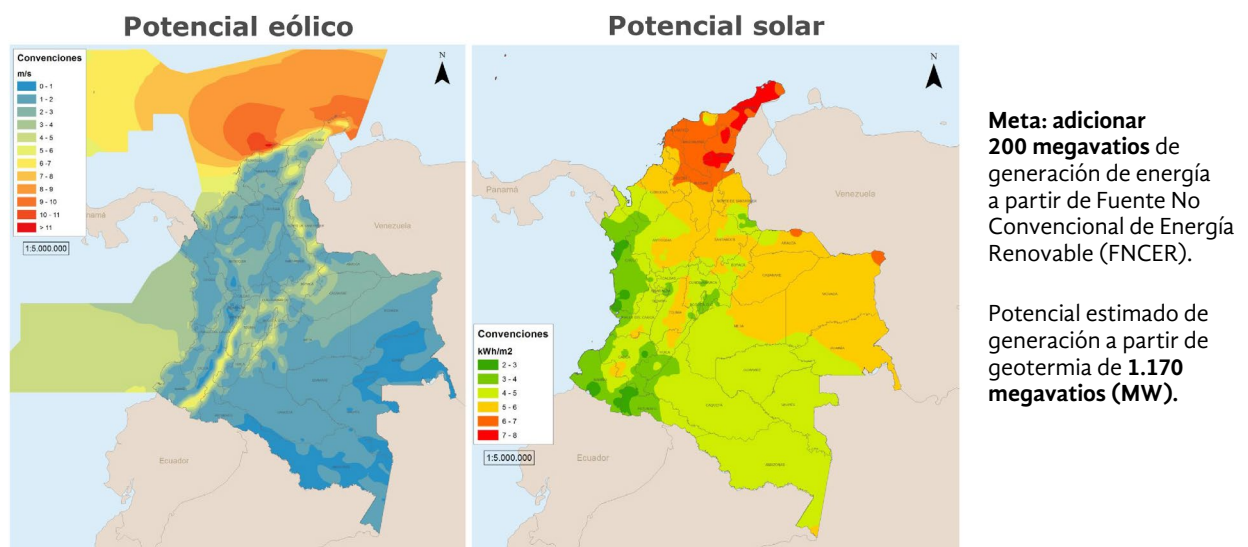
Con respecto a la transición energética, es fundamental que la industria nacional fortalezca el aprovechamiento de los biosólidos y las biomasas, energías renovables que permiten impulsar el crecimiento y la

interconexión y el uso de los insumos que estamos involucrando en la transición: biomasa y biogás.

El desarrollo de comunidades energéticas claramente tiene que ver con todos los modos de provisión no renovables. Tenemos mapas sobre la participación de energía eólica y solar con una preponderancia en la Costa Caribe y algunos artículos del plan, los cuales, de alguna forma, nos permiten hacer esa transformación energética justa (Figura 9). El Viceministro de Comercio Exterior mencionó los aranceles inteligentes y surgió una pregunta válida, que fue la misma preocupación que se presentó en el Congreso: hasta dónde estos aranceles podían generar reacción en la OMS o en la Convención Mundial respecto a esa política. Se discutió y se determinó que se pueden aplicar siempre y cuando respeten los acuerdos firmados. En este punto, no puede haber nada por fuera del cumplimiento de los acuerdos. Por lo tanto, es un arancel que permitirá moderar, según la situación, uno u otro tipo de apoyo para un sector determinado.

En cuanto a los desafíos sociales, económicos y ambientales del país asociados a la transición energética, el derecho humano a la alimentación, la salud de la población, el desarrollo de la bioeconomía, el

**Figura 9.** Potencial de Fuente No Convencional de Energía Renovable (FNCER) en Colombia.



artículo 226 del Plan Nacional de Desarrollo aborda políticas de investigación e innovación orientadas por misiones para fortalecer tecnológicamente la producción de energía en el país y, claramente, los biocombustibles y la biomasa siguen siendo unas de las fuentes de corto plazo.

Con relación a proyectos energéticos aplicados a la industria de palma, lo que se busca es que las plantas extractoras en el país sean una fuente de suministro de energía al sistema interconectado nacional; para ello, es fundamental mantener el aprovechamiento de las piscinas de aguas residuales para obtener biogás. El propósito es fortalecer la entrega de excedentes al sistema nacional, porque en la actualidad solamente dos de ellas lo hacen.

Por otro lado, el Artículo 232 del PND tiene que ver con el programa de sustitución de leña, carbón y residuos por energías de transición, para el cual claramente el biogás y la biomasa son efectivamente uno de los mecanismos de corto plazo.

