

# Política para el desarrollo del cultivo de la palma de aceite en Colombia 2000 - 2020

## Policy for the development of oil palm in Colombia 2000 - 2020

Juan Lucas Restrepo 1

### RESUMEN

En primer término, se hará una breve referencia sobre el comportamiento del sector agropecuario, cuyos resultados en este último semestre muestran un dinamismo y la reactivación de algunas actividades agrícolas en beneficio de los productores rurales, y mencionar los enunciados y algunos instrumentos de la actual política sectorial que se vienen aplicando. Una mirada rápida al comportamiento sectorial muestra cómo durante la última década del Siglo XX, el sector agropecuario fue afectado negativamente ante el cambio brusco de su entorno competitivo, sobre todo en lo referente a los llamados cultivos tradicionales o de ciclo corto; y cómo la participación sectorial en la economía del país ha disminuido a tasas mayores a las consideradas normales dentro del proceso de desarrollo de una nación.

### SUMMARY

First of all, I would like to talk briefly about the behavior of the farming and animal husbandry sector, whose results in this last semester show dynamism and reactivation of some agricultural activities in benefit of the rural producers and I would like to mention the subjects announced and some instruments of the present sectorial policy which is being applied. A quick look at the sectorial behavior shows how, during the last decade, the farming and animal husbandry sector was negatively affected, faced with the rough change in its competitive surroundings, specially as far as the so-called traditional or short cycle crops and how the sectorial participation in the country's economy has diminished to rates which are greater than those considered normal within the development process of a nation.

Palabras claves: Palma de aceite, Política agrícola.

1 Director de la Dirección de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C., Colombia.

## INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación formulada por los organizadores para compartir ante este auditorio algunas reflexiones y lineamientos de la política que el Gobierno Nacional viene desarrollando en materia agropecuaria y en especial hacia el cultivo de la palma de aceite.

### DIAGNÓSTICO

Durante la década 1990-2000 se observó una fase inicial de crisis que coincidió con el proceso de apertura entre 1990-92, una leve recuperación entre 1993-95, una segunda crisis entre 1997-1998 y el inicio de una etapa de reactivación a partir de 1999.

En 1992, el valor de la producción bajó 1,1 %, la producción de los cultivos transitorios registró una reducción del 8,32%, explicada principalmente por la caída en cultivos como cebada, soya, algodón, maíz, sorgo y hortalizas. Pero la producción de los cultivos permanentes registró un incremento del 8,39%, explicada en su mayoría, por el comportamiento de la producción de la caña de azúcar, el banano de exportación, el ñame, las flores y los frutales.

La crisis de los productos transitorios se debió a la combinación de varios factores, como la contracción de la demanda mundial, y, en consecuencia, la caída récord de los precios internacionales. Adicionalmente, la revaluación del peso que predominó durante la década afectó negativamente los productos exportables y abarató las importaciones de alimentos. Asimismo, la reducción de aranceles afectó con mayor fuerza a los productos importables de ciclo corto, como cereales y oleaginosas, y otros exportables en los que nunca el país ha sido competitivo.

También afectaron la dificultad en la oferta de crédito estatal y privado, la intensificación del conflicto armado y los mejores ingresos provenientes de los cultivos ilícitos así como las extremas sequías y lluvias causadas por el fenómeno El Niño.

Pero a pesar de las debilidades y restricciones identificadas en el pasado reciente, uno está convencido de que hay esperanza. En efecto, hoy el entorno macroeconómico es más favorable al sector agropecuario que durante la década anterior; hay signos de reactivación (el área agrícola se incrementó en 3,5% durante 1999); hay una serie de productos muy dinámicos, como los frutales, las hortalizas y los camarones de cultivo entre otros, en donde también el cultivo de la palma de aceite tiene un gran peso; las exportaciones agrícolas están creciendo; el sector pecuario y avícola también muestra un buen comportamiento, en donde por ejemplo el país desde hace dos años se convirtió en un exportador neto de leche.

### POLÍTICA PARA INTEGRAR AL SECTOR RURAL

Dadas las tendencias actuales, la actual política sectorial busca justamente crear las condiciones que permitan asegurar la competitividad requerida por el sector. El propósito es integrar al sector rural mediante una política que busca proveer las condiciones necesarias para lograr un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad.

Las premisas fundamentales sobre las cuales se sustenta la política buscan contribuir en el logro de la paz, la convivencia y la justicia social, focalizar el papel del Estado como facilitador y promotor de un entorno favorable, hacer que la política esté acorde con los compromisos internacionales, afianzar los procesos de descentralización y focalización regional, propugnando por un desarrollo sostenible de las actividades sectoriales.

### Cadenas productivas

El primer elemento de la política a desarrollar es el tema de las Cadenas Productivas. La idea es concitar el interés y compromiso de las grandes productoras para generar núcleos de desarrollo productivo y donde el papel del Estado se orienta

más en función de facilitar, orientar y garantizar el éxito de los procesos que se gesten entre el sector privado y los productores rurales.

Probablemente el mayor énfasis en la gestión actual es el de recuperar o mejor generar condiciones para que la inversión fluya en el sector agropecuario. Este tema es casi el corazón de la política agropecuaria de este Gobierno y se le considera estructural dentro de una mirada de mediano y largo plazo del sector. En el componente de inversión de la política se está buscando adecuar sus instrumentos actuales de inversión y capitalización, como el ICR, y se está promoviendo la creación de nuevos, como los mercados de capitales alrededor del sector agropecuario. Este tema es tan importante en el caso de la palma de aceite que se detallará un poco más adelante.

Dentro de las cadenas productivas es también fundamental el papel que tiene la Ciencia y la Tecnología en proveer un desarrollo sostenible de éstas. El Gobierno tiene como prioridad la optimización del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, en donde sus diferentes componentes, públicos y privados, deben actuar de manera coordinada, repartiéndose las responsabilidades de la investigación de lo más estratégico a la investigación aplicada. En este campo es fundamental la cooperación técnica internacional para que el país se mantenga a la altura de los desarrollos del conocimiento en el campo agropecuario.

En el tema comercial, al sector público, en comunicación permanente con el sector privado, le corresponde garantizar condiciones justas en los términos comerciales con terceros países o grupos de países. Es así como para el caso de los aceites, el Gobierno trata de disminuir las disparidades en la CAN, armonizar las franjas de precios de estos países con terceros y abrir mercados en otros bloques comerciales. Así mismo, al interior del país conviene patrocinar mecanismos como los fondos de estabilización de precios, convenios de absorción de cosechas, apoyos directos para el almacenamiento de productos y otros que le garanticen a la producción agropecuaria niveles de rentabilidad estables durante el año agrícola.

## Desarrollo rural

El segundo componente de la política es el desarrollo rural, el cual tiene como eje central el desarrollo de Alianzas Estratégicas, con un complemento importante en cuanto a temas como vivienda, microempresa rural, equidad de género, juventudes y ordenamiento territorial. Estos aspectos complementarios le confieren a la política una visión de integralidad, necesaria para atender la compleja y diversa problemática rural.

Vale la pena destacar el esfuerzo de este Gobierno por conceptuar y llevar a la práctica Alianzas Productivas para la Paz, en donde los pequeños agricultores logren constituir núcleos de desarrollo productivo y asegurar contractualmente el mercadeo de su producción. Aquí es muy importante lograr que los procesos y acuerdos que se generen sean justos y permitan disminuir las asimetrías que en el proceso inicial de formación de las alianzas son muy fuertes: Un gran empresario con alta capacidad, un grupo de pequeños productores débilmente organizados con restricciones de capacitación empresarial y bajos niveles educativos, etc., son características comunes que requieren rápidamente soluciones concretas para disminuir las asimetrías, permitir arreglos contractuales justos con compromisos factibles de cumplir y así lograr el desarrollo de alianzas estables, duraderas y de largo plazo.

Respecto al tema de la reforma agraria, el propósito es avanzar hacia el desarrollo de un modelo más eficiente y transparente para adelantar negociaciones voluntarias y compra de tierras y desarrollar un mercado de tierras acorde con las características productivas y dinámicas regionales.

## Cambio institucional

El último componente de la política es el institucional. Como se sabe, a finales de 1999 se reestructuró el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptando una estructura plana con el objeto de enfocar su atención hacia la planificación del sector agropecuario y delegar más la ejecución de la política en entes especializados.

La nueva estructura delega la administración de una serie de programas en la entidades ejecutoras con el objeto de centrar su acciones de manera prospectiva, buscando convertirse en centro del pensamiento para analizar el comportamiento y evolución del sector agropecuario, proponiendo y diseñando estrategias adecuadas para beneficio del sector.

Actualmente se está en un proceso bastante interesante de mirar las instituciones públicas y mixtas del sector agropecuario, en cuanto a sus restricciones, ventajas y posibilidades a fin de ajustaría a esquemas más ágiles y transparentes.

Básicamente se está trabajando en el Incora, el DRI y el Inat, buscando generar una institucionalidad muy fuerte en las regiones como apoyo a los procesos de descentralización. Se viene analizando el tipo de funciones y actividades que son delegables para facilitar la ejecución de la política de desarrollo rural. Se piensa que en el término de seis meses aproximadamente, se dispondrá de las condiciones necesarias para la puesta en marcha de esta nueva institucionalidad al servicio del sector rural colombiano.

## **POLÍTICA AGRÍCOLA Y PALMA DE ACEITE**

Buena parte de el marco de política que se acaba de presentar está muy relacionado con el apoyo al desarrollo del cultivo de la palma de aceite en Colombia, por ser éste un cultivo de tardío rendimiento, con altos requerimientos de recursos iniciales y con una posibilidad importante para absorber mano de obra y generar bienestar en es sector rural.

En donde mas se ha movido el Gobierno es en el tema de la inversión, que es fundamental para el cultivo de la palma de aceite. Respecto al tema de la inversión rural se quiere dejar en claro la importancia que el tema representa para garantizar el éxito de la política agropecuaria.

### **Inversión rural**

Se empezó por establecer una serie de medidas muy rápidas al inicio del Gobierno, como fue la

reglamentación del ICR para cultivos de tardío rendimiento y la ampliación de la cobertura del FAG. Éstas fueron medidas muy rápidas para tratar de restablecer el crédito y tratar de dinamizar la tasa de inversión en el cultivo de palma de aceite entre otros. Sin embargo, se han tenido algunos problemas causados por el déficit fiscal que se enfrenta en este momento, y para los cuales se espera encontrar soluciones favorables en beneficio del sector. El problema es que aunque se tienen las apropiaciones presupuétales para el ICR, no se cuenta con flujo de caja en el momento que permita cumplir con las metas inicialmente proyectadas.

Aunque la interpretación es un poco personal, es que por lo menos hasta hoy, se ha logrado empatar el tema presupuestal con la disponibilidad de caja, por lo que se espera que a partir de ahora el ICR se pueda otorgar de forma casi permanente. Lo malo es que dadas las expectativas de un subsidio, se piensa disminuir un poco la tasa de inversión y la tasa de crecimiento de este sector durante finales del año anterior y este año.

Sin embargo, estas medidas son de carácter transitorio, un poco de choque. El propósito es generar instrumentos más de tipo estructural y adecuados a la financiación de los cultivos de tardío rendimiento, y por eso se está analizando y estudiando como establecer líneas de crédito de largo plazo que tengan en cuenta el período improductivo del cultivo. Inclusive se piensa en buscar líneas que se apalanquen en dólares para cultivos exportables, y así poder eliminar el tipo de riesgo cambiario, o créditos tipo vivienda, también de largo plazo y con condiciones con un poco menor riesgo.

El siguiente instrumento que también está en diseño en este momento, es el Fondo de Inversión Agropecuaria. Con el Banco Interamericano de Desarrollo se está en lo que se llama el diseño de un Perfil Uno de Proyecto que inicialmente tiene previsto destinar hasta unos US\$100 millones.

El Fondo busca proveer capital de riesgo en actividades de tardío rendimiento, como el cultivo de la palma de aceite, generar un

componente de vehículos de mercado para que *también* la inversión pueda rotar rápidamente y los recursos de este fondo puedan ser reutilizados en otros proyectos, y una línea de crédito contingente o algo similar para riesgo político, que buscaría generar condiciones para poder atraer más fácilmente la inversión extranjera en el tema de la palma de aceite. Entonces ese Fondo buscaría el desarrollo de estos tres componentes.

Adicionalmente, cada vez se deben mirar nuevos instrumentos en el mercado de capitales. La Bolsa Nacional Agropecuaria mencionó siete instrumentos novedosos que se están implementando para la financiación de este cultivo y el tema de coberturas de riesgos.

Hoy en día se habla de un Fondo Agropecuario de Garantías que es también una medida de choque. Estas garantías puestas en un Fondo del Gobierno no rinden y es plata que podría ser utilizada para dinamizar el sector más adecuadamente. El propósito debe ser más bien cómo lograr aceptación de la banca comercial para invertir en el sector agropecuario, se tiene que ser más creativos y dinámicos. En este proceso también es importante la participación del sector privado, al cual le asiste igualmente una responsabilidad para generar arreglos contractuales y mecanismos que permitan cuantificar y manejar cada uno de los riesgos asociados con el cultivo y así contar con el apoyo de la banca comercial. Igual, todos estos instrumentos son entregados a través de los bancos, de manera que para tener su buena voluntad también es bien importante poder manejar adecuadamente el tema de los riesgos.

## Ciencia y tecnología

En el tema de ciencia y tecnología el cultivo de la palma de aceite requiere necesariamente del apoyo y cooperación técnica internacional. Malasia, cuya tradición es muy larga en este cultivo y cuenta con una amplia experiencia, puede dar apoyo en el tema genético e inclusive en algunos aspectos para apoyar el posible desarrollo en el país en el tema de la oleoquímica. Se está trabajando en el Ministerio de Desarrollo de Relaciones Exteriores, y el Embajador en Malasia

viene apoyando decididamente el tema. Es responsabilidad del país apoyar la investigación en el mejoramiento genético y agronómico del cultivo.

La visión 2020 del sector palmero habla que en el 2020 se quieren tener unos rendimientos de 5,5 toneladas de aceite por hectárea. Hoy, el promedio nacional es un poco menor de 4 toneladas por hectárea y eso se logra con mejores variedades, mas adaptadas a los diferentes agroecosistemas, mejor manejo del cultivo y, ante todo, acompañar los aumentos en productividad con una disminución de los costos de producción.

El país cuenta hoy con alguna capacidad en este tema. Cenipalma está trabajando fuertemente para ofrecer mejores alternativas tecnológicas al país, y viene mejorando su capacidad de gestión. Lo que se quiere es generar alianzas público-privadas, donde se pueda trabajar el tema de acceso a los recursos genéticos, de disponibilidad de tierra para la investigación, etc. La responsabilidad tanto del sector público como del gremio para utilizar adecuadamente y propender por el mejoramiento de la competitividad sectorial es un reto inmediato. Avanzar en la definición de una estrategia que le permita al país negociar adecuadamente en el contexto internacional las ventajas y posibilidades que ofrece el cultivo de la palma de aceite es un propósito nacional que permita a la actividad garantizar su sostenibilidad económica y de largo plazo.

## Alianzas productivas para la paz

En el tema de alianzas productivas para la paz se viene trabajando bajo la estrategia de aprender- haciendo. Se han identificado tres alianzas piloto en diferentes regiones del país que incorporan, de manera estratégica, el fomento al cultivo de la palma de aceite. Se viene trabajando con pequeños productores y diferentes industrias, en donde se está analizando la mejor forma de operar el esquema de alianzas, qué tipo de arreglos se requieren y el alcance de los compromisos por adquirir. Los resultados obtenidos son satisfactorios, y se considera que las perspectivas para algunas de ellas son buenas.

El proyecto además busca generar una especie de incentivos especiales, denominados incentivos modulares, para apoyar y acompañar el financiamiento de estos cultivos. En este tema de alianzas productivas para la paz vienen trabajando igualmente entidades como el DRI, que tiene una serie de pilotos y de núcleos instalados bien interesantes, y donde la estrategia de aprender-haciendo igualmente ha generado un valor agregado importante al proceso.

## PROGRAMAS ESPECIALES

### Plan Colombia

El Plan Colombia también ha incorporado estratégicamente el desarrollo del cultivo de la palma de aceite y se está trabajando en varios frentes. Por ejemplo, con el programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio se viene generando una serie de iniciativas con las asociaciones de productores, cuyos resultados con seguridad contribuirán a mejorar las condiciones de competitividad de la producción y de mejoramiento de la calidad de vida de los productores.

Aunque uno no es directivo del Plan Colombia, éste guarda una relación muy importante con el sector agropecuario y se coordinan acciones conjuntas en el tema agropecuario. Por ello se quiere mostrar algunos avances. Uno de sus componentes, en donde más se está comprometidos, y que se espera permita mejorar el tema de seguridad, es la estrategia de desarrollo alternativo. Sus metas actuales prevén sembrar 34.000 hectáreas de cultivo. Actualmente hay algunos avances y programas en marcha, así como una serie de recursos iniciales importantes para el cultivo de la palma de aceite.

### Proagro

Uno de los programas especiales, muy importante para el Gobierno Nacional, y donde se viene dedicando todo el esfuerzo necesario y recursos para lograr su concreción y desarrollo. Se llama el Programa de Oferta Agropecuaria, Proagro, y es un programa de choque que busca mejorar los procesos de rentabilidad y

competitividad de aquellos sectores que muestran condiciones favorables para competir a nivel nacional e internacional, incrementar exportaciones, recuperar la generación de empleo rural. La estrategia contempla la entrega de un paquete de incentivos y de apoyos para lograr que su dinámica se acelere y logre una reactivación sectorial muchísimo más rápida.

Este programa trabaja también sobre la base de los acuerdos sectoriales de competitividad. El propósito es concertar las acciones y los incentivos que se colocan con el sector privado y demandar de éste compromisos específicos también.

Es un programa que trabaja en función de promover núcleos regionales, modernización tecnológica en los procesos de producción, transformación y comercialización de productos, facilitando las condiciones para mejorar reponer maquinaria, y adquirir nuevas semillas. Realmente, el propósito último es promover el desarrollo de sistemas de producción más eficientes y modernos y donde la concertación y adopción de compromisos por los diferentes actores es parte fundamental para garantizar el éxito de las alianzas.

Se espera, en la medida en que el sector público continúe apoyando esta estrategia, que el sector privado se comprometa más activamente y adquiera un mayor protagonismo y dinámica en el proceso, con el convencimiento de lograr mejores beneficios, tanto productivos como sociales y económicos.

Éstas son las cadenas identificadas hasta hoy, sobre las cuales ya se tienen programas instalados, en marcha y con recursos importantes. La cadena de oleaginosas, en el que la palma de aceite es su actor principal, obviamente es una de esas cadenas. El programa busca sembrar durante los tres siguientes años, 630.000 nuevas hectáreas de cultivos. El propósito es prácticamente recuperar o sobrepasar los niveles de áreas de la agricultura colombiana en 1990, pero con mayor productividad, eficiencia, y uso adecuado del suelo. La idea es llegar a producir 2 millones de toneladas de materias primas para el mercado interno, 700.000 toneladas para exportación y generar 300.000 empleos al 2002.

En palma de aceite, así como en las otras cadenas priorizadas, cada meta está acompañada de instrumentos, de presupuesto, de compromisos, etc.; son metas muy racionales y basadas en las posibilidades que tienen estos sectores en el contexto nacional. Las metas en palma de aceite son: 57.000 nuevas hectáreas, 240.000 toneladas de aceite de palma para exportación y 36.000 empleos. Ahí está considerada la meta propuesta por el mismo sector, de por lo menos 9.000 hectáreas adicionales durante este año.

## **RESULTADOS ESPERADOS**

Si esto no es también un sueño, lo que realmente se está pensando es poder, a finales del Gobierno, concretar las condiciones que se han mencionado para un crecimiento sostenido en el largo plazo, con el propósito de hacer de la actividad palmera

un renglón competitivo, eficiente y moderno. Se piensa que los procesos de comercialización van a ser mejores, se van a tener mecanismos financieros como lo que ya se han instalado y los que se esperan concretar se espera sean más adecuados y ajustados a los diferentes tipos de actividades sectoriales. Se persigue un crecimiento sostenido de la producción, y no se quiere que cuando Proagro termine, la dinámica se detenga.

Por último, se quiere inducir procesos productivos que permitan obtener una producción especializada y diversificada por regiones, y realmente busca que las regiones se especialicen y aprovechen las economías de escala y eficiencias de todo tipo. Una producción alimentaria dinámica, información disponible y un sector rural que provea las condiciones necesarias para alcanzar la convivencia pacífica que todos anhelan.