

“NI TIERRA SIN HOMBRES, NI HOMBRES SIN TIERRA”, EL CASO DE LA PALMA  
AFRICANA Y SUS IMPLICACIONES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LOS  
CONFLICTOS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES, SANTANDER 2000 / 2010.

DIEGO LEANDRO VARGAS MENESES

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA

2012

“NI TIERRA SIN HOMBRES, NI HOMBRES SIN TIERRA”, EL CASO DE LA PALMA  
AFRICANA Y SUS IMPLICACIONES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LOS  
CONFLICTOS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES, SANTANDER 2000 / 2010.

DIEGO LEANDRO VARGAS MENESES

Trabajo de Grado para optar al título de:  
Economista

Director:

ISAAC GUERRERO RINCÓN

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

BUCARAMANGA

2012

*A mis abuelos paternos, con quienes siempre estaré en deuda, nunca podré pagarles su amor incondicional, su cariño y comprensión, sus buenos consejos en los momentos más decisivos de mi vida.*

*A mis padres, en especial a mi papá por asumir la difícil tarea de sacar un hijo adelante.*

*A Marisol, con quien compartí esta hermosa etapa de mi vida, quien me ayudó sin duda a crecer como ser humano, convirtiéndose en mi amiga, mi soporte, mi compañera de lucha y mi cómplice de sueños y aventuras.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios y a la vida, porque para cada momento de este difícil proceso encontré las personas idóneas quienes no dudaron un instante en tenderme una mano amiga.

A la Universidad Industrial de Santander, quien me ayudo a formar como ser para la sociedad, ahora me es difícil concebir otro mundo que no sea el de la Universidad Pública.

A la Escuela de Economía y cada uno de sus profesores, de quienes me llevo gratos recuerdos.

A mi director de tesis Isaac Guerrero Rincón, a quien agradezco su enorme confianza en mis capacidades para desarrollar este proyecto.

Igualmente a mis compañeros de los diferentes colectivos estudiantiles como “protexito” y “suburvios” quienes con sus diversas formas de ver la vida aportaron para despertar en mí un interés más profundo por las diferentes realidades del pueblo colombiano.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	13
1. GENERALIDADES DEL PROYECTO.....	16
1.1 ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	16
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	20
1.3 HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	21
1.4 OBJETIVOS .....	21
1.4.1 OBJETIVO GENERAL.....	21
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	21
2. MARCO TEÓRICO.....	22
2.1 DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACIÓN.....	22
2.2 ACCESO Y TENENCIA DE LA TIERRA.....	24
2.3 LA AGROINDUSTRIA PALMERA.....	26
3. POLÍTICA PÚBLICA Y REGLAMENTACIÓN DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN COLOMBIA.....	31
3.1 Reglamentación Jurídica en Materia de Biocombustibles.....	32
3.2 Estrategia Pública para los Biocombustibles y la Agroindustria Palmera Colombiana.....	36
4. PUERTO WILCHES: USO DEL SUELO, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONFLICTOS.....	52
4.1 Usos del Suelo.....	53
4.1.1. Crecimiento de la Áreas Cosechadas.....	54
4.1.2. Comparación del área cosechada de cada cultivo con respecto a la palma de aceite: 2000-2010 .....	55
4.2 Seguridad Alimentaria.....	59
4.3 Conflictos en el Territorio.....	63
5. CONCLUSIONES.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	71
ANEXOS.....	74

## LISTA DE GRAFICAS

Grafico 1. Área Sembrada de Palma Africana en Colombia 1990/2010.....	48
Grafico 2. Evolución de Área Cultivada de Palma Africana en Santander 1990/2010...	50
Grafico 3. Evolución del Área Sembrada de Palma Africana vs. Maíz en el municipio de Puerto Wilches 2000/2010.....	56
Grafico 4. Evolución del Área Sembrada de Plátano vs. Palma Africana en el municipio de Puerto Wilches 2000/2010.....	57

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Participación de Seis Cultivos en la Estructura Productiva de Puerto Wilches 2000/2010 medidas en Hectáreas.....	54
Tabla 2. Crecimiento de las Hectáreas cultivadas de Seis Cultivos en Puerto Wilches 2000/2010.....	55
Tabla 3. Indicadores de Desnutrición en el Municipio.....	60

## LISTADO DE ANEXOS

Anexo A. Costos de producción de aceite de palma.....	74
Anexo B. Rendimientos de conversión a biodiesel por tipo de biomasa.....	74
Anexo C. Evolución de la producción de aceite de palma en Colombia.....	75
Anexo D. Evolución de la Palma de Aceite en Colombia 1990-2010.....	76
Anexo E. Evolución de la Producción de Aceite de Palma en Santander 1990/2010....	77
Anexo F. Evolución de la palma de aceite en Santander 1990-2010.....	78
Anexo G. Evolución de las áreas sembradas de palma y yuca en Puerto Wilches.....	79
Anexo H. Participación y Crecimiento de los cultivos en el municipio de Puerto Wilches 2000-2010.....	79
Anexo I. Evolución de las Principales Afecciones en Puerto Wilches.....	80
Anexo J. Participación Electoral del Municipio de Puerto Wilches.....	80

## RESUMEN

**Título:** “Ni tierra sin hombres, ni hombres sin tierra”, el caso de la palma africana y sus implicaciones en la seguridad alimentaria y los conflictos en el Municipio de Puerto Wilches, Santander 2000 / 2010\*

**Autor:** Diego Leandro Vargas Meneses\*\*

**Palabras clave:** Biocombustibles, Palma Africana, Seguridad Alimentaria, Política Pública, Conflictos.

### Descripción

La finalidad de esta investigación gira alrededor del estudio de diversos fenómenos que ocurren alrededor del cultivo de Palma Africana, ésta ha tenido gran apoyo económico por parte del gobierno nacional en los últimos años, sin embargo ha existido alrededor de las políticas de apoyo a este sector desconfianzas y críticas en torno a los resultados negativos que pueden tener estos monocultivos sobre la seguridad alimentaria del territorio, y la presión que se ejerce sobre los cultivos tradicionales de las zonas donde se expande. El municipio de Puerto Wilches es el primer Productor de palma en Santander y en Colombia, por lo cual es un buen escenario para el estudio de las posibles consecuencias negativas que pueda presentar un monocultivo como la Palma de Aceite en esta región.

Desde el análisis de la política pública de biocombustibles en el país, se desarrolla un estudio de caso que pretende ser herramienta en el debate sobre los desafíos que representan este tipo de monocultivos para los territorios, en especial, sus efectos sobre las seguridad alimentaria. A lo largo de la investigación se podrá encontrar la interacción de la política pública de los biocombustibles, con las posteriores consecuencias sobre un municipio con una institucionalidad históricamente débil, donde la nueva estructura socioeconómica gira alrededor de la palma africana, y es ésta agroindustria la que determina los comportamientos socioeconómicos del territorio.

---

\* Proyecto de Grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Isaac Guerrero Rincón

## Abstract

**Title:** "Neither land without men, or men without land ", the case of the palm and its implications on food security and conflict in the municipality of Puerto Wilches, Santander 2000 / 2010<sup>\*</sup>

**Author:** Diego Leandro Vargas Meneses<sup>\*\*</sup>

**Keywords:** Biofuels, African Palm, Food Security, Public Policy, Conflict.

### Description

The purpose of this research revolves around the study of various phenomena that occur around the cultivation of African palm, it has had major financial support from the national government in recent years, however, has been around for policies to support this sector mistrust and criticism about the negative results that may have these monocultures on food security of the territory, and the pressure exerted on traditional crops in areas where it expands. The Puerto Wilches town is the first producer of palm in Santander and Colombia, which is a good setting to study the possible negative consequences that may present as a monoculture oil palm in the region.

Since the analysis of the biofuel policy in the country, develop a case study that aims to be a tool in the debate on the challenges of monocultures such territories, especially its effects on food security. Throughout the investigation may find the interaction of public policy for biofuels, with subsequent consequences for a municipality with a historically weak institution, where the new socioeconomic structure revolves around the palm and it is this which agribusiness socioeconomic behavior determines the territory.

---

\* Degree Project

\*\* Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Director: Isaac Guerrero Rincón.

## INTRODUCCIÓN

El conflicto armado vivido en el país, presenta diversas características y motivaciones, el control territorial, los derechos vulnerados, el desplazamiento forzado y posterior despojo son características que representan la profundidad del problema, y la dificultad al encuentro de soluciones. En este proceso, el sector rural ha sido sin duda el más afectado, dado que es el terreno donde este conflicto se muestra con mayor fuerza, además de históricamente ser el lugar donde las instituciones estatales se muestran más vulnerables, tanto a la hora de ofrecer seguridad, como garantías de administrar justicia, brindar educación y salud a la par de las zonas urbanas.

El modelo de desarrollo construido por el país dejó en segundo lugar el campo, por ser un modelo que privilegia al mercado sobre el estado. Por esto el campo se vio rezagado por el sector urbano, y Colombia entro a la modernidad sin resolver el problema agrario (Machado, 2011), este reflejo es palpable a la luz de la nuevas políticas de desarrollo rural, las cuales han estado fuertemente enfocadas a la ayuda de aquellos sectores que pueden presentar una alta productividad y tecnificación, como lo es la Palma de Aceite, la cual requiere grandes extensiones de tierra para que estos cultivos sean productivos, una alta tecnología para el procesamiento del fruto y conversión del mismo en biocombustible, además de toda una infraestructura vial que permita la salida de éste al mercado nacional o internacional, donde se ha cotizado muy bien en los últimos años<sup>1</sup>.

La motivación que da origen a este trabajo, se centra en cuestionar si el modelo de desarrollo rural al cual el gobierno le ha apostado en los últimos años, el mismo que en materia de agrocombustibles se divide en dos frentes, uno para la producción de etanol con la caña de azúcar y otro para la producción de alcohol carburante con la palma africana de aceite (Machado, 2011), ha generado resultados positivos en una de las poblaciones del municipio de Santander, que ha sido pionera en el cultivo de la palma

---

<sup>1</sup> El precio promedio internacional para el aceite de palma en el año 2008 se ubicó en us\$949/tonelada, mientras que para el mercado interno el promedio estuvo en \$1.888.400/tonelada.

africana, el caso de Puerto Wilches suscita un interés para el autor de este documento, dado que su ubicación geográfica, el Magdalena Medio, ha sido víctima histórica del conflicto interno que atraviesa el país. Allí se pueden encontrar todas las características que hemos mencionado sobre el conflicto colombiano.

Alrededor de este conflicto, el uso por la tierra ha sido uno de los motores del mismo, ya sea para cultivos ilícitos o para cultivos lícitos que requieren de grandes extensiones de tierra para ser productivos, existen alrededor de éstos grandes conjeturas sobre la labor del terrateniente en la consecución de títulos valores, que finalmente cambian las formas de vida de las economías campesinas de origen familiar, las cuales se dedican a los cultivos tradicionales, y que logran su seguridad y soberanía alimentaria de manera comunal (Machado, 2011). La preocupación se cierne si al incentivar la expansión de los nuevos cultivos, esta seguridad y soberanía alimentaria en las zonas locales podría verse afectada por el posible desplazamiento de la agricultura tradicional, generando nuevas características de conflictividad social.

Para esto, el análisis de la política pública del sector y de las corrientes en favor de la agroindustria como eje de desarrollo para el sector rural, cumplirán un papel importante en el entendimiento de un proceso que se ha puesto en marcha en el país durante los últimos 15 años, vale la pena recordar que la Palma Africana fue el cultivo bandera del gobierno de Álvaro Uribe, fue en este periodo donde se desarrolló todo el proceso tanto legislativo como de estrategia de política pública para conseguir avances importantes en éste sector. Muchos han sido los cuestionamientos que se ciernen alrededor de la Palma, algunos en cuanto al origen de las tierras de los empresarios palmeros, otros en cuanto a las condiciones laborales de los obreros del sector, y algunas otras voces hablan sobre problemas de seguridad alimentaria a la par del aumento del cultivo.

Es válido aclarar que el cultivo de la palma en sí mismo no es un obstáculo para el desarrollo humano de la población rural, pero si es necesario estar al tanto, dada la poca institucionalidad que existe en el campo colombiano, además de no contar con planes de ordenamiento territorial campesinos que delimiten la explotación de la tierra, (Goebertus, 2008) de la misma manera los estudios económicos y sociales son en su mayoría de Fedepalma, organización que agrupa los palmicultores colombianos y que

naturalmente está más interesada en los estudios de productividad y desarrollo del sector, que en los impactos sociales que éste puede generar en la vida de los campesinos de la región. Por tanto este estudio pretende ser un aporte académico sobre las futuras discusiones alrededor de la presión que ejerce los monocultivos sobre los cultivos tradicionales del territorio y las posibles consecuencias sobre la seguridad alimentaria.

## **1. GENERALIDADES DEL PROYECTO.**

### **1.1 ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.**

En Colombia existen varios municipios dedicados a la siembra de la palma de aceite, cada uno con su particularidad, dependiendo de la ubicación geográfica y la situación socioeconómica. La palma se extiende entonces en departamentos de la costa norte como Cesar y Magdalena, donde San Alberto y San Martín para hablar del caso cesar son destacados en esta actividad, y para el caso del Magdalena es la zona bananera la que ha presentado este nuevo fenómeno.

El municipio de San Alberto departamento del Cesar, quien tiene una tradición palmera mayor a la de San Martín, es uno de los que ha despertado interés por algunos investigadores quienes se dieron a la tarea de estudiar el perfil socioeconómico para contrastarlo con la llegada de los agrocombustibles, según un estudio del caso (Hurtado. M. Hernández Salazar, G. A., 2010) Las necesidades básicas insatisfechas de ambas poblaciones han descendido notoriamente desde el año de 1993 donde San Alberto presentaba un índice del 44.9%, mientras que para el año de 2005 este fue de un 33.59%. Para San Martín en el mismo periodo de tiempo estos fueron de 60.6% cayendo a 46.89%, el estudio sostiene también que la cobertura en servicios públicos es mucho mejor en San Alberto, donde la actividad palmera es de mayor importancia.

Otro referente importante para el caso del municipio de San Alberto, donde la economía gira alrededor del sector agropecuario son las extensiones utilizadas para el cultivo de la palma, en contraste con las utilizadas para los cultivos tradicionales. Así lo muestra el número de hectáreas (ha) dedicada a esta actividad, mientras los cultivos de palma de aceite ocupan alrededor de 12.368 ha, otros cultivos como arroz ocupa 1.200 ha, sorgo 250 ha y cacao 350 ha (Hurtado. M. Hernández Salazar, G. A., 2010).

La preocupación global que deja este análisis radica en el aumento de los índices de desplazamiento forzado a pesar de los bajos niveles en tasas de homicidio<sup>2</sup>, así lo plantean los autores al demostrar que las tasa de desplazamiento has aumento considerablemente en los últimos años, a la par del aumento del cultivo de la palma, y de la llegada de los grupos paramilitares a la zona, para el año de 2002, 2005 y 2007 se registraron más de 200 desplazamientos en San Alberto, mientras que en San Martín el número de desplazados paso de 50 en el año 2000 a más de 150 para finales del 2007, periodo en el cual se llevaban a cabo los procesos de desmovilización de los líderes de las llamadas autodefensas en la zona (Hurtado. M. Hernández Salazar, G. A., 2010).

En María la Baja municipio de Bolívar, la llegada de la palma ha originado un desplazamiento de los cultivos tradicionales de la región, la política palmera comenzó en el año de 1998 cuando los ex ministros Carlos Murgas Guerrero y Antonio Gómez Merlano<sup>3</sup> llegaron al municipio afectado por problemas graves de empobrecimiento, donde el arroz y el plátano cultivos antes destacados acarrearban una grave crisis estructural, fue en ese contexto donde se le prepuso a los campesinos de la zona la siembra de 100 ha de palma, sin embargo los pioneros del negocio fueron cinco pequeños arroceros que con 5 ha cada uno comenzaron el núcleo dinamizador de las 4.200 hectáreas de palma con las que contaba el municipio de María la Baja para el año 2008 (Menco, 2009).

La investigación muestra como el cultivo de palma ha crecido de manera exponencial en el transcurso del año 2000 al 2008 en un 672%, mientras cultivos tradicionales de pan coger han tenido una precipitada caída en el mismo lapso de tiempo, por ejemplo la yuca, el ñame y plátano presentan crecimientos negativos de 97%, 81%, y 47%

---

<sup>2</sup> La tasa de homicidios para San Alberto y San Martín por cada cien mil habitantes se mantuvo baja, 5 y 3 respectivamente, mientras la tasa departamental estuvo en 23.2, cerca de 10 puntos por debajo de la nacional que estuvo en 37, esto para el año de 2006.

<sup>3</sup> Carlos Murgas Guerrero (vallenato), ex ministro de agricultura del gobierno de Andrés Pastrana Arango y Antonio Gómez Merlano (Sucreño), ex ministro de agricultura del gobierno de Ernesto Samper Pizano.

respectivamente, siendo estos productos estratégicos en la composición de la canasta básica familiar local (Menco, 2009, pág. 10).

Se afirma finalmente que este proceso se ha llevado a cabo por el fuerte apoyo del gobierno central en materia de agrocombustibles, apoyo que no se ha tenido con los cultivos de la canasta familiar que finalmente representan la seguridad alimentaria de una población. La conversión se da por la diferencia en los salarios reales que representa el sector palmicultor frente a los tradicionales, dado que bajo esta lógica económica los demás campesinos buscaran trasladarse hacia este sector, el inconveniente se plantea en el mediano y largo plazo con aquellos que no logren insertarse en el modelo empresarial palmero, pues este cada vez requiere mayor tecnificación y menos mano de obra, lo que con la escases de producción de alimentos que obliga a recurrir al abastecimiento a través de municipios cercanos se cree podría degenerar en alzas incontroladas de precios de los alimentos, y ocasionar conflictos sociales y problemas de seguridad y/o soberanía alimentaria (Menco, 2009, pág. 21).

Para Tumaco y Puerto Wilches, hacia el año 2003 el CRECE realizó un estudio comparativo teniendo en cuenta que dichos municipios en sus departamentos (Nariño y Santander respectivamente) son los mayores productores de aceite de palma en sus regiones, hacia el año 2002, para el caso de Tumaco el único municipio productor de aceite en el departamento de Nariño, aportaba el 14% de la producción nacional equivalente a 75.716 toneladas, mientras que puerto Wilches aportaba el 91% del fruto producido en el departamento, con un total de 72.063 toneladas de palma de aceite (Perfetti, 2003).

Este estudio mostraba una grave preocupación en materia local, ya que para la época sostenía que ambos municipios a pesar de recibir importantes recursos por el desarrollo industrial palmero, presentaban índices mayores de NBI a otros municipios no palmeros, lo que develaba una grave falta de políticas sociales, y un bajo compromiso social de los empresarios del sector. Igualmente los conflictos laborales eran constantes sobre todo en el municipio santandereano debido a la inestabilidad laboral que otorgaban las empresas al contratar mediante cooperativas asociadas de trabajo, el descontento laboral era mayor dado los descuentos que los trabajadores

tenían en sus salarios debido a este tipo de intermediarios, la recomendación final a Fedepalma, consistía en apoyar estudios sobre el impacto social que originaban la expansión de este cultivo en las zonas directamente afectadas (Perfetti, 2003).

Teniendo en cuenta lo anterior, existe la necesidad de estudiar el posible impacto que ha originado el avance de la palma de aceite en el municipio de Puerto Wilches, dada la escasez de estudios sobre el tema en esta localidad del departamento, podría ser un aporte importante en la medida como los conflictos por el territorio, no siempre generados por la escasez, en este caso por la abundancia (Goebertus, 2008, pág. 172), podrían estar generando procesos de concentración de la tierra, además de desincentivar el cultivo de productos básicos de la canasta familiar, poniendo en riesgo la seguridad y/o soberanía alimentaria de la región, advirtiendo que el Magdalena Medio ha sido una zona caracterizada por el conflicto interno vivido en el país, zona basta y rica en recursos naturales, razón por la cual este caso pudiera presentar una advertencia en materia de conflictividad en el mediano o largo plazo.

## 1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Si bien el cultivo de palma en sí ha sido la oportunidad para que muchos campesinos se asocien y puedan generar proyectos productivos, algunos plantean que este tipo de proyectos de asocio menoscaban la seguridad alimentaria y la autonomía de los territorios, dado que con la expansión de los cultivos de palma limitan los tradicionales, forzando a los campesinos pequeños productores a producir en la misma vía, o a vender sus territorios dadas las presiones económicas recibidas por parte del terrateniente. De esta manera se da el abandono de los territorios ya sea por coacción económica, o por uso directo de la fuerza (FIAN.ORG, 2009).

Los efectos sociales que la palma trae consigo, sobre todo para el caso de la seguridad alimentaria, y las conflictividades que pueden suscitar en los territorios no han sido estudiados de manera profunda, al abordar diferente documentación sobre el tema, las recomendaciones planteadas giran alrededor de profundizar la institucionalidad en los territorios para prevenir posibles afectaciones y solucionar las ya existentes, sin embargo los intereses de las empresas palmeras van en dirección opuesta al estudio de dichas consecuencias, éstas se centran en el desarrollo de las dinámicas productivas del cultivo, y analizar posibles estrategias de crecimiento. Es por esto que este tipo de investigaciones pueden ser oportunas en el manejo de dicha problemática, y en la búsqueda de aportes a los diferentes interrogantes que ha dejado el avance de la agroindustria en el marco del derecho de los pueblos al territorio y a la alimentación.

La pregunta por el problema gira entonces alrededor de las posibles consecuencias del avance de la palma de aceite sobre los cultivos tradicionales, es decir ¿Podría traer la palma de aceite problemas de inseguridad alimentaria y conflictividades en el Municipio de Puerto Wilches? Este trabajo buscara acercarse a las posibles consecuencias sociales del avance de este monocultivo en el territorio.

### **1.3 HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

¿El avance de la palma de aceite en el municipio de Puerto Wilches, podría degenerar en conflictividades territoriales y posibles problemas de seguridad alimentaria?

### **1.4 OBJETIVOS**

#### **1.4.1 OBJETIVO GENERAL**

El objetivo general que motiva este trabajo se centra en estudiar si la llegada al municipio de Puerto Wilches Santander de la palma aceitera, podría degenerar en conflictividades territoriales, e inconvenientes en la seguridad alimentaria de los pobladores de la zona.

#### **1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar la política agraria de fomento en el cultivo de palma.
- Estudiar el proceso de cambio en el uso del suelo a la luz de los posibles conflictos por el territorio y la seguridad alimentaria de la zona.
- Examinar si el avance del cultivo de palma ha desplazado los cultivos tradicionales del territorio.

## **2. MARCO TEÓRICO.**

### **2.1 DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACIÓN.**

Los esfuerzos de las organizaciones internacionales se han centrado en definir que es el derecho humano a la alimentación, y cuáles son sus elementos constitutivos fundamentales. Un paso necesario que ha permitido avanzar en la defensa y exigibilidad de este derecho, pero que lamentablemente se ha quedado corto en hablar del cómo asegurarlo (Fradejas, 2007).

Se reconoce el derecho humano a la alimentación en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así mismo toma especial relevancia el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo que es reinterpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU –CDESC- a través de su observación general 12, para precisar que los elementos básicos del derecho a la alimentación son: 1) Suficiencia; 2) Adecuación; 3) Sostenibilidad; 4) Inocuidad; 5) Respeto a las culturas; 6) Disponibilidad; 7) Accesibilidad económica y; 8) Accesibilidad física (Fradejas, 2007, pág. 1).

Garantizar el derecho a la alimentación es por tanto una responsabilidad estatal con sus ciudadanos, responsabilidad que se plasma en la obligación de proteger, respetar y facilitar el acceso a una alimentación adecuada (Fradejas, 2007), en este contexto el estado colombiano refuerza los compromisos adquiridos en la “cumbre mundial sobre la alimentación” en el año de 1996 para el cumplimiento de los objetivos del milenio, y lo ratifica en 2002 en el marco del plan nacional de desarrollo de la época. Además la constitución política de Colombia establece el derecho a la alimentación equilibrada como derecho fundamental de los niños (artículo 44) y en cuanto a la oferta y la distribución agrícola, la constitución ordena en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del estado en esta materia (Conpes 113, 2008).

La política nacional de seguridad alimentaria está desarrollada en el PNAN, plan nacional de alimentación y nutrición de 1996, aprobada mediante documento Conpes

2847 de 1996, donde inicialmente estuvo a cargo del DNP y posteriormente a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El objetivo del plan fue contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. El principal logro del PNAN fue haberse mantenido como política nacional durante tres periodos de gobierno consolidándose como política de estado (Conpes 113, 2008).

El concepto sobre seguridad alimentaria y nutricional, propuesto y adoptado por el estado colombiano, parte del reconocimiento del derecho que posee toda persona a no padecer hambre, tiene en cuenta los tratados internacionales firmados, la evolución histórica conceptual al respecto de la temática, y se basa en la construcción conjunta con los diferentes actores de la comunidad, agentes del orden nacional y territorial, y define la seguridad alimentaria en un contexto multidimensional entendida como: *seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa* (Conpes 113, 2008, pág. 3).

La definición anterior pone de manifiesto que una persona está en condición de inseguridad alimentaria, cuando carece de la posibilidad de alcanzar una canasta que incluya los niveles de alimentos necesarios para una alimentación suficiente, y cuando no tiene la posibilidad de transformar los medios e instrumentos disponibles que le permitan alimentarse de la manera más adecuada.

Para nuestro caso de estudio, nos centraremos en la dimensión de los medio económicos para la seguridad alimentaria y nutricional, el cual hace referencia a la capacidad de las personas de adquirir una canasta suficiente de alimentos, inocuos y de calidad para el consumo, mediante el uso de diferentes canales de acceso, sin embargo nos concentramos en 2, el mercado y el autoconsumo. Desde esta perspectiva una persona está en una situación potencial de hambre cuando: 1) existe escasez de oferta de alimentos de la canasta básica; 2) cuando se genera algún cambio en sus dotaciones iniciales de ingresos, ejemplo el acceso a la tierra; 3) ocurre un cambio en su poder adquisitivo, como el alza en los precios o caída de los salarios. Teniendo en cuenta lo anterior una situación de inseguridad alimentaria puede

originarse potencialmente por desajustes de la oferta y la demanda (Conpes 113, 2008, pág. 4).

Si bien se logra un consenso de que es la seguridad alimentaria y cuando se está en riesgo, la discusión se cierne en torno al cómo asegurar su realización y defensa, principalmente por la complejidad de reconciliar dos posturas diferentes, dos rutas críticas en conflicto hacia el derecho a la alimentación. Por un lado la ruta que se ha venido imponiendo desde mediados de los 70 del siglo anterior, la del *continuum* capitalista en su etapa neoliberal, una ruta orientada a fortalecer el rol del agronegocio como sujeto económico y político protagónico, no solo de cara a la alimentación mundial sino también a la provisión energética (Fradejas, 2007, pág. 2), como lo menciona el expresidente del Brasil Luis Ignacio Lula Da Silva *“los biocombustibles ayudan a combatir el hambre aportando ingresos que permiten a las poblaciones pobres adquirir alimentos”*.

Por otro lado la ruta orientada al logro y defensa de la soberanía alimentaria para garantizar el derecho a la alimentación, ruta que considera al campesinado como sujeto protagónico en la provisión alimentaria mundial, que prioriza las economías locales, los mercados locales y nacionales, así como promueve reformas agrarias que garanticen el acceso a los pequeños campesinos y comunidades indígenas al territorio. Idea que naturalmente choca con el paradigma anterior. (Fradejas, 2007, pág. 2).

## **2.2 ACCESO Y TENENCIA DE LA TIERRA.**

Para la producción agropecuaria no basta disponer de los recursos naturales y condiciones biológicas adecuadas para la misma, hace falta también el acceso a los recursos naturales, capacidad empresarial, un mercado que absorba la producción, políticas de incentivo al sector para el avance tecnológico entre otras. En este sentido el acceso a la tierra en términos de propiedad o simple tenencia son un factor fundamental en el proceso productivo, al acceder a la tierra el empresario o productor

dispone de un espacio físico y del clima con sus componentes y recursos naturales (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991) que le permiten desarrollar económicamente un territorio, dinamizar el mercado ya sea de alimentos, o productos agroindustriales, y establecer relaciones armónicas de mercado, “por tal razón el estado debe regular su utilización en beneficio de la sociedad” (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991).

El suelo tiene diversos significados y representa un bien de gran complejidad, significa economía e ingresos cuando se le utiliza de la manera más adecuada y sus precios son capaces de reflejar todo su potencial productivo, significan también poder y dominio social y político cuando se le usa para ejercer control sobre la mano de obra y para acceder a las rentas institucionales y prebendas por parte del estado (Machado A, 2006), esto ocurre sobre todo en países donde el manejo de la tributación presenta serias distorsiones, y donde los predios se valorizan con la infraestructura aportada por el estado, sin que sus propietarios devuelvan algo del valor ganado a la sociedad.

La tierra y el suelo con sus usos, se constituyen en elementos estratégicos para la producción y el sostenimiento de sistemas productivos, los cuales tienen la capacidad de generar estabilidad en los asentamientos humanos y de generar ingresos cuando los productores manejan productos con demandas dinámicas en el mercado o configuran patrones de competitividad en encadenamientos productivos, por tanto el acceso a la propiedad y al uso del suelo, se constituye en un elemento fundamental de supervivencia y mejoramiento de ingresos y del nivel de vida de las familias rurales (Machado A. , 2006) convirtiéndose en derecho y necesidad inalienable para los pobladores rurales.

La importancia de la tierra como factor productivo, y el hecho de que esta por su naturaleza no se pueda reproducir, ha hecho que tienda a ser controlada y monopolizada por los propietarios terratenientes. En los países en vías de desarrollo este monopolio se convierte en un obstáculo importante para el desarrollo de las fuerzas productivas de la agricultura, este fenómeno es mucho más notorio en países dependientes, lo cual origina grandes conflictos y políticas de reforma agraria, vale decir que estas políticas no siempre han sido exitosas debido al gran poder estatal y control territorial que poseen los latifundistas, en conclusión la tierra como factor

limitado en relación con las necesidades sociales tiende a ser objeto de apropiación y monopolio, y su renta se constituye en factor fundamental para entender el problema agrario (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991).

La tenencia de la tierra, se ha convertido en un elemento fundamental para entender la dinámica del uso de los recursos productivos y los movimientos sociales agrarios, igualmente hace parte esencial de los esquemas de distribución del ingreso, “el control de la tierra donde hay poco desarrollo técnico permite el control sobre la mano de obra y determina la distribución de la riqueza” (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991) planteamiento que permite inferir que la tenencia de la tierra termina siendo un elemento crucial en los procesos de desarrollo, pues determina en gran medida la posibilidad de introducir cambios en la organización agrícola, en los métodos de producción y en la distribución agraria (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991).

Por estas razones los conflictos por el uso del suelo terminan siendo preocupantes, ya que la violencia que se ejerce sobre la tierra y los productores que la utilizan para el sustento o para negocio lícito, así como la expulsión violenta de la población sea para ejercer control territorial, ganar poder local o apoderarse de rentas institucionales, terminan degenerando en graves distorsiones institucionales sobre los derechos de propiedad, lo cual representa una grave involución en el desarrollo territorial para un estado que se enmarque en el concepto de desarrollo capitalista, de globalización y modernidad (Machado A. , 2006).

### **2.3 LA AGROINDUSTRIA PALMERA.**

La agroindustria la podemos entender como un proceso donde articulan de diversas maneras la agricultura y la industria, cuyo resultado es un producto con valor agregado en el mercado, hecho a través de una serie de procesos con una necesaria coordinación que involucra desde el agricultor hasta el consumidor final, donde la

armoniosa participación de los agentes inmersos en la cadena se vuelve fundamental (Machado A. El sistema agroindustrial , 2002).

En el proceso agroindustrial, los consumidores como los industriales son los que inducen los procesos de cambio en la agricultura y transmiten conocimientos o exigencias tecnológicas. Es entonces la, agroindustria y no tanto la industria de alimentos la que ayuda a la modernización y al cambio de los sistemas agropecuarios; “por lo cual las estrategias de desarrollo deben tener como prioridad el desarrollo de las agroindustrias más que el de la industria de alimentos importadora de materias primas” (Machado A. El sistema agroindustrial , 2002) además cuando ésta se ubica en sectores rurales, genera desarrollo en la infraestructura vial, y promueve la masificación de servicios públicos en lugares donde generalmente se sufre abandono de este tipo por parte del estado.

Otra de las virtudes que posee la agroindustria se centra en el desarrollo del empleo que por si genera el cambio tecnológico en el sector agropecuario, si bien ocurre un desplazamiento en la mano de obra por el uso de herramientas técnicas, esta mano de obra desplazada es tomada por el sector agroindustrial en otras actividades como el manejo, embale, transporte y almacenamiento de los productos finales, una virtud de la pequeña, mediana y grande agroindustria que finalmente permite garantizar unos ingresos constantes al obrero campesino (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991).

Pero vale la pena mencionar también, que la agroindustria cuando opera de forma horizontal con el agricultor como simple proveedor de materias primas por contrato, genera un patrón de subordinación frente a la empresa. “Esto es notorio en relaciones de la economía campesina con las empresas agroindustriales, en que generalmente el campesino queda sometido al control estricto de otros grupos que manejan los insumos, el financiamiento y la comercialización” (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991) no solo la empresa agroindustrial termina apropiándose de los excedentes en estos casos, también termina induciendo al campesino al monocultivo haciéndole perder la posibilidad de minimizar los riesgos.

Cuando el campesino termina sometido al capital industrial incrementan sus riesgos y pone en peligro su supervivencia (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991) en tales casos la intervención del estado es primordial para la regulación de los contratos y la prevención de la ruina de los pequeños agricultores. El desarrollo agroindustrial puede conllevar también a la generación de oligopolios, lo cual dejaría en desventaja al productor agrícola para la negociación de sus productos. No todo proceso agroindustrial conlleva beneficios para la sociedad, todo depende del tipo de vinculación que tenga el productor con la empresa, y de las capacidades del estado para regular estos procesos, una de las recomendaciones para los pequeños productores es la asociación para enfrentar la agroindustria en condiciones menos desventajosas (Machado Absalón - Torres Jorge, 1991).

Colombia no ha sido ajena al proceso agroindustrial, una de las primeras agroindustrias fue la palma de aceite, la cual llegó al país a comienzos del siglo XX pero solo hasta el año de 1945 no se hizo comercial, fue la United Fruit Company quien estableció las primeras plantaciones en la zona bananera (FEDEPALMA, 2008), para el caso del Magdalena Medio Santandereano, el cultivo fue introducido a los municipios de Barrancabermeja y Puerto Wilches entre 1959 y 1966. El gobierno Colombiano impulsó a comienzos de la década de los 60 el cultivo de palma aceitera como parte de una estrategia de desarrollo agroindustrial de sustitución de importaciones (FIAN.ORG, 2009, pág. 6).

Tras cinco décadas de producción comercial de este cultivo en el país, Colombia ha llegado a ser el primer productor de América y el quinto en el mundo. En efecto, América pasó de producir 1,0 a 1,8 millones de toneladas de aceite de palma entre 1996 y 2006, mientras que Colombia pasó de producir 409 mil a 711 mil toneladas en el mismo periodo, por otra parte entre 2002 y 2006 la producción nacional de aceite de palma aumentó 34%, pasando de 528 mil a 711 mil toneladas. En el mismo transcurso de tiempo la participación de la producción de aceite de palma en el PIB del sector agropecuario creció 21%, al pasar de 1,51% a 1,83% (Conpes 3477, 2007 pag 4).

Por otra parte, el área sembrada en los años de 1996 a 2006 se incrementó en un 123%, al pasar de 134 mil hectáreas a 303 mil hectáreas, con crecimiento promedio

anual de 8,5%. Para el año de 2002 a 2006 el área sembrada aumento un 62%, pasando de 185 mil hectáreas a 303 mil hectáreas, con un crecimiento promedio anual del 12,2%. Sin embargo, estas superficies son mucho menores a los principales productores mundiales. (Conpes 3477, 2007, pág. 5).

Desde el punto de vista de la productividad del sector, este enfrenta una problemática que debe resolver, en Colombia las unidades productivas oscilan alrededor de las 68 hectáreas en promedio, mientras que en Malasia, el principal productor mundial, estas oscilan alrededor de las 1.800 hectáreas. Teniendo en cuenta que estos monocultivos necesitan extensas zonas para ser más productivos, CENIPALMA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), han planteado que en el país existen 3.5 millones de hectáreas potencialmente aptas para el uso exclusivo de la palma. Así mismo el 82% del área potencial se encuentra en los departamentos de Meta, Casanare, Magdalena, Cesar, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Santander, La Guajira y Norte de Santander (Conpes 3477, 2007, pág. 6).

Los costos de producción promedio de palma siguen siendo altos en comparación con los países líderes del sector, las principales diferencias están relacionadas con los costos de mantenimiento del cultivo, extracción de aceite y la comercialización del producto. Por lo tanto el sector colombiano requiere una estrategia que le ayude a disminuir los costos de producción por lo menos en un 15%, con miras a garantizar la competitividad en la industria palmera. Para el año 2004/2005 a Colombia la producción de una tonelada de aceite de palma le costaba USD354, en contraste Malasia e Indonesia presentaban costos de USD246 y USD158 respectivamente (Conpes 3477, 2007, pág. 7).

La problemática de la productividad también hace referencia a la mano de obra, argumentando que es costosa, al igual que la poca tecnificación que posee el sector, y la pobre infraestructura que dificulta la comercialización del producto. Si tenemos en cuenta lo expuesto anteriormente, y a esto le sumamos los problemas de institucionalidad que padece el campo colombiano (Machado, 2011), donde no existe una regulación del territorio, y donde la caracterización de este sector es la producción en vastas extensiones, además de presentar problemas en los costos de mano de obra

donde las cooperativas de trabajo asociado son un paliativo interesante a favor del empresario, las conflictividades se encuentran a la orden del día, igualmente se encuentran voces que afirma que la expansión de la palma de aceite, protegida y enmarcada en los proyectos productivos nacionales, está ligada a la vulnerabilidad alimentaria de las poblaciones locales, que ven cómo se desplazan los cultivos tradicionales de la región, especialmente los de pancoger (FIAN.ORG, 2009, pág. 5)

### 3. POLÍTICA PÚBLICA Y REGLAMENTACIÓN DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN COLOMBIA.

La política colombiana en materia de biocombustibles es relativamente nueva, vale la pena mencionar que los biocombustibles no solo en Colombia sino en el mundo son una alternativa que nace a los combustibles tradicionales y a los recursos energéticos no renovables, temáticas en las que se viene ahondando con profundo interés hasta hace algunos años.

En Colombia si bien la historia de los biocombustibles es corta, hay que acotar que desde los años 40 se viene sembrando palma de aceite con fines comerciales. La United Fruit Company introdujo este cultivo con el fin de reemplazar las importaciones de aceites y grasas al país, igualmente la caña de azúcar sigue siendo un cultivo importante en el desarrollo de la zona sur occidental del país generando crecimiento industrial y desarrollo económico alrededor de los ingenios azucareros.

En el año de 1942 se presentó el que sería el primer proyecto de política en favor de los alcoholes carburantes<sup>4</sup>, el documento llevaba el nombre de “Empleo obligatorio de los alcoholes de caña de azúcar y yuca, mezclados con gasolina”. El esfuerzo del ponente chocó con el poderoso lobby de la multinacional Tropical Oil Company por lo cual termino fracasando, posteriormente hacia 1979 se presenta un nuevo proyecto de ley<sup>5</sup> para excluir del monopolio de los departamentos la producción de alcoholes industriales energéticos, manteniendo solo en estos la producción y distribución de las bebidas embriagantes (Fedebiocombustibles, 2011), se buscaba empezar con la producción de alcoholes oxigenados.

Éste último tampoco tuvo éxito a pesar que para ese año el gobierno había expedido el Decreto 2153 que determino las bases para el programa nacional de alcohol (Fedebiocombustibles, 2011), posteriormente en cabeza del ministro de minas de la época<sup>6</sup> se realizó en Cali el primer simposio sobre alcohol carburante en un momento

---

<sup>4</sup> Presentado por el representante del departamento del Valle del Cauca Luis B Ortiz.

<sup>5</sup> Presentado por el senador Héctor Echeverry Correa

<sup>6</sup> Ministro de Minas Alberto Vásquez Restrepo.

difícil para el país en donde había pasado a ser importador de Hidrocarburos perdiendo la autosuficiencia en un momento de altos precios del petróleo: *“Colombia está pasando por una época difícil en materia energética capaz de comprometer una buena parte de la dinámica de su desarrollo, para lo cual se requiere de acciones audaces y simultaneas a corto, mediano y largo plazo... la denominada crisis energética en Colombia, podría ser más una crisis económica en ciernes a pocos años de vista, si no logramos reducir sensiblemente las necesidades de importación de combustibles”* (Fedebiocombustibles, 2011).

En 1984 Ecopetrol trato de convencer a los productores de caña de destinar parte de sus excedentes a la producción de etanol carburante, sin embargo el impulso terminó con el descubrimiento de los pozos en Caño Limón, ahí acabo la angustia y los proyectos de producción de biocombustibles cayeron en el olvido (Fedebiocombustibles, 2011).

En el comienzo del gobierno de Andrés Pastrana, se llevó al congreso de la republica un proyecto de ley que buscaba la mezcla obligatoria entre el etanol y la gasolina, argumentando la bondad de los biocombustibles en tres razones fundamentales: la reducción en la dependencia de los combustibles fósiles, el mejoramiento de la calidad en las emisiones de gases y la generación de empleo rural justamente remunerado en las diferentes fases de la cadena agroindustrial. Después de la constitucionalidad dada por la corte constitucional se dio inicio a la política nacional de biocombustibles en el país, la cual inició su reglamentación con la ley 693 de 2001 (Fedebiocombustibles, 2011) que abre el camino para el avance en la producción de alcoholes carburantes.

### **3.1 Reglamentación Jurídica en Materia de Biocombustibles.**

- ❖ Ley 693 de 2001<sup>7</sup>: Con esta ley se hace oficial la entrada de los biocombustibles a Colombia, la ley estimula el uso y la producción del alcohol carburante, establece que a partir del 27 de septiembre de 2005 la gasolina en Bogotá, Cali,

---

<sup>7</sup> Ley 693 de 2001. Por el cual se dictan normas sobre el uso de alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se dictan otras disposiciones (Perez, 2010).

Medellín y Barranquilla debe contener un 10% de alcohol carburante (ASPROINCA, 2008). Así mismo dentro de los términos de esta ley las personas naturales o jurídicas ya fueran de carácter público o privado podían participar en igualdad de condiciones de la producción, distribución y comercialización de alcoholes carburantes (Perez, 2010).

- ❖ Ley 788 de 2002: Introdujo las exenciones de IVA, impuesto Global y Sobretasa al componente de alcohol de los combustibles oxigenados. Por ejemplo, los colombianos por el consumo de gasolinas puras pagan un impuesto del 39% del valor del combustible en la estación de servicio, sin embargo por el 8% de la mezcla de etanol con gasolina no paga el impuesto proporcional (Fedebiocombustibles, 2011).
- ❖ Resolución 180687 de 2003<sup>8</sup>: Resolución mediante la cual el Ministerio de Minas y Energía reglamenta la producción, acopio, distribución y puntos de mezcla de los alcoholes carburantes y su uso en los combustibles nacionales e importados (ASPROINCA, 2008), así mismo contiene los requisitos técnicos y de seguridad según lo dispuesto en la ley 693 de 2001, para prevenir eventuales riesgos a los usuarios, disminuir las emisiones del medio ambiente, entre otros fines (Perez, 2010).
- ❖ Resolución 447 de 2003<sup>9</sup>: Regula los criterios ambientales de calidad de los combustibles líquidos y sólidos, utilizados en hornos y calderas de uso comercial e industrial y en motores de combustión interna (Perez, 2010).
- ❖ Ley 939 de 2004<sup>10</sup>: Marco de incentivos para la producción de biocombustibles (Mesa, 2009). Crea las condiciones para el estímulo de producción y

---

<sup>8</sup> Resolución 180687 de 2003. Reglamento técnico para la producción, acopio, distribución y venta de alcoholes carburantes (Perez, 2010).

<sup>9</sup> Resolución 447 de 2003. Por la cual se modifica parcialmente la resolución 848 del 23 de agosto de 1995, que regula los criterios ambientales de calidad de los combustibles líquidos y sólidos utilizados en hornos y calderas de uso comercial e industrial y en motores de combustión interna (Perez, 2010).

comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso de motores diesel (Perez, 2010), igualmente el biocombustible de producción nacional para uso en motores diésel quedó exento del IVA y del impuesto global al ACPM (ASPROINCA, 2008).

- ❖ Resolución 351 de 2005: Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura reglamenta los procedimientos para la inscripción y registro de los nuevos cultivos de tardío rendimiento, con miras a la exención de la renta tributaria (ASPROINCA, 2008).
- ❖ Decreto 3862 de 2005<sup>11</sup>: Que señala que para efectos fiscales la mezcla de gasolina con alcohol carburante, de que trata la ley 693 de 2001, no se considera un proceso industrial o de producción (Perez, 2010).
- ❖ Resolución 1289 de 2005: Establece los criterios de calidad de los biocombustibles para su uso en motores diesel que a partir de enero 2008 iniciarán con una mezcla del 5% de biodiesel con el ACPM (ASPROINCA, 2008).
- ❖ Ley 1028 de 2006<sup>12</sup>: Por medio de esta ley se adiciono al título X del código penal, el capítulo VI “del apoderamiento de los hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones” (Perez, 2010).
- ❖ Resolución 180782 de 2007: Por medio del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y del Ministerio de Minas y Energía

---

<sup>10</sup> Ley 939 de 2004. Por medio de la cual se subsanan los vicios de procedimiento en que incurrió el trámite de la ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diesel y se dictan otras disposiciones (Perez, 2010).

<sup>11</sup> Decreto 3862 de 2005. Por el cual se reglamenta la ley 693 de 2001, en torno al alcohol carburante (Perez, 2010).

<sup>12</sup> Ley 1028 de 2006. Por la cual se adiciona el código penal y se dictan otras disposiciones (Perez, 2010).

(MME), estableció una mezcla obligatoria del 5% de biodiesel a nivel nacional a partir del 1 de enero de 2008 (Conpes 3477, pag 12).

- ❖ Decreto 383 de 2007: Reglamenta el establecimiento de zonas francas especiales para proyectos de alto impacto económico y social (ASPROINCA, 2008). Las zonas donde se construyan plantas de biocombustibles con inversiones superiores o equivalentes a 75.000 salarios mínimos mensuales y la generación de 400 empleos en la cadena agroindustrial, podrá ser considerada por parte del gobierno nacional para obtener el carácter de zona franca. Privilegio que permite exonerar de aranceles los equipos y las materias primas, así como reducir el impuesto de renta del 36% al 15% (Fedebiocombustibles, 2011).
- ❖ Decreto 3492 de 2007<sup>13</sup>: Éste establece que para efectos fiscales la mezcla de diesel de origen fósil (ACPM) con los biocombustibles de origen vegetal o animal, para uso en motores diesel de que trata la ley 939 de 2004, no se tomará como proceso industrial o de producción (Perez, 2010).
- ❖ Decreto 2629 de 2007<sup>14</sup>: contiene disposiciones para la promoción del uso de los biocombustibles en Colombia, como proponer una mezcla de biodiesel del 10% a partir del primero de enero de 2010 (Perez, 2010). Igualmente exige que los motores diesel que se comercialicen en Colombia a partir del primero de enero de 2012 deberán estar condicionados para mezclar 20% de biodiesel con ACPM (Fedebiocombustibles, 2011).
- ❖ Decreto 2328 de 2008: Expedido por el ministerio de agricultura para la creación de la comisión intersectorial para el manejo de biocombustibles.

---

<sup>13</sup> Decreto 3492 de 2007. Por medio del cual se reglamenta la ley 939 de 2004 (Perez, 2010).

<sup>14</sup> Decreto 2629 de 2007. Por medio del cual se dictan disposiciones para promover el uso de biocombustibles en el país, así como medidas aplicables a los vehículos y demás artefactos a motor que utilicen combustibles para su funcionamiento (Perez, 2010).

- ❖ Ley 1286 de 2009: Implica la transformación de Colciencias en departamento administrativo y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, al igual que el apoyo al desarrollo científico y tecnológico de los agrocombustibles en el país (Pérez Rincón, 2010).

Con estos ordenamientos se sientan las bases jurídicas para la política de apoyo a los biocombustibles y su estrategia en materia de atracción de capitales nacionales y extranjeros dispuestos a invertir en el sector, igualmente se da vía libre para la utilización de mezclas de biodiesel y etanol con combustibles de origen fósil, que garanticen una demanda permanente al igual que la aprobación de zonas francas que liberan de algunas cargas impositivas a las industrias establecidas en dichas zonas. Alrededor de estas estrategias de carácter jurídico y fiscal se desarrollan también las de tipo económico y social que se explican en los documentos de política económica y social.

### **3.2 Estrategia Pública para los Biocombustibles y la Agroindustria Palmera Colombiana.**

La estrategia del gobierno nacional en el caso de los biocombustibles y en el subsector de la palma de aceite, ha cifrado sus esfuerzos en dos documentos Conpes aprobados en los años de 2007 y 2008, el primero de ellos hace referencia a las estrategias a tomar en el caso de la palma de aceite para su desarrollo de manera competitiva, y el segundo hace alusión al sector de los biocombustibles, y los lineamientos de política para promover su producción de manera sostenible en el país.

- ❖ *Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes, 3477) Estrategia Para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano, aprobado en 2007:* Este documento se realizó con el fin de adoptar una política

que estuviese orientada a mejorar la productividad del sector palmero, que promoviera la comercialización de su aceite y derivados en los mercados nacionales e internacionales, con responsabilidad social, ambiental y bajo un marco de normatividades que dio garantías jurídicas para aprovechar la política.

El objetivo general que se planteó en el documento consistió en incrementar la productividad de la agroindustria palmera, de forma económica y ambientalmente sostenible, ya que es una ventaja comparativa que posee el país, y que puede generar oportunidades de desarrollo, empleo y bienestar en las zonas rurales. Dentro de algunos objetivos específicos se planteó la consolidación de esquemas asociativos de trabajadores y pequeños productores con el fin de democratizar la producción y brindar mayores oportunidades de empleo, igualmente incrementar la producción competitiva de aceite y aumentar el área sembrada de palma de aceite de 301 mil hectáreas en 2006 a mínimo 422 en 2010.

Entre las estrategias trazadas para el mejoramiento de la competitividad y la producción de la agroindustria palmera se encuentran: la racionalización de costos de producción, el mejoramiento en los rendimientos de producción y extracción de aceite, el acceso a mercados, la política de financiamiento y la responsabilidad social y ambiental. Según el documento Conpes 3447 las políticas para este sector son:

- a) *Racionalización de costos de producción:* la política en este sentido insta a el Ministerio de Agricultura y a FEDEPALMA<sup>15</sup> a generar políticas sectoriales que contribuyan a reducir los costos de producción en el cultivo y la extracción del aceite de palma, la política se debe enfocar en reducir los costos de mano de obra, de fertilizantes y los costos administrativos.

---

<sup>15</sup> Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite.

- b) *Mejoramiento de rendimientos en la producción y extracción de aceite:* se plantea por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Colciencias y CENIPALMA, promover la formulación y realización de un plan de investigación para la Agroindustria de la Palma de Aceite, con un enfoque capaz de incorporar una agenda a largo plazo, en asocio con otros centros de investigación y universidades interesadas tanto del orden nacional, como internacional. Se enfocará la investigación en el manejo de plagas y enfermedades (causas y formas de prevención) como la Pudrición de Cogollo (PC) y la Marchitez Letal (ML).
- c) *Acceso a Mercados:* Mediante instituciones como el ICA se adelantarán programas de protección sanitaria en enfermedades graves de la palma de aceite, igualmente el INVIMA<sup>16</sup> y el Ministerio de Protección Social adelantan gestiones de reconocimiento de status en factores de calidad, normas de etiquetado, empaque e igualmente establecer inspecciones a los aceites de uso comercial. Además el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y FEDEPALMA promoverán el desarrollo de un sello o certificación sobre la producción agrícola, ambiental y socialmente sostenible del aceite de palma. Asimismo la DIAN<sup>17</sup> en coordinación con FEDEPALMA intensificarán las acciones de seguimiento y control al ingreso irregular de aceites con el fin de evitar el *dumping*, el contrabando, la evasión de impuestos y el lavado de dinero.
- d) *Política de Financiamiento:* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) establecerá líneas de crédito para la renovación de cultivos y modernización de plantas extractoras por medio de la ejecución del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) que beneficia a los cultivadores de palma de aceite a través de las líneas especiales de crédito para financiar los rubros de plantación y mantenimiento de nuevas áreas, adquisición de

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

<sup>17</sup> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

maquinaria y equipo, comercialización y renovación de cultivos, a tasa de interés del DTF<sup>18</sup>-2 con un plazo hasta de 15 años, con periodos de gracia equivalentes al tiempo en que el cultivo permanece en estado de improductividad. Asimismo el MADR apoyará todos los procesos que se realicen mediante alianzas productivas entre consejos comunitarios y empresas privadas, en busca de desarrollar proyectos productivos.

- e) *Responsabilidad Social y ambiental*: las zonas dedicadas hoy al cultivo de palma de aceite deben ser materia de mejoramiento ambiental en el corto y mediano plazo, así como las nuevas plantaciones deben planear su actividad productiva agrícola de manera amigable con el medio ambiente y aceptadas por el entorno social. Igualmente se exhorta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), y FEDEPALMA a fortalecer la cultura asociativa en las zonas palmeras, siguiendo directrices de casos exitosos y que estas asociaciones sean producto de la concertación con las comunidades, la institucionalidad estatal y los integradores. Así mismo se recomienda facilitar en tránsito de la economía campesina a la empresarial, garantizando la seguridad alimentaria para el pequeño productor, y la diferenciación en la producción para garantizar la estabilidad en el ingreso familiar, fortaleciendo la economía del hogar.

Desde el planteamiento de esta política se precisa el aprovechamiento de las ventajas comparativas que posee el país para la producción de Palma Africana, por ser un país del trópico se ha pensado por parte del gobierno nacional que una de las problemáticas que posee el campo colombiano en materia de rezago económico e improductividad podría ser superado con ayuda de un cultivo como éste, sin embargo existen

---

<sup>18</sup> Depósito a Término Fijo, se calcula como el promedio ponderado de las diferentes tasas de interés de captación utilizada por los bancos, corporaciones financieras, de ahorro y vivienda para calcular los intereses que reconocerán a los certificados de Depósito a Término Fijo (CDT), con duración de 90 días. (Biblioteca Virtual Biblioteca Luis Angel Arango)

problemáticas que se deben superar en materia de costos de producción, ya que los costos variables<sup>19</sup> para la producción en Colombia son los más elevados con respecto a la media mundial, y los principales competidores.

Igualmente, el alcance de esta política sigue girando en torno a convertir y consolidar a Colombia como uno de los principales productores de Aceite de Palma, que le permita posicionarse a nivel mundial como un futuro abastecedor de biodiesel, resolviendo de paso problemas de carácter histórico en el sector rural, no es en vano que se promuevan las llamadas asociaciones campesinas de producción de Palma, las cuales buscan volver al campesino abastecedor de la materia prima, y vincularlo de esta manera al negocio.

Posteriormente se genera una política que enmarca las estrategias para todo el sector de los biocombustibles, incluyendo no solo al biodiesel sino también al etanol, producido principalmente a partir de la caña de azúcar, el Conpes 3510, termina encerrando de manera más global toda la política de biocombustibles para el país.

- ❖ *Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes, 3510) Lineamientos de Política Para Promover la Producción Sostenible de Biocombustibles en Colombia:* Este documento invita a aprovechar las oportunidades para el desarrollo económico que pueden ofrecer los mercados emergentes de biocombustibles de manera competitiva y sostenible. Igualmente insta al gobierno nacional a generar estrategias que contribuyan a la producción de biocombustibles de manera económica, social y ambientalmente sostenible. Si bien en el corto plazo solo se podrá cubrir la demanda interna, se buscará en el mediano y largo plazo que los excedentes de producción sean destinados a cubrir parcialmente la demanda del mercado internacional.

---

<sup>19</sup> Ver Anexo A, Resumen de costos de producción de Aceite de Palma.

Con base en lo anterior se recomienda que las acciones gubernamentales estén orientadas a promover la consolidación del mercado doméstico, y a generar los incentivos necesarios para que la industria se prepare a competir en el mercado internacional, se plantea entonces: Fortalecer la coordinación entre las entidades gubernamentales que tienen injerencia en el desarrollo de la industria de los biocombustibles; promover la reducción de los costos de producción y transformación de biomásas con criterio social y ambientalmente sostenibles; mejorar la infraestructura vial a la par del desarrollo de las regiones productoras; incentivar la producción económica, social y ambientalmente sostenible, de biocombustible en la regiones aptas para ello; definir un plan de investigación y desarrollo en biocombustibles; armonizar la política nacional de biocombustibles con la política nacional de seguridad alimentaria; definir nuevos esquemas de regulación de precios; continuar con la política actual de mezclas obligatorias; y garantizar el cumplimiento de las normas y de la política ambiental en toda la cadena productiva. Las estrategias de política presentadas en el documento (Conpes, 3510) se sintetizan en:

- a) *Creación de la Comisión Intersectorial para el Manejo de Biocombustibles:* esta comisión sería la instancia para coordinar los procesos de formulación de políticas públicas en materia de biocombustibles. Se recomienda que la comisión este conformada por el Ministerio de Minas y Energía (MME), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Ministerio de Transporte (MT), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y el Departamento de Planeación Nacional (DNP). Sin embargo la responsabilidad de impulsar las políticas y estrategias para el sector de Biocombustibles expuestas en el documento Conpes 3510 serán responsabilidad del MADR.
  
- b) *Diseño de un Programa Orientado a Reducir Costos de Producción:* Se insta al MADR, MME, al MAVDT, a Colciencias, al SENA y los gremios

desarrollar un conjunto de acciones que propendan por la reducción de los costos de producción de los biocombustibles en todos los sectores de la cadena productiva de los biocombustibles. En la etapa de producción se requiere realizar estudios de zonificación que establezcan las áreas más aptas para la ubicación de cultivos, considerando todo tipo de variables tanto ecológicas como sociales y de infraestructura vial. Igualmente se le recomienda al MADR explorar mecanismos para facilitar el acceso a la tierra, tales como arrendamiento, el usufructo y la cesión de derechos de explotación, e incorporar a los mediante estrategias de responsabilidad social a los pequeños productores. En la etapa de transformación se recomienda fomentar el desarrollo de economías de escala, a través de una eficiente localización de las plantas bajo en concepto de conglomerado productivo.

c) *Definición de un plan de infraestructura vial:* Mediante el Ministerio de Transporte (MT), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Ministerio de Minas y Energía (MME), se recomienda desarrollar la infraestructura vial necesaria a la par de los propósitos en materia de biocombustibles, en especial en aquellas localidades territoriales donde éstos se presentan como apuesta productiva, al igual que evaluar la viabilidad de impulsar la construcción de poliductos o alcoholductos para el transporte de biocombustibles.

d) *Continuación de la Política de Incentivo a los Biocombustibles:* Se exhorta al Ministerio de Minas y Energía (MME), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) desarrollar en compañía del Departamento Nacional de Planeación (DNP) estrategias que permitan fomentar la producción eficiente de biocombustibles e incentiven el mejoramiento continuo de la productividad de esta agroindustria, de manera económica, social y

ambientalmente sostenible. Igualmente se le recomienda al MADR seguir con la línea de financiamiento que ofrece al programa Agro Ingreso Seguro (AIS), y el apoyo a programas de innovación en materia de Biocombustibles. Así mismo se insta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) adelantar las gestiones necesarias para mantener los incentivos fiscales de la agroindustria de los biocombustibles, por un periodo no inferior a 15 años.

- e) *Definición de un Plan Nacional de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles:* los objetivos de Ciencia, Tecnología e Innovación se enmarcan en el fortalecimiento de las diferentes áreas de las fases del desarrollo agroindustrial en materia de biocombustibles, con el fin de posicionar al país como potencia mundial en este sector. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda a Colciencias la realización de un plan integral de innovación, desarrollo tecnológico e investigación (I+D+I) en biocombustibles que permita: desarrollar un sistema de transferencia tecnológica para el sector, desarrollar un sistema de propiedad intelectual para los desarrollos realizados en el sector, implementar laboratorios de alta calidad para el sector, generar mecanismos para la capacitación del recurso humano, crear fondo de capital para apoyo a la investigación en biocombustibles, consolidar centros de investigación en el campo de los biocombustibles, y fortalecer una comunidad de consultores expertos en la temática.
- f) *Armonización de la Política de Biocombustibles con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional:* La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional deberá formular a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria los lineamientos de política necesarios para desarrollar mecanismos de compensación en casos donde las distorsiones del mercado terminen afectando los precios de los alimentos o el acceso a los mismos. En este sentido será el Gobierno Nacional

mediante la Comisión Intersectorial para el Manejo de Biocombustibles el que coordinará con la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional la implementación de estrategias compensatorias cuando se necesario.

*g) Definición de un nuevo esquema de regulación de precios de los biocombustibles:* Con el objetivo de mantener y promover la expansión de la agroindustria de los biocombustibles en el país y asegurar la disponibilidad de la materia prima, se recomienda al Ministerio de Minas y Energía (MME) homogenizar la regulación de precios del alcohol carburante y del biodiesel, para esto se recomienda que el ingreso máximo al productor resulte de establecer el mayor precio entre: un precio que tome como referencia los usos alternativos de las materias primas utilizadas en la producción, un precio que tome como referencia el valor internacional de los combustibles fósiles ajustados por los cambios en sus propiedades debido a las mezclas establecidas, y un precio mínimo que pueda disminuir las consecuencias por las reducciones considerables de los precios anteriores.

*h) Continuación de la Política de Mezclas de Biocombustibles y Combustibles Fósiles:* Se insta al Ministerio de Minas y Energía (MME), y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) continuar con la políticas de mezclas obligatorias de biocombustibles con combustibles de origen fósil, así mismo como analizar periódicamente la conveniencia de aumentar los niveles de mezclas. Para esto se recomienda tener en cuenta las características del parque automotor del país para determinar si están en condiciones de aceptar los aumentos en las mezclas, igualmente que la oferta de biocombustibles pueda suplir la demanda adicional de éstos, y que los beneficios en estas políticas sean superiores a los costos para el estado.

- i) *Desarrollo de acciones para abrir nuevos mercados y diferenciar el producto colombiano:* El gobierno colombiano deberá aprovechar los tratados comerciales con los diferentes países para impulsar las exportaciones de biomásas y biocombustibles, igualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) junto al Ministerio de Comercio, Industria y Transporte (MCIT) deberán buscar acciones e instrumentos para fomentar las exportaciones de los biocombustibles. Así mismo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en coordinación con (MADR) y (MCIT) deberán desarrollar un programa para diferenciar los biocombustibles colombianos en el mercado internacional, por los beneficios sociales y ambientales producidos a lo largo de la cadena agroindustrial de producción. Estos programas deben estar ajustados a los estándares internacionales de calidad y cuidado ambiental.
- j) *Desarrollo de acciones para garantizar un desempeño ambientalmente sostenible a través de toda la cadena de producción:* El documento propone cinco estrategias con el fin de alcanzar un manejo ambientalmente sostenible de los biocombustibles en el país: 1) promover la generación de conocimiento en temas ambientales, actualizando y adoptando instrumentos de planeación ambiental a lo largo de la cadena productiva; 2) Estimular proyectos de certificación que den buen nombre internacional a los biocombustibles colombianos; 3) Incorporar en las zonas de cultivos para la obtención de biocombustibles instrumentos de planificación territorial, ambiental y elementos de ecoeficiencia; 4) Promover iniciativas para la disminución y mitigación de emisiones de gas efecto invernadero (GEI) en el marco del protocolo de Kyoto; 5) Asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental así como fortalecer el mismo.

La política global de los biocombustibles para el país queda expuesta en este documento Conpes, con sus alcances y su visión de aprovechar lo que puede significar para las economías emergentes consolidar en el mediano y largo plazo una oferta de biocombustibles que permita responder en el mercado internacional con las expectativas previstas. El resto se centra en la generación de estrategias para una producción cada vez más limpia y sostenible económica y ambientalmente en el mediano y largo plazo.

En torno a los biocombustibles se pretende no solo fortalecer al subsector de la palma y la caña de azúcar, también se busca alrededor de éstos, generar empleo agrario en zonas de amplia exclusión, lo cual en cierta medida puede contribuir a ejercer peso sobre cultivos ilícitos o sobre grupos ilegales que aprovechan el desempleo y abandono de las áreas rurales para tener una retroalimentación en sus organizaciones, si se logra llevar a cabo dichas políticas enmarcadas anteriormente, los biocombustibles serían la llave para desarrollar no solo socialmente sino económicamente buena parte de lugares antes rezagados por la inoperancia institucional, además se debe tener en cuenta la necesidad de generación de infraestructura vial que necesitan estos megaproyectos, los cuales terminan generando empleo y conexión de territorios antes olvidados con cabeceras municipales.

Como se mencionó anteriormente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá ser el encargado del cumplimiento de lo ya expuesto como política pública en el manejo y promoción de los biocombustibles en Colombia, y deberá coordinar el desarrollo de ésta política junto a la Comisión Intersectorial para el Manejo de Biocombustibles.

La palma africana, como materia prima en la producción del biodiesel, se convierte gracias a los incentivos y las estrategias ya mencionadas, en un elemento importante dentro de la política de biocombustibles, por ser el aceite de palma la biomasa<sup>20</sup> de mejores rendimientos para la conversión a biodiesel<sup>21</sup>, además Colombia es un país

---

<sup>20</sup> El término biomasa hace referencia a cualquier tipo de materia orgánica que haya tenido su origen inmediato en el proceso biológico de organismos recientemente vivos, como plantas o desechos metabólicos (el estiércol), el concepto de biomasa comprende productos tanto de origen animal como vegetal (Salinas & Gasca, 2009).

<sup>21</sup> Ver Anexo B, Gráfico de Rendimientos de conversión a biodiesel por tipo de biomasa.

que posee una ventaja comparativa para su producción por ser una nación ubicada en el trópico, con vastas zonas aptas para este tipo de cultivos (FEDEPALMA, 2007).

Entendiendo ésta ventaja y amparados en la normatividad expuesta, durante el periodo de 2002 a 2007 se entregaron cerca de \$381 mil millones vía crédito (FINAGRO, Banco Agrario), se adjudicaron también 102 mil millones a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para incentivar la producción de palma. De otra parte, las inversiones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a través del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Programa de Investigación en Ciencia y Tecnología, el Programa Alianzas Productivas y el Programa de Coberturas Cambiarias para el sector de palma de aceite estuvieron arriba de los \$74 mil millones (Pérez Rincón, 2010). A 2010 las inversiones en el sector incluyendo siembra y plantas en proceso asciende a 1.300 millones de dólares (Fedebiocombustibles, 2011).

Esto le permitió al país consolidarse como el primer productor de aceite de palma en la región, para el año 2007 de los 2 millones de toneladas de aceite producidos en el continente Americano Colombia aportó el 35%, por encima de Ecuador con el 19% de la producción total, seguido por Honduras 11%, Costa Rica 10% y Brasil 9%, de esta manera, Colombia ha venido convirtiéndose en un líder del sector en toda América, cuya intención será también competir en el mercado internacional para la producción de biodiesel (Pérez Rincón, 2010).

En consecuencia, la política de apoyo por parte del gobierno nacional ha ayudado a el sector palmicultor a consolidarse en el mercado nacional permitiéndole avanzar en la producción del aceite de palma (biomasa principal en la elaboración de biodiesel) ya que para el año 2000 Colombia producía alrededor de 477 mil toneladas de aceite y en el año 2010 esta producción llegaba a las 930 mil toneladas, lo que representó una variación en la producción del 94%<sup>22</sup>, situación que permite inferir el auge que ha tenido el sector, convirtiendo a la palma en el producto agrícola de moda de los últimos años.

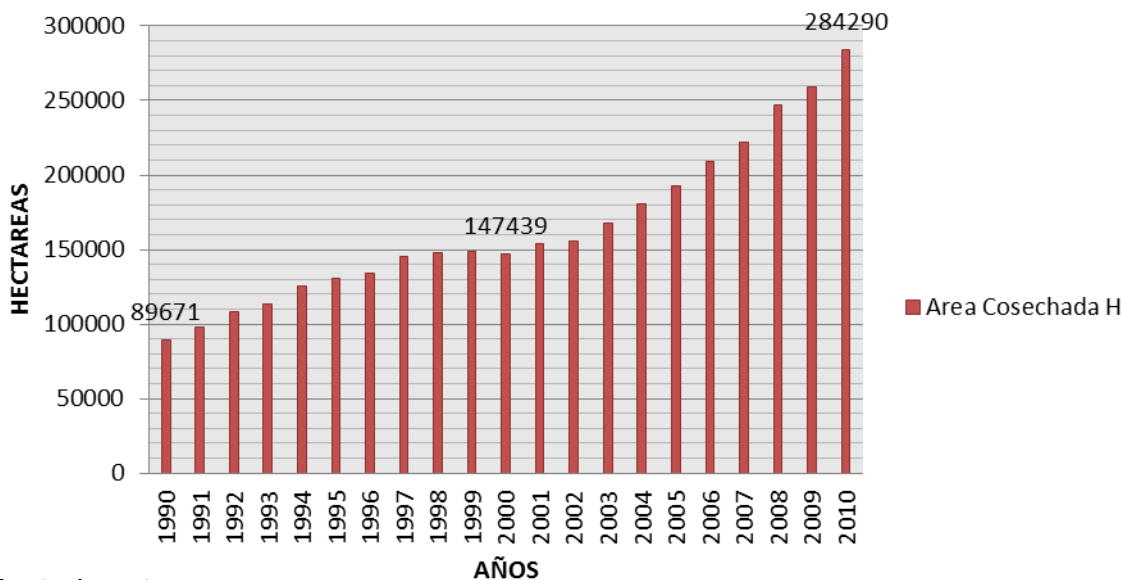
Del mismo modo las áreas sembradas de palma presentaron un aumento considerable durante los últimos años, como se sabe, este es un cultivo perenne de tardío

---

<sup>22</sup> Ver Anexo C, Grafico de Evolución de la producción de aceite de palma en Colombia.

rendimiento (su vida útil es de alrededor de 50 años). Hacia el año 2008 el cultivo se ubicaba en 16 departamentos y 96 municipios y generaba alrededor de 44 mil empleos directos y 66 mil indirectos además de contar con 52 plantas de beneficio (Mesa, 2009), en 2010 las áreas sembradas en el país alcanzaron un total de 284.290<sup>23</sup> hectáreas, lo que represento una variación del 92.8% con respecto al año 2000 donde las áreas sembradas con palma en Colombia alcanzaban las 147 mil hectáreas.

**GRÁFICA 1.**  
**Área Sembrada de Palma Africana en Colombia**  
**1990/2010**



Fuente: Agronet.

Gráfica: Elaboración propia

La localización de los cultivos de palma africana en el país se divide en cuatro zonas, la zona norte que comprende departamentos como Magdalena, sucre, el norte del departamento de Bolívar, y el norte del departamento del Cesar. La zona Occidental está compuesta por los departamentos de Casanare, Meta y Caquetá. La zona Oriental la componen los departamentos de Pasto y Popayán. La zona Central está compuesta por los departamentos de Norte de Santander y Santander, además de la

<sup>23</sup> Ver Anexo D, Cuadro Evolución de la Palma de Aceite en Colombia 1990-2010.

zona del Magdalena Medio que junta los departamentos de Santander, Bolívar, Cesar, y Antioquia, es en el Magdalena Medio donde se presenta la mayor concentración de palma africana de esta zona, por ser un lugar con las características geográficas ideales para este cultivo, la zona central contaba con 85.525 has de palma africana sembradas para finales de 2008 (Mesa, 2009).

El departamento de Santander, ubicado en la zona central, le entregó al país en el año 2010 la suma de 189 mil toneladas de aceite de palma, alrededor del 20% de la producción nacional para ese mismo año<sup>24</sup>. Esto representa una evolución enorme en la producción de los últimos 10 años, ya que su variación porcentual con respecto al año 2000 fue del 200%<sup>25</sup>, para este año la producción llegó a las 59 mil toneladas, lo que permite inferir el grado de evolución de este sector en la región para los últimos años. Igualmente el Área sembrada en el departamento con palma africana ha tenido una evolución significativa en el tiempo, en el transcurso del año 2000 al 2010 el crecimiento estuvo alrededor del 167%, sin duda, las políticas de apoyo a este sector han jalonado estos crecimientos.

Igualmente dentro del plan “Agenda Interna Para la Productividad y Competitividad” de la Gobernación de Santander está incluida la siembra de 216 mil hectáreas de palma hacia el año 2020 para la producción de aceites, y condicionado a la construcción de la planta de biodiesel de Barrancabermeja, se sembrarían 300 mil hectáreas más en la región del Magdalena medio (Santander, 2008). Vale mencionar que dicha planta de producción ubicada en Barrancabermeja “Ecodiesel de Colombia” inició labores en junio de 2010 y posee una capacidad de producción de 100 mil toneladas/año de aceite de palma (Fedebiocombustibles, 2012).

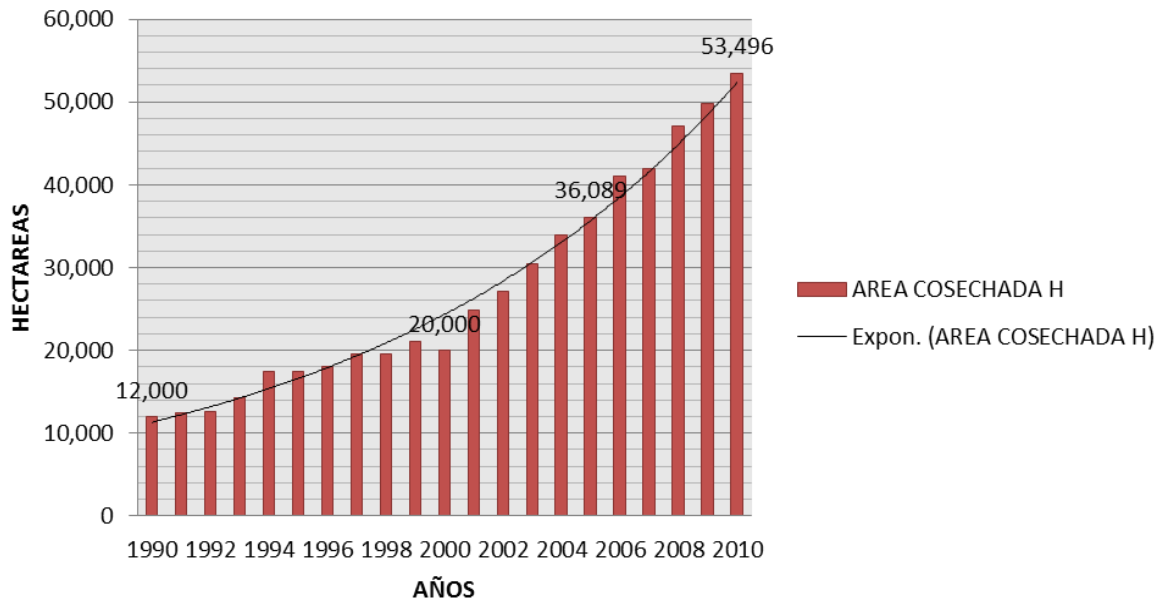
---

<sup>24</sup> Ver Anexo E, Grafico Evolución de la Producción de Aceite de Palma en Santander 1990-2010.

<sup>25</sup> Ver Anexo F, Evolución de la producción de aceite de palma de aceite en Santander 1990-2010.

## GRÁFICA 2.

### Evolución del Área Cultivada de Palma Africana en Santander 1990/2010



Fuente: Agronet.

Gráfica: Elaboración propia.

Las políticas en materia de biocombustibles y de incentivo para la siembra y producción de aceite de palma, ha sido un factor decisivo para el aumento en el número de hectáreas sembradas no solamente en el país, sino también en Santander, como lo muestra la gráfica anterior donde los aumentos en el número de hectáreas cultivadas han sido exponenciales, lo que marca esta tendencia es el fuerte apoyo recibido por parte del gobierno nacional. De igual manera, abre el debate para discutir las posibles implicaciones que pueden tener sobre los territorios donde se expanden este tipo de cultivos.

En el caso de Santander, el municipio que mayor participación tiene en cuanto a la producción de fruto de Palma Africana es Puerto Wilches, que representa el 91.8% de la producción del departamento (Mesa Quiñónez, 2010), lo que lo hace el más interesante para estudiar distintos fenómenos que se ciernen alrededor de este cultivo,

como lo son las voces que plantean que la expansión de la palma podría traer consecuencias en la seguridad alimentaria de la región y en presiones sobre el uso del suelo.

#### **4. PUERTO WILCHES: USO DEL SUELO, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONFLICTOS.**

El municipio de Puerto Wilches está situado en la ribera del río Magdalena, hace parte del departamento de Santander, y se ubica en la zona del Magdalena Medio Colombiano, cuenta con 31.492 habitantes, lo rodean por el sur el río Sogamoso y por el norte el río Lebrija, y su extensión territorial es de 1.539,16 *Km<sup>2</sup>* (153.916 Has), es una zona húmeda y calurosa ya que su temperatura habitual oscila entre los 29 y 35 grados centígrados (Plan de Desarrollo Municipal "Primero la Gente", 2012-2015)

El Municipio se divide territorialmente en 28 Barrios de la zona urbana y 16 corregimientos de los cuales se derivan 30 veredas. La población de éste municipio vive en su mayoría en las zonas urbanas, el 55.34% de la población reside en ellas, y el 44.66% restante reside en poblados o en zonas rurales dispersas (Plan de Desarrollo Municipal "Primero la Gente", 2012-2015) lo que muestra que existe una alta relación de origen campesino en la zona. La mayoría de las personas derivan su sustento de actividades agrícolas el 66% de las familias del municipio (4.860) sobreviven del sector primario de la economía, sin embargo del total de las familias que habitan el municipio (7.363) el 47% de las familias (3.470) tienen vinculación directa con la actividad palmera desde las empresas, el 6.2% de las familias (452) lo hacen del sector servicios y un 0.6% (41 familias) de la industria. El suelo del municipio está ocupado en un 73% de la superficie total por palma africana (Cabarique & Gómez, 2011).

En consecuencia, es la agroindustria palmera la que se ha posicionado como la mayor fuente de empleo en el municipio, allí están posicionadas cinco grandes productoras de aceite de palma que son: Monterrey, Oleaginosas las Brisas, Palmas Oleaginosas Bucarelia, Extractora Central, Palmeras de Puerto Wilches, así mismo cuenta con algunos medianos agricultores como Agropalma, Palmeras el Pórtico, Palmosan entre otros (Cabarique & Gómez, 2011).

## 4.1 Usos del Suelo

En el municipio de Puerto Wilches los cultivos más representativos, o que presentan una mayor participación porcentual en el total de hectáreas sembradas son la palma africana de aceite que para el año de 2010 represento el 91.77% del total de las hectáreas sembradas que ascendieron a las 39.059<sup>26</sup>, es decir la palma africana es el cultivo rey en el municipio. En su orden la yuca con un 3.84%, el frijol con un 2.05%, el plátano con el 1.38% sobre el total. La diferencia entonces entre cultivos es abismal, y dichos niveles parecen no tener reversa al estudiar ya anteriormente las estrategias de política en el sector palmero.

Los casos más curiosos y de mayor alerta se presentan con cultivos como el maíz que para el año 2000 representaba el 17.4% del total de las áreas sembradas del municipio y para el año 2010 tiene un peso del 0.33% sobre el total de las Hectáreas sembradas, caso similar el del plátano que para el año 2007 alcanzó el mayor número de hectáreas sembradas, presentó una participación del 5.5% sobre el total de las mismas, pero para el año 2010 su participación fue tan solo del 1.4%, reducciones considerables y sensibles si se tiene en cuenta que estos cultivos de pancoger son la base alimenticia de la población, además se debe tener en cuenta que las apuestas por el sector agroindustrial del biodiesel en Colombia, es la política de moda, y seguramente la tendencia del incremento en los cultivos de palma aunque ha frenado un poco en el último tiempo debido a la enfermedad “Pudrición de Cogollo” (PC) que afecta el fruto, será la misma tendiente a aumentar las hectáreas sembradas.

---

<sup>26</sup> Según datos de la Secretaria de Agricultura del Departamento de Santander, 2012.

**Tabla 1.**

**Participación de Seis Cultivos En la Estructura Productiva de Puerto Wilches, 2000-2010, Medidos en Hectáreas.**

CULTIVO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Partici: 2010 %
Frijol	-	98	78	90	250	300	250	250	250	135	800	2.05
Yuca	660	690	765	750	930	850	850	1050	1100	1560	1500	3.84
Maíz	6052	6197	4764	5000	3500	4500	3400	2575	2300	888	129	0.33
Palma	28000	30000	32600	33200	33800	34400	34700	35000	35100	35484	35844	91.77
Plátano	-	-	2600	2700	1900	2083	2200	2265	2140	600	540	1.38
Caucho	23	83	83	10	65	167	297	312	328	381	246	0.63
Totales	34735	37068	40890	41750	40445	42300	41697	41452	41218	39048	39059	100

Fuente: Secretaria de Agricultura de Santander, 2012.  
Cálculos, elaboración propia.

#### **4.1.1. Crecimiento de la Áreas Cosechadas.**

Por otra parte, si evaluamos el comportamiento de los 6 cultivos mostrados en la misma tabla, entre los años 2000 y 2010, podemos afirmar que el cultivo con mayor crecimiento de su área cosechada ha sido el caucho con un 969% al pasar de 23 hectáreas cultivadas en 2000 a 246 en 2010. Le sigue el frijol con el 716% al aumentar de 98 hectáreas sembradas en 2001 a 800 en 2010. Continúan la yuca con el 127% de crecimiento cuando muestra 660 hectáreas cultivadas en el 2000 y 1500 en 2010. Y por supuesto la palma africana que alcanzó un crecimiento en sus áreas sembradas de un 28%, pasando de 28 mil hectáreas en 2000 a 35 mil en 2010.

Si bien los crecimientos porcentuales de cultivos como el frijol y la yuca hacen pensar que podría haber un crecimiento ostensible en la producción de dichos bienes de pan coger, es importante señalar que las proporciones en las áreas sembradas de los cultivos son abismales. Además el caucho (producto no comestible), cultivo que mayor índices de crecimiento ha presentado en estos 10 años es otro cultivo de similares

características a la palma africana. Sin embargo es importante que se venga presentando intentos en la diversificación de los cultivos en el territorio.

Por otra parte, es preocupante lo que se observa con el comportamiento de las áreas sembradas de los cultivos de maíz y plátano, cuando muestran crecimientos negativos de 98% y 79% respectivamente, siendo estos cultivos estratégicos en la composición de la canasta básica familiar local. Este comportamiento negativo de las áreas sembradas de estos cultivos, está repercutiendo en los precios del maíz y el plátano, ya que las cantidades de productos han disminuido considerablemente generando escases y desajustes en los precios en el mercado local. Es bien conocido el juego de la oferta y la demanda en los mercados, al haber abundancia de productos para la venta, los precios bajan, y al sentirse escases en éstos productos los precios tenderán a subir (Menco, 2009).

**Tabla 2**

**Crecimiento de las Hectáreas Cosechadas de Seis Cultivos, en Puerto Wilches: 2000-2010**

Cultivo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Creci 2000/2010 %
Frijol	-	98	78	90	250	300	250	250	250	135	800	716.33
Yuca	660	690	765	750	930	850	850	1050	1100	1560	1500	127.27
Maiz	6052	6197	4764	5000	3500	4500	3400	2575	2300	888	129	-97.92
Palma	28000	30000	32600	33200	33800	34400	34700	35000	35100	35484	35844	28.01
Plátano	-	-	2600	2700	1900	2083	2200	2265	2140	600	540	-79.23
Caucho	23	83	83	10	65	167	297	312	328	381	246	969.57
Totales	34735	37068	40890	41750	40445	42300	41697	41452	41218	39048	39059	5.37

Fuente: Secretaria de Agricultura de Santander, 2012.

Cálculos, elaboración propia.

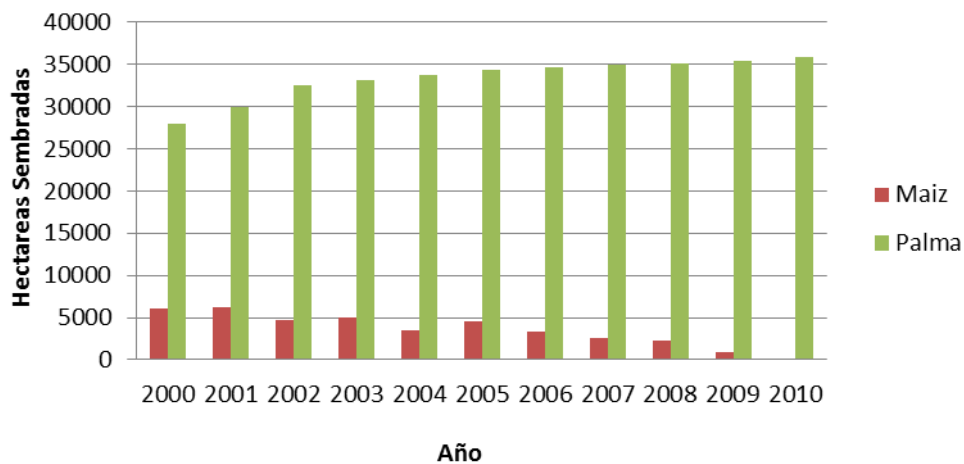
**4.1.2. Comparación del área cosechada de cada cultivo con respecto a la palma de aceite: 2000-2010**

Al comparar las áreas cosechadas de Palma con respecto al Maíz, encontramos que mientras el área cosechada de Palma Africana crece constantemente si bien no de la

forma vertiginosa de los inicios de la década debido a la enfermedad de Pudrición de Cogollo, si ha mantenido sus niveles de crecimiento, caso contrario el Maíz se ha visto fuertemente desplazado, desde el año 2000 y 2001 donde alcanzo el 17% y 16% respectivamente del total de áreas sembradas en el territorio, a 2010 solo alcanzó el 0.3% como lo reseñamos anteriormente en la Tabla 1.

**GRÁFICA 3.**

**Evolucion de las Areas sembradas de Palma Africana vs Maiz en Puerto Wilches 2000/2010**



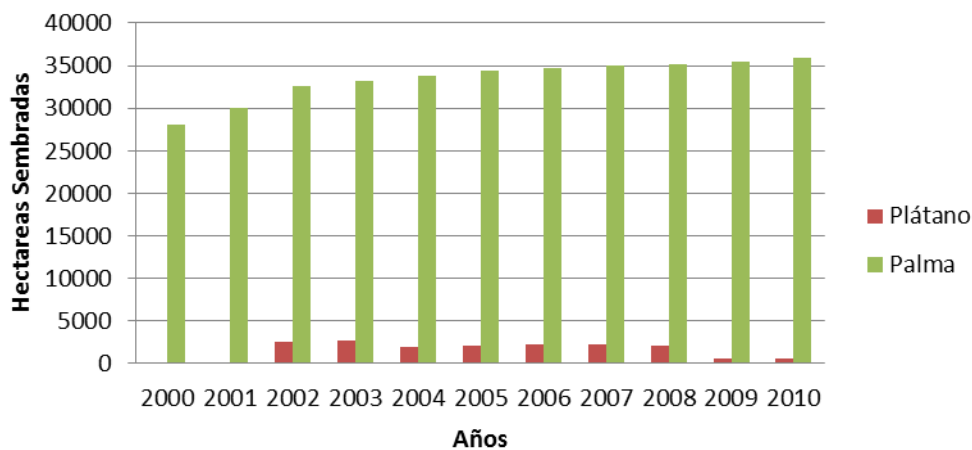
Fuente: Secretaria de Agricultura Departamental, 2012  
Gráfico, elaboración propia.

El cultivo de Plátano al igual que el Maíz presentaba en los primeros años de la década una buena participación porcentual en las áreas sembradas con un 6.4% y 6.6% para 2002 y 2003 respectivamente, posteriormente con el pasar de los años, esa participación llega a ser tan solo de 1.4% para el 2010, lo que represento una disminución en el cultivo de alrededor de 2000 mil hectáreas en el periodo de tiempo en estudio. Es necesario advertir, que el Plátano dentro de los pobladores del municipio y dentro de la mayoría de los municipios ribereños del país, es un cultivo típico que hace parte de la cultura de los pobladores al igual que la Yuca y el Maíz. Estas características algunos autores la denominan “conectores culturales del desarrollo” que

son expresiones simbólicas asociadas a bienes y servicios culturales tal y como lo precisa las Naciones Unidas: “*son los que desde el punto de vista de su calidad, utilización y finalidad específica, encarnan o transmiten expresiones culturales, independiente del valor comercial que puedan tener*” (Menco, 2009).

**GRÁFICA 4.**

**Evolución de las áreas sembradas de Palma vs Plátano en Puerto Wilches 2000-2010**



Fuente: Secretaria de Agricultura Departamental, 2012  
Gráfico, elaboración propia.

Del mismo modo, es la Yuca un cultivo cultural de la población Santandereana, y es el único del municipio que ha podido sostenerse en el tiempo e incluso aumentar su participación en hectáreas sembradas a lo largo de los 10 años en estudio, seguramente es un cultivo que estará siempre en el municipio, por las tradiciones alimenticias del poblador, así sea en pequeñas cantidades con las que satisfagan las necesidades del conjunto familiar, lo que han denominado algunos como “economía de la cultura” definiéndola como el conjunto de estrategias que tratan de transformar el conocimiento y la cultura local en recurso económico (Menco, 2009).

Por esta razón, y la necesidad de diversificar conjugada con la de subsistencia, el cultivo de Yuca ha sido uno de los que mayor evolución ha tenido en el transcurso de los años evaluados, para el año 2000 su participación en el total de hectáreas

sembradas fue del 1.9%, mientras que para el año 2010 alcanzó el 3.8% del total de hectáreas sembradas en el municipio. Los mejores años han sido en 2009 y 2010 donde presento un total de 1560 y 1500 hectáreas sembradas respectivamente, es uno de los cultivos que luchan por mantenerse en el territorio y diversificar la producción agrícola del municipio<sup>27</sup>.

Igualmente, el Frijol ha sido un cultivo que se ha caracterizado por unos buenos índices de crecimiento durante los 10 años en estudio, ha presentado una tendencia creciente en sus áreas sembradas, aunque su participación en el porcentaje final del total de áreas sembradas es apenas del 2%, es el cultivo de pancoger de mayor crecimiento durante el 2000 a 2010<sup>28</sup>, presentando un aumento en sus áreas cosechadas del 716% con 800 hectáreas sembradas, junto al cultivo de yuca éste es el único que ha logrado tener un comportamiento positivo a través del tiempo, resistiendo un poco a desaparecer frente a la presión de las agroindustrias palmeras y sus proyectos de “alianzas productivas” que buscan asociar a todos los campesinos, pequeños y medianos para la producción de palma de aceite.

Por último, el cultivo que mayor crecimiento presentó fue el Caucho, el cual exhibió un crecimiento del 969% y cuyo auge se puede inferir debido a que algunas de estas plantaciones vienen siendo respaldadas por empresas palmeras del territorio, como Oleaginosas la Brisas y Palmas de Monterrey, quienes en convenio con el SENA firmaron un acuerdo educativo para su producción y promoción (Mesa, 2010).

Si bien los índices de algunos cultivos como la Yuca y el Frijol se presentan alentadores frente a otros como el Maíz, y el Plátano que de seguir en la misma tendencia desaparecerían en el territorio, es aún baja la proporción con respecto a lo fuerte que es la Palma Aceitera en este municipio, si bien la Palma ha aumentado en estos 10 años en un 28%, ese indicador me refleja un aumento de alrededor de 7500 hectáreas sembradas, lo que sigue siendo una diferencia muy marcada con respecto a los cultivos de pancoger, igualmente las empresas están decidiendo diversificar sus productos seguramente debido a plagas como la Pudrición de Cogollo (PC), lo

---

<sup>27</sup> Ver Anexo G, Evolución de las Áreas sembradas de Palma Africana y Yuca en Puerto Wilches, 2000-2010.

<sup>28</sup> Ver Anexo H, Participación y Crecimiento de los cultivos en el municipio de Puerto Wilches 2000-2010.

preocupante es que esta diversificación no este enfocada a cultivos de pancoger que sirvan para cubrir las necesidades alimenticias de la población, sino en cultivos con características agroindustriales similares a las de la Palma Africana como lo es el Caucho.

#### **4.2 Seguridad Alimentaria.**

En el municipio el impacto de un monocultivo tan fuerte como la Palma de Aceite, ha presentado implicaciones que pocos han tenido en cuenta a la hora de elaborar política pública alrededor de esta cadena productiva, si bien en el capítulo anterior mencionábamos en el análisis de los documentos Conpes el compromiso de las instituciones por preservar y garantizar la seguridad alimentaria de las regiones, tal parece ser, que los problemas de institucionalidad que presenta el campo colombiano, no son ajenos en Puerto Wilches.

Durante el transcurso de esta investigación se recopilaron datos de diferentes fuentes estadísticas, las cuales no todas concuerdan entre sí, para ser más explícito los índices de desnutrición presentados en el Plan de Desarrollo “Es Hora de Avanzar” 2008-2011, registra unos indicadores de desnutrición en la población infantil alarmantes, para niños menores de 5 años los índices de desnutrición aguda, crónica y global fueron de 37.8%, 24.6% y 40% respectivamente, y coinciden con los datos mostrados en la página web oficial de la alcaldía a 2012, sin embargo en el plan de desarrollo 2012-2015 “Primero la Gente” el cual toma como fuente la secretaria municipal de salud según datos del año 2010, los porcentajes son menores aunque no dejan de ser graves, en una muestra poblacional de 1005 niños (de los 3.535 que habitan el municipio, según “Primero la Gente”) el 2.3% presenta desnutrición aguda, el 8% crónica y el 2.3% global. Aunque estos usan como fuente la secretaria de salud municipal a 2010, y en la página web de la alcaldía consultada en el 2012 se encuentran datos diferentes, se espera que dentro de los objetivos del milenio se haya logrado reducir los niveles de desnutrición presentados en 2007.

**Tabla 3.**

**Indicadores de Nutrición Municipio de Puerto Wilches, Santander 2007.**

Indicador	Menores de 1 año	Menores de 5 años
	Prevalencia%	Prevalencia%
Desnutrición Aguda <sup>29</sup>	5.60%	37.80%
Desnutrición Crónica <sup>30</sup>	21%	24.60%
Desnutrición Global <sup>31</sup>	0%	40%
Porcentaje de Niños con bajo peso al nacer	30%	

Fuente:(Plan de Desarrollo Municipal "Es Hora de Avanzar", 2008-2011)

Esto en cuanto a población en menores de 5 años, sin embargo frente al total de la población de Puerto Wilches que padece desnutrición se tiene que el 54% de los habitantes sufre desnutrición, discriminados en : 37.8% padece desnutrición aguda y 24.6% padece desnutrición crónica. La malnutrición y desnutrición son características propias de territorios que padecen algún tipo de inseguridad alimentaria, ocasionadas por dietas alimentarias insuficientes, poniendo en peligro el desarrollo integral de las personas afectadas (Cabarique & Gómez, 2011).

En consecuencia, podemos sustentar con los índices de desnutrición, y los usos del suelo en cuanto a los cultivos de pancoger, que existe una problemática estructural de seguridad alimentaria generada por el avance desmesurado y sin control institucional de la Palma Africana, que la agroindustria no es capaz de generar salarios<sup>32</sup> que

<sup>29</sup> Bajo peso con respecto a la talla (P/T).

<sup>30</sup> Baja talla con respecto a la edad (T/E).

<sup>31</sup> Balo peso con respecto a la edad (P/E).

<sup>32</sup> *"la verdad es que si hay ahora una cosa no hay para la otra si hay para pagar el gas no hay para pagar la luz y si hay para mercar entonces no hay para pagar los servicios me entiende entonces eso también es... como dice la ingeniera que uno también es capaz de sobrevivir con doscientos mil pesos vivirán ellos es que ni ellos... la canasta familiar ahorita está en millón doscientos... Hace más o menos 10 años atrás aquí el trabajador iba y cambiaba se puede decir mercaba hacia lo que fuera con el cheque, mientras hoy el trabajador vuelve a llevarle el cheque al*

respalden el desplazamiento de las actividades productivas anteriores a la palma y que hoy en la región se siente la escasez, y la inseguridad alimentaria:

*“Pues antes la vida era agrícola, hoy no es agrícola, Hoy es la agricultura de la palma, los monocultivos eso tuvo unos cambios, ya no es el finquero que está ahí, con su ganado sino es el señor palmero que tiene finca y monto su negocio de palma y ese mismo campesino se volvió trabajador de la palma, y aquí ya no hay agricultura el problema es que aquí no hay seguridad alimental, porque no es la seguridad alimentaria que le traiga un mercado a uno en una bolsa, seguridad alimentaria es producir en la tierra, tener la gallina tener el huevo, tener la vaca, tener un cerdo y tener todo lo demás la yuca, el plátano, la ahuyama y lo que sale de todo entonces eso es un problema jodido porque todo absolutamente un huevo habría que comprarlo por eso cuando hay los paros la gente chilla aquí porque no es lo mismo, bueno aquí hubo paro traigo mis plátanos mis marranos y los mate y tengo carne, ahí ese es un problema” Líder del sector (UIS, 2012).*

Como se expresa en la entrevista anterior, es un hecho la escasez en la zona de productos antes tradicionales, lamentablemente los programas sobre seguridad alimentaria llegan a ser en su mayoría de tipo asistencial, como lo señalaba el poblador, y no genera respuestas definitivas a la problemática presentada en el municipio, difícil situación cuando se entra a depender de la buena voluntad del gobierno de turno o de las empresas privadas asentadas en el territorio.

Del mismo modo, este es un problema generalizado en poblaciones donde se presenta el avance de cultivos como la palma, ya que suele presentarse presión sobre el uso del suelo, no necesariamente de tipo violenta, existe la presión económica donde el apoyo por parte del sistema financiero va destinado a estos megaproyectos agroindustriales.

---

*pesero le ruega por favor no me lo vaya a descambiar todo o sea hay un canje la bonanza en vez de traer cosas positivas trajo cosas negativas.” Entrevistas a trabajadores de la zona (UIS, 2012).*

Puerto Wilches, el primer municipio palmero del país, naturalmente no podría ser la excepción, según (Perez Rincon, 2010) el cultivo de palma reemplazó las demás actividades agrícolas y pesqueras, las frutas, la yuca el arroz y el pescado han triplicado su valor en los últimos 5 años. Sin embargo algunos pobladores trataron de generar asociaciones para la diversificación de la producción, pero muchos finalmente terminaron cediendo a la presión sobre la tierra por parte de la agroindustria palmera, por lo que se ha dado el fenómeno de lo que el autor llama “la ciudad abasteciendo al campo” en donde los pobladores rurales, que se fueron transformando en obreros, deben ir a las poblaciones más cercanas en este caso Barrancabermeja a conseguir los alimentos, algunos como (Menco, 2009) lo llaman la “proletarización del campesinado”. En fin, el nuevo fenómeno se resume en que el campesino Wilchense, antiguo productor y comercializador de los productos que componen la canasta familiar, ahora debe abastecerse en la ciudad, lo que denota la pérdida de la soberanía alimentaria en el territorio, y el riesgo permanente de la pérdida de la seguridad alimentaria en el municipio, especialmente en sus zonas rurales.

*“Bueno lo que te explicaba para comprar una libra de yuca nos sale más barato ir a Barrancabermeja y traerla en esa cuestión, lo otro que aquí los productos son demasiado caros es que acá inclusive nos han dicho allá parece que compraran coca o que los que viven allá son millonarios o son de Ecopetrol o que en esas cosas son demasiadas caras.” (UIS, 2012).*

Según la ONG internacional FIAN, esta es una problemática que azota a muchos municipios de la región del Magdalena Medio Colombiano, zonas basta y rica en minerales, metales preciosos, petróleo y con fuerte presencia palmera, las familias que habitan esta región eminentemente rural gastan más de la mitad de sus ingresos en la compra de alimentos, estos pobladores ya no producen sus propios alimentos y deben comprar casi todo el mercado en las cabeceras municipales, *“la vulnerabilidad alimentaria de la población, esta ciertamente ligada, entre otros factores, al desplazamiento de los cultivos alimenticios, especialmente de los de pancoger,*

*causado por la expansión de monocultivos como el de la palma aceitera en la región.”*  
(FIAN.ORG, 2009).

### **4.3 Conflictos en el Territorio.**

Los conflictos en la zona están dados por la gran proletarización del campesinado descontento por las condiciones laborales, y la insatisfacción con las condiciones sociales que presenta el territorio, si bien el municipio es el primer municipio palmero del país, en sus áreas se extrae petróleo, y tiene conectividad con el río Magdalena, las condiciones de vida son paupérrimas, o por lo menos no son las que en palabras de los habitantes del municipio merecen tener.

Específicamente, los niveles de necesidades básicas insatisfechas son alarmantes, para 2002 el índice general de NBI para el municipio fue de 46% (Perfetti, 2003), y la situación empeoró para la mayoría de los hogares del municipio de Puerto Wilches ya que según (Plan de Desarrollo Municipal "Primero la Gente", 2012-2015) este índice alcanzó el 62.39%, lo que demuestra la disminución en uno de los indicadores que permiten medir la calidad de vida y por consiguiente deja inferir que posiblemente las condiciones laborales se han degradado debido a las necesidades de ser más competitivos en el mercado de la palma y para enfrentar las pérdidas por las plagas que están acarreado los productores palmeros.

*“la empresa es buena lo malo son los administradores eso ahí le da uno lo que más se pueda sacar de la tierra si pero los administradores son los que se aprovechan a uno le toca acabarse la vida ahí dándole, en un tiempo si era bueno en un tiempo si le pagaban a uno hace un tiempo tuvimos una cooperativa especial y a nosotros nos pagaban prestaciones, primas, vacaciones pero hace como unos siete años que nos liquidaron pa´ meternos aquí en estas y uno como es tan bruto pues mire... los que estamos aquí en el paro somos los más afectados yo por ejemplo ya voy pa´ cuatro años y nada de vacaciones eso toca hasta los domingos eso dicen usted va a trabajar el domingo y pues uno*

*como necesita pues toca salirle imagínese uno alcanzaba a hacer una quincena por ahí de cuatrocientos cincuenta y de eso le descuentan a uno el aporte de la cooperativa.” (UIS, 2012)*

De igual forma, los trabajadores palmeros en su mayoría son habitantes de las veredas y corregimientos, a pesar de estar proletarizados, esta proletarización no ha llevado beneficios reales en cuanto a su calidad de vida, hay que observar que los índices más altos por áreas poblacionales de NBI se encuentran en el sector rural, los cuales tienen un comportamiento del 72.4% (Plan de Desarrollo Municipal "Es Hora de Avanzar", 2008-2011). Según se puede percibir, lo que realmente ha degradado las condiciones de los trabajadores, son las cooperativas de trabajo asociado que generan mayores beneficios para los agroempresarios pero rebaja las condiciones y garantías de los empleados.

En suma, los desarrollos de la palma han ido de cierta manera en detrimento de las condiciones laborales del obrero, según el Conpes 3477, uno de los inconvenientes en la productividad del sector es el costo de la mano de obra el cual si se desea competir en el sector internacional deberá reducirse para ser más competitivos, muchas de las estrategias implementadas por los agroindustriales palmeros son características comunes en las zonas de conflicto obrero patronales, “contrataciones laborales por medio de cooperativas de trabajo asociado, modalidades de trabajo a destajo que repercuten en la calidad de vida del obrero, desprotección de la seguridad social, etc.” (Perez, 2010).

En general las condiciones de vida de la región son difíciles en el municipio, no todos cuentan con los servicios básicos, no existe un cubrimiento total en servicios como agua, luz o alcantarillado, en el 2002 solo el 46% de las viviendas del casco urbano tenía servicio de luz eléctrica, y solo el 5% de las viviendas del área rural presentaba todo los servicios públicos (Perfetti, 2003), para el año 2007 estos índices mejoraron y el 99.74% de las viviendas urbanas tenía servicio de electricidad, sin embargo la diferencia se marca siempre en el sector rural el cual sigue en su mayoría sin este servicio, la cobertura real del acueducto es del 85% en la cabecera municipal, y la

calidad del agua apenas alcanza un 39% en sus niveles de calidad (Plan de Desarrollo Municipal "Primero la Gente", 2012-2015).

Igualmente, si a estos problemas en el desarrollo de infraestructura en materia de servicios básicos como el agua potable se le suma que las empresas palmeras no muestran un interés real por la conservación del medio ambiente, lo que ha generado dificultades con las fuentes hídricas que son rudimentarias y las componen pozos artesanales que abastecen a los pobladores, se comenta ya en la zona que se sienten los pesticidas con los que se fumigan, muchas veces desde avionetas, y según afectados estos químicos llegan a las aguas que deben consumir, a falta de alcantarillado y acueducto, las infecciones gastrointestinales y enfermedades como diarrea han ido en aumento los últimos años<sup>33</sup>.

*“ellos utilizan fumigaciones aéreas porque utilizan químicos anteriormente muchos años atrás ellos utilizaban eran en vez de fumigar aéreo utilizaban manualmente hacían el trabajo ahora ellos por ahorrar un costo realizar las fumigaciones y obviamente cuando están fumigando esas avionetas sobrevuelan en el caserío, ellos los empresarios dicen que no es perjudicial, nosotros nos hemos detectado y nos hemos dado cuenta en los últimos años aquí en este corregimiento se está desarrollando mucho la enfermedad del cáncer, entonces también argumentamos porque nosotros acá, no tenemos un acueducto aquí la mayoría de la viviendas tienen un pozo de agua potable entonces se crea una pila si, una pila como un tanque y ahí se bombea se llena entonces cuando muchas veces cuando están fumigando de pronto hay viviendas donde tienen esa piletas destapadas, si tenemos un árbol con cualquier frutica, se ve que se marchita, se ve como que se quema, si se ve la reacción entonces como será nosotros los seres humanos, después que se pasan esas fumigaciones aéreas se desprenden como una virosis como en los niños también resultan con diarrea se enferman inclusive en los mismos adultos pues nosotros suponemos que es por eso, nosotros le responsabilizamos a eso.”*  
(UIS, 2012).

---

<sup>33</sup> Ver Anexo I, Principales afecciones en el municipio.

La problemática ambiental que deja este cultivo no ha sido enfrentada con la rigurosidad del caso en el municipio, el control institucional que debería tener es débil, posiblemente a que las estructuras de poder en la región podrían estar monopolizadas por el industrial palmero quien no permite un control riguroso, ni una veeduría ciudadana fuerte, la mayoría de los representantes ante el concejo municipal pertenecen al sector urbano<sup>34</sup>, siendo este el de menor número de habitantes, y naturalmente el menos afectado por los problemas expuestos anteriormente, como lo menciona FIAN muchos de los casos que requieren intervención en términos de salud pública, donde las comunidades han presentado sus denuncias no han sido escuchados oportunamente.

Finalmente otro de los aspectos en conflictividad con respecto a la Palma Africana que se ha venido presentando, son las denuncias en algunas poblaciones del país, donde éste producto se ha visto involucrado en casos de expropiación de tierras, o desplazamiento forzado, como es el caso de la hacienda las pavas o del municipio de Zona Bananera, donde el avance del cultivo de palma estuvo ligado a desplazamientos forzados (Goebertus, 2008).

Si bien la propiedad de la tierra, el despojo, la concentración de la misma en pocas manos, es uno de los problemas que caracteriza el campo colombiano, no podemos definir este tipo de características con mucha claridad en el caso del municipio de Puerto Wilches, la información alrededor de la propiedad de la tierra es casi que inexistente o por lo menos vedada, aunque se presume debe existir una alta concentración de la propiedad debido a la característica del cultivo predominante, que es productiva en vastas extensiones, no se tiene certeza al respecto. La institucionalidad gubernamental muestra flaquezas a la hora de exigir información a las agroindustrias de la zona, por lo cual nacen dudas alrededor del control que debe tener el estado en tan delicado territorio, donde más que el derecho de propiedad o situaciones de desplazamiento masivo, se presentan conflictividades de tipo laboral y ambiental. Sin embargo encontramos lo siguiente:

---

<sup>34</sup> Ver Anexo J, participación de concejales del municipio.

*“bueno de la investigación que hice me comenta la gente, mi abuela, mi mamá que la gente fue dejando las tierras así de buenas a primeras y cuando de buenas a primeras que Brisas es la dueña, entonces ahí como que hay algo oscuro, y cada fin de semana había cuatro o cinco muertos aquí en el pueblo, mucha gente migraba dejando todo.” Poblador de la zona rural (UIS, 2012).*

Hasta el momento no se puede afirmar si la historia de otras localidades del país con el avance de la palma a la par de la usurpación del territorio, se pudo haber presentado en algún momento en el municipio, si ocurrió en algún período como lo deja entrever el habitante de la zona no se han presentado registros o denuncias que hablen al respecto sobre esta delicada temática, la conflictividad en el territorio es más de tipo laboral por las lamentables condiciones que ofrecen las cooperativas de trabajo asociado, y que ha llevado a los trabajadores del sector a declararse en huelga en varias oportunidades, generando conflictos entre los obreros con sus patronos y la fuerzas estatales. Lo que se puede advertir es una futura conflictividad por el agua en la región, donde la institucionalidad debe estar alerta en beneficio de las comunidades y el desarrollo integral del territorio, si no hay una institucionalidad fuerte será difícil advertir y subsanar las dificultades ya existentes en la localidad.

## 5. CONCLUSIONES

El fenómeno de la agroindustria palmera, y su especial apoyo por parte del estado se podría sustentar en el planteamiento de Machado donde argumenta que debe primar el apoyo al desarrollo agroindustrial sobre el de la industria de alimentos, por ser este último un importador de materias primas, además la agroindustria obliga constantemente a la innovación tecnológica del sector, generando y transmitiendo constantemente nuevos conocimientos.

En el municipio de Puerto Wilches donde opera la agroindustria palmera, se han venido presentando a lo largo del tiempo, diversos fenómenos que afectaron a la población de manera positiva en algunas ocasiones y de forma negativa en otras. Positivamente se dieron fenómenos de desarrollo alrededor de la agroindustria como lo plantean las teorías del desarrollo agroindustrial, al sustentar que esta trae cuando se ubica en zonas rurales, el avance en materia de infraestructura vial y el cubrimiento de servicios básicos, en zonas donde el estado ha permanecido ausente por muchos años, sin embargo en el municipio éste aporte de la agroindustria todavía está en deuda.

Igualmente el desarrollo del empleo es otra de las virtudes de la agroindustria, este fenómeno se presentó positivamente en el territorio como lo manifestaron los mismos trabajadores, antes de que se crearan las cooperativas de trabajo asociado, donde se generaron estrategias para bajar los índices de costos variables que según los documentos abordados a lo largo de esta investigación, son uno de los impedimentos para la competencia internacional vía precios. Sin embargo esto terminó denigrando las condiciones de los trabajadores y generando conflictos de tipo laboral en la zona, además los salarios se vieron reducidos, lo que es uno de los elementos que ponen en riesgo la seguridad alimentaria de los pobladores que dependen del sector, lo que deja un interrogante a la posición de algunos intelectuales sobre la agroindustria como fuente de recursos para el acceso a los alimentos, siempre se debe tener en cuenta las distorsiones que el mercado presente.

Por otro lado, con el avance de la agroindustria palmera se ha puesto en peligro la seguridad alimentaria del territorio, el desplazamiento de los cultivos de pancoger ha distorsionado la oferta de alimentos básicos dificultando el acceso a los mismos, y generando incrementos en sus precios como lo sostienen los habitantes del municipio, si a esto le sumamos el haber perdido poder adquisitivo al entrar en vigor las cooperativas de trabajo asociado, podemos afirmar que varias de las características que describen la inseguridad alimentaria hacen presencia en la región. Se ha originado una problemática de oferta y demanda.

Por consiguiente, la disponibilidad y accesibilidad económica a los alimentos se ha venido viendo perjudicada en los últimos años debido a los distintos fenómenos ya explicados, si definimos la seguridad alimentaria como la capacidad de acceder a los alimentos de manera oportuna y permanente, en calidad y cantidad necesarias, debemos entrar a cuestionar si la política pública en materia de biocombustibles realmente ha llegado a las zonas donde están ubicadas dichas empresas, los Conpes mencionados en el capítulo dos del presente documento, señalan la importancia de coordinar la política de seguridad alimentaria y la de biocombustibles para evitar la afectación a las comunidades en zonas donde estos proyectos hacen presencia, lo que genera interrogantes en cuanto a la efectividad de la institucionalidad para desarrollar sus estrategias.

Una de las problemáticas de mayor gravedad en el territorio es la poca diversificación en materia del aprovechamiento de la tierra, lo que hace que la población esté subordinada casi que exclusivamente a mantener relaciones laborales con la industria palmera para poder sobrevivir. En este sentido el poder regional que ostenta esta industria como característica de los territorios con poca institucionalidad, condicionan las soluciones definitivas a problemáticas de seguridad alimentaria, laboral y de tipo ambiental.

El acompañamiento institucional de manera ecuánime es prioritario para solucionar las problemáticas que presenta este municipio, las políticas de tipo asistencial solo prolongan más las dificultades en el tiempo y maquillan las problemáticas expuestas, se necesitan soluciones de raíz, que permitan garantizar un desarrollo integral a las

comunidades en el territorio, diversificar los cultivos, cumplir con las leyes en materia de contratación laboral cancelando las cooperativas de trabajo asociado, y respetando los compromisos con el medio ambiente. El agua potable, es una de las deudas sociales que tiene el estado y la agroindustria con el territorio, la cual debe saldarse por la salud de la comunidad.

Para resumir, en el territorio se vive una crisis alimentaria originada por la escases de cultivos de pancoger en la zona debido al avance descomunal de la palma africana sin una presencia o control institucional eficaz, sumado a esto, las cooperativas de trabajo asociado se han encargado de devaluar las condiciones del trabajador haciéndoles perder poder adquisitivo lo cual pone en riesgo su canasta de consumo familiar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASPROINCA. (2008). *Tierras y territorios sin agrocombustibles!* ARFO, Editores e Impreaciones Ltda. .
- Biblioteca Virtual Biblioteca Luis Angel Arango.* (n.d.). Retrieved 7 17, 2012, from Banrep Cultural:  
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo96.htm>
- Cabarique, V., & Gómez, L. (2011). Seguridad Alimentaria y Nutricional: experiencia practica en el municipio de Puerto Wilches, fundación fruto social de la palma. *Trabajo de grado. Universidad Industrial de Santander.*
- Conpes 113, D. S. (2008). POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN) . CONPES, 1-47.
- Conpes. (3477). ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO COMPETITIVO DEL SECTOR PALMERO COLOMBIANO. *Consejo Nacional de Política Económica y Social.*
- Conpes. (3510). LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA PROMOVER LA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE DE BIOCOMBUSTIBLES EN COLOMBIA.
- Desarrollo, P. d. (2008-2011). *Plan de Desarroll Municipal "Es Hora de Avanzar"*. Puerto Wilches .
- Desarrollo., P. d. (2012-2015). *Plan de Desarrollo Municipal "Primero la Gente"*. Puerto Wilches.
- Fedebiocombustibles. (2011). *Mitos y Realidades de los Biocombustibles en Colombia.* Bogotá : Federación Nacional de Biocombustibles en Colombia.
- Fedebiocombustibles. (2012). *Cifras Informativas del Sector de Biocombustibles, Biodiesel de Plama de Aceite.* Bogotá. : Fedebiocombustibles.
- FEDEPALMA. (2007). *La Agroindustria Palmera en Colombia.* Bogotá: FEDEPALMA. .
- FEDEPALMA. (2008). *Histotia de la Palma.*

- FIAN.ORG. (2009). *Resultados de la Misión Internacional de Verificación sobre los Impactos de los Agrocombustibles en Colombia*. Magdalena Medio .
- Fradejas, A. (2007). Agrocombustibles, soberanía alimentaria y el deracho humano a la alimentación: un triángulo dialéctico de poderes. . 1-23.
- Goebertus, J. (2008). PALMA DE ACEITE Y DESPLAZAMIENTO FORZADO EN ZONA BANANERA: trayectorias entre recursos naturales y conflicto. *Colombia Internacional*, 152-175.
- Instituto Nacional de Salud. Sistema de información del estado nutricional “referencia fuente para evaluación de indicadores” Aplicativo informático SIEN. Tomado de [www.ins.gob.pe](http://www.ins.gob.pe).
- Hurtado. M. Hernández Salazar, G. A. (2010). Perfil local y agroindustria palmera: Explorando el caso de San Alberto y San Martín (Cesar). *Cuadernos de desarrollo rural* 7, 127-149.
- Machado Absalón - Torres Jorge. (1991). *EL SISTEMA AGROALIMENTARIO, una visión integral de la cuestión agraria en américa latina*. Bogotá: siglo veintiuno editores.
- Machado, A. (2002). El sistema agroindustrial . In A. Machado, *De la estructura agraria al sistema agroindustrial* (pp. 211-257). Bogotá: Universidad Nacional.
- Machado, A. (2006). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. 1-16.
- Machado, A. (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Colombia Rural Razones Para la Esperanza. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - pnud*, 11.
- Menco, D. (2009). PALMA ACEITERA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MARIA LA BAJA, MONTES DE MARIA. 2000-2008. 1-23.
- Mesa, J. D. (2009). programa de biodisel en colombia y su potencial para la generación de energía eléctrica . *Segundas Jornadas de Generación, Asociación Colombiana de Generadores de Energias*. Bogota : Fedepalma .

Mesa, L. (2010). *Análisis de la responsabilidad social de los palmicultores en Puerto Wilches*. . Bucaramanga: UIS.

Pérez Rincón, M. A. (2010). *DINÁMICA DEL SECTOR PALMERO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN DEL SUR DE BOLIVAR: ANALISIS DE SUS CONFLICTOS AMBIENTALES*.

Perez, A. C. (2010). Biocombustibles en Sur America: Referentes Normativos y Legislación Actual. . *Prolegómenos, Derechos y Valores*, 215-232.

Perfetti, M. (2003). *“Impactos Socioeconómicos de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia” Informe final CRECE*. Manizales .

Santander, D. R. (2008). *Agenda Interna Para la Productiva y Competitividad*. Bucaramanga .

UIS. (2012, Mayo ). Base informacional del proyecto "Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: estudio de caso santander" Entrevista dierecta, Investigación 8236, Bucaramanga documento en cosntrucción. . (L. d. Wilches, Interviewer)

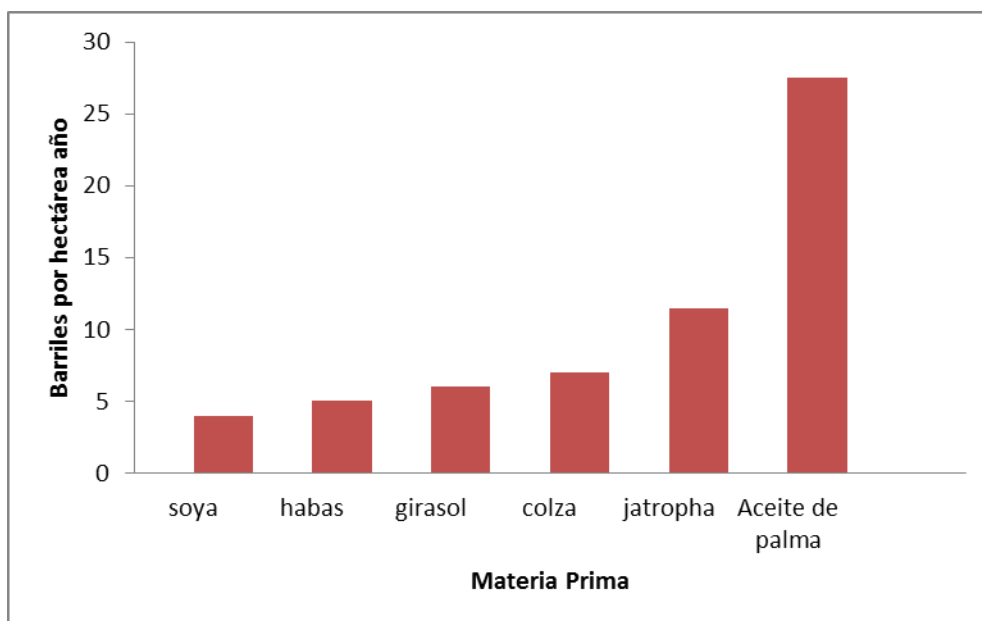
## ANEXOS

### A. Costos de producción de aceite de palma.

Resumen de costos de producción promedio de aceite de palma 1999/00-2002/2003 USD/Ton								
	Establecimiento del cultivo	Mantenimiento del cultivo	Cosecha y Transporte	Extracción de aceite de palma	Extracción de aceite de palmiste	Crédito de aceite y torta de palmiste	Total	Costo Variable
Colombia	57	134	58	109	6	34	330	234
Indonesia	60	97	25	44	5	39	191	118
Malasia	68	107	54	56	6	49	243	157
Mundo	66	107	44	56	6	46	233	150

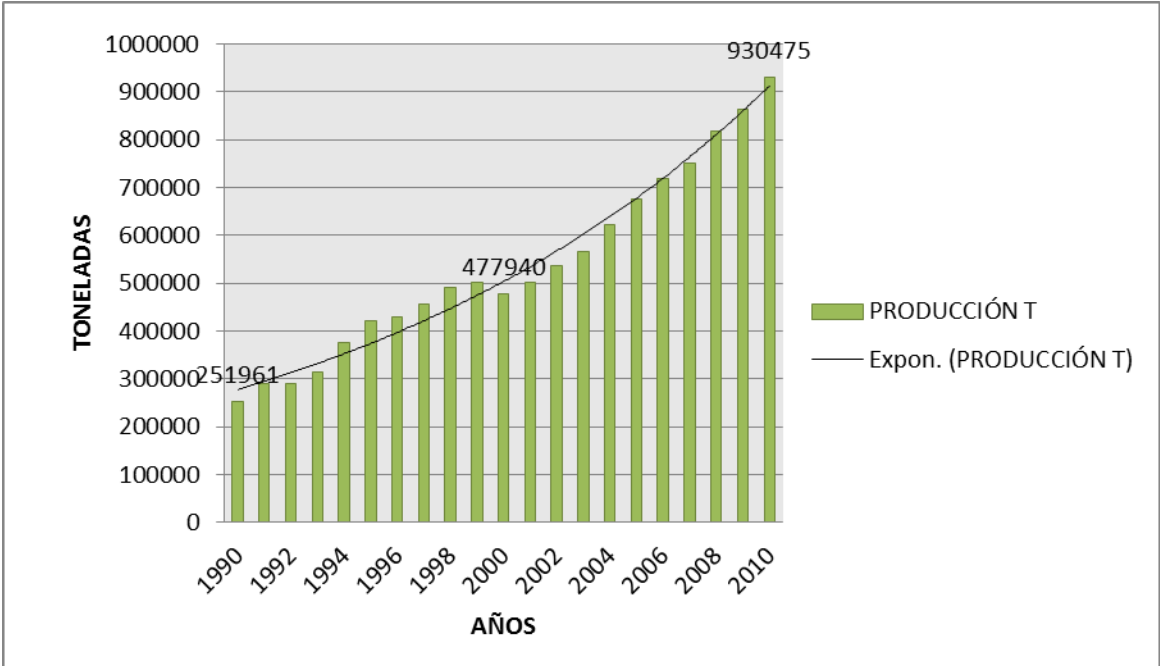
Fuente: Conpes 3477, Estrategia para el desarrollo competitivo del sector palmero colombiano

### B. Rendimientos de conversión a biodiesel por tipo de biomasa.



Fuente: Conpes 3510 Lineamientos de política para promover la producción de biocombustibles

**C. Evolución de la producción de aceite de palma en Colombia.**



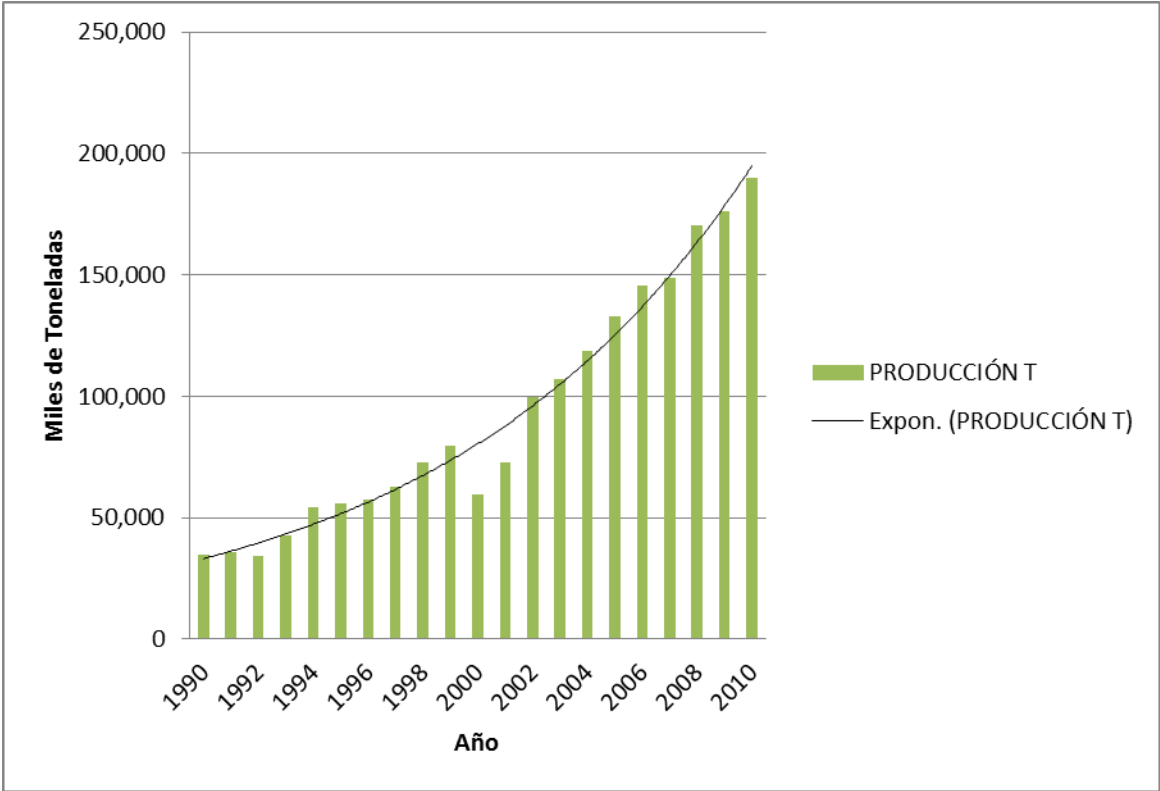
Fuente: Agronet.

#### D. Evolución de la Palma de Aceite en Colombia 1990-2010.

Evolución de la Palma de Aceite en Colombia 1990/2010				
AÑO	Area Cosechada H	PRODUCCIÓN T	Rendimiento T/H	Var Area/Cos
1990	89671	251961	2.8	0.0%
1991	97604	290856	3	8.8%
1992	108510	290470	2.7	11.2%
1993	113395	314680	2.8	4.5%
1994	125321	376860	3	10.5%
1995	131067	420846	3.2	4.6%
1996	133688	429262	3.2	2.0%
1997	145134	456324	3.1	8.6%
1998	147493	491198	3.3	1.6%
1999	148644	501114	3.4	0.8%
2000	147439	477940	3.2	-0.8%
2001	154331	502182	3.3	4.7%
2002	155208	536924	3.5	0.6%
2003	167361	565177	3.4	7.8%
2004	180227	622316	3.5	7.7%
2005	192970	676666	3.5	7.1%
2006	208875	717806	3.4	8.2%
2007	221601	752157	3.4	6.1%
2008	246586	818626	3.3	11.3%
2009	258975	862747	3.3	5.0%
2010	284290	930475	3.3	9.8%

Fuente: Agronet.

**E. Evolución de la Producción de Aceite de Palma en Santander 1990-2010.**



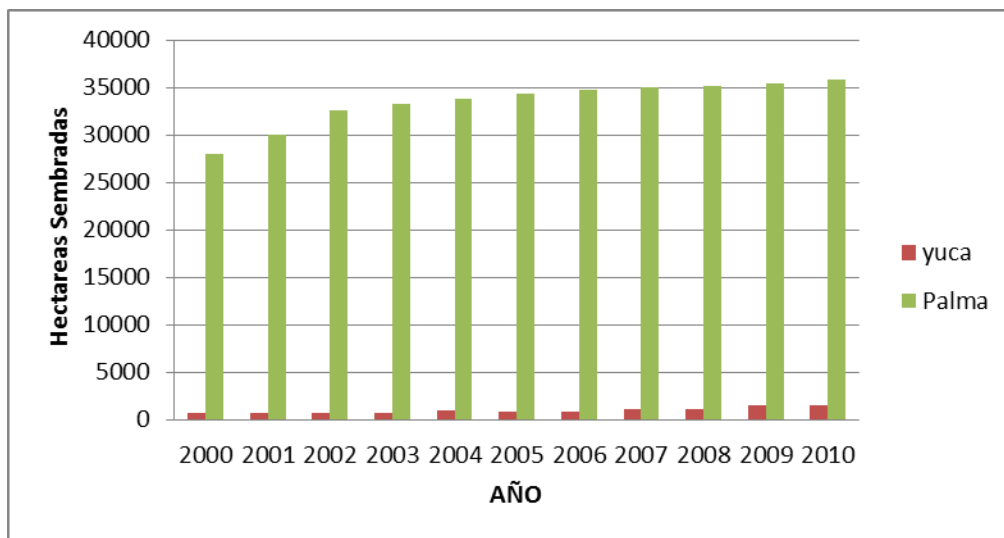
Fuente: Agronet.

## F. Evolución de la palma de aceite en Santander 1990-2010.

Evolución de la Plama de Aceite en Santander 1990/2010					
	AÑO	AREA COSECHADA H	PRODUCCIÓN T	Rendimiento T/H	Var Area/Cos
	1990	12,000	34,560	2.9	0.00%
	1991	12,520	36,020	2.9	4.30%
	1992	12,580	33,966	2.7	0.50%
	1993	14,244	42,732	3	13.20%
	1994	17,500	54,250	3.1	22.90%
	1995	17,500	56,000	3.2	0.00%
	1996	17,980	57,536	3.2	2.70%
	1997	19,520	62,464	3.2	8.60%
	1998	19,498	72,934	3.7	-0.10%
	1999	21,100	79,730	3.8	8.20%
	2000	20,000	59,312	3	-5.20%
	2001	24,800	72,905	2.9	24.00%
	2002	27,188	99,634	3.7	9.60%
	2003	30,472	107,018	3.5	12.10%
	2004	33,998	118,819	3.5	11.60%
	2005	36,089	132,819	3.7	6.20%
	2006	41,011	145,366	3.5	13.60%
	2007	42,000	148,639	3.5	2.40%
	2008	47,086	170,324	3.6	12.10%
	2009	49,816	176,239	3.5	5.80%
	2010	53,496	189,799	3.5	7.40%

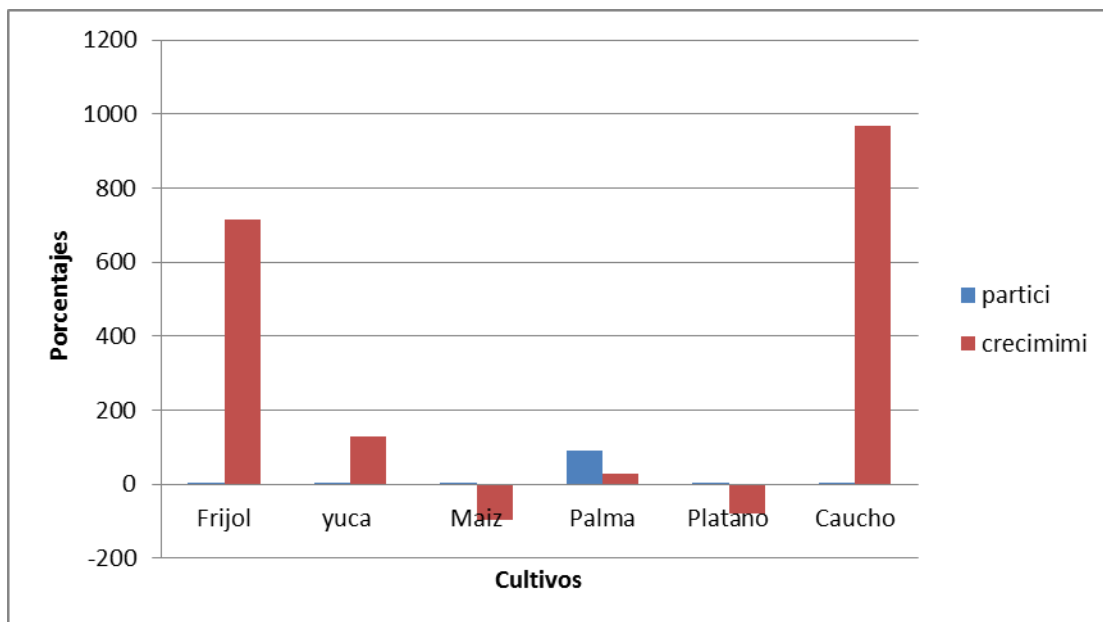
Fuente: Agronet.

### G. Evolución de las áreas sembradas de palma y yuca en Puerto Wilches



Fuente: Secretaria de Agricultura Departamental.

### H. Participación y Crecimiento de los cultivos en el municipio de Puerto Wilches 2000-2010.



Fuente