Aquí es importante recalcar que el Plan Nacional de Desarrollo tiene que ver evidentemente con el fortalecimiento de la agroindustria, su tecnificación y reindustrialización, y también está ligado a los pequeños productores. Nicolás mencionaba que, más o menos, el 80 % de la producción del aceite de palma en el país se obtiene a partir de pequeños productores. Colombia se ha desarrollado a partir de eso: el progreso de la industria cafetera, el cultivo del café en el país fue a través de pequeñas asociaciones, de pequeños productores; lo mencionaba también el Viceministro de Comercio Exterior con el tema de Colombia Popular. Por lo tanto, claramente es una industria que recoge ese anhelo de que el campesinado forme parte del sector productivo nacional. En ese orden de ideas, el sector efectivamente contribuye al desarrollo e incluye al pequeño productor.

Como conclusiones puedo resaltar que la provisión de aceite de palma está en línea con las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo en lo que concierne a seguridad alimentaria, convergencia regional, ordenamiento de territorio alrededor del agua y generación de combustibles alternos. Además, se requieren proyectos estratégicos en los que contribuyan diferentes sectores. Adicionalmente, estamos rompiendo ese ejercicio de sectorización del presu-

puesto. En la discusión en el Congreso nos pedían que mostráramos cómo estaban los recursos sector por sector, pero estamos tratando de dar un paso hacia adelante mediante el intento de articular de la mejor forma las apuestas que tiene cada sector en un territorio. Y al respecto tenemos una punta de lanza: la producción de palma de aceite.

Para ello, estamos focalizados en dónde queremos fomentarla y cómo llegamos allá con la agricultura, de tal forma que no nos centremos solamente en la compra de tierras, sino en todos los factores productivos, como el tema de los fertilizantes, de cómo hacer la transición de fertilizantes químicos a biológicos. También queremos dinamizar el sector con vías terciarias y trenes, y mejorar los puertos para que, al final, se puedan reducir los costos de la cadena logística.

Las diferentes usos y procesos del aceite de palma beneficiarán la política de transición energética en el país y generarán dinamismo en la economía; para ello, tendremos que determinar cuáles son las inversiones fundamentales, cuál va a ser el marco fiscal de mediano plazo y los techos de gastos para el presupuesto nacional durante los próximos cuatro años.

También hay mejoras en las condiciones económicas. El Banco Mundial había presupuestado un crecimiento cercano al 1 %. Para 2023 ya se está recomponiendo el crecimiento entre el 1,5 y el 1,8 %, y seguramente en 2026 y 2027 volveremos por sendas de crecimiento que nos permitan sostener el gasto en el Estado.

Entonces, hay un ejercicio de transformación del sector productivo en el que hemos considerado el agua, la biodiversidad y las personas como el centro del ordenamiento territorial. También hay proyectos en el plan de inversión para fortalecer el campo, mejorar el acceso a fertilizantes, hacer viable la transición energética justa, segura, confiable y eficiente –generación de energía a través de fuentes no convencionales–, y fomentar una economía productiva y en crecimiento. Las políticas del PND van encaminadas hacia la transición energética, la agroindustrialización y la soberanía alimentaria.

**Nicolás Pérez.** Gracias Director por compartir con nosotros el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo. Un tema que es de particular relevancia para





nosotros es la importante inversión en vías terciarias que va a hacer el Gobierno nacional. Creo que difícilmente ha habido otra época en que hubiera tantos recursos disponibles para esa inversión, pero entendí que su foco estaba basado en la reforma rural integral. Los productores agropecuarios actuales son los que principalmente requieren el mejoramiento de la infraestructura logística en general y, en particular, las vías terciarias con el fin de movilizar los insumos y sacar los productos de las fincas. Y esa situación es aún más crítica para los productores más pequeños, los cuales, en muchos casos, tienden a estar en zonas más apartadas. Entonces quisiera que nos precisara cómo van a hacer ese ejercicio de priorización de vías terciarias y de ejecución de esos recursos, para asegurarnos de que esta oportunidad inmensa que tiene el campo colombiano no vaya a quedar en el aire como desafortunadamente ha sucedido tantas veces.

**José Alejandro Herrera.** No hay recursos para intervenir toda la red terciaria que está distribuida en el país que, como les dije, es de unos 283.000

kilómetros. Hemos hecho unos ejercicios funcionales desde el DNP que estamos revisando con los sectores, especialmente con transporte para intervenir entre 38.000 y 50.000 kilómetros, no solamente para la reforma rural integral, sino también para responder a la necesidad del territorio en lo que respecta a logística de sacar productos, pero también de llevar productos a algunas zonas abandonadas en las que se requiere suministrar alimentos. Por lo tanto, tiene las dos connotaciones: es un ejercicio que se priorizara según las necesidades formuladas por los diferentes actores; en ese aspecto, hay departamentos y zonas muy organizadas. En la discusión del plan, por ejemplo, Antioquia nos presentó un tema que se llama red de circuitos de conectividad en la que también tiene un ejercicio en el que consideran que, al intervenir más o menos 4.500 kilómetros, se lograría unir todos sus municipios que tienen dificultades de logística. Entonces, es una invitación para que nos ayuden a construir ese ejercicio de priorización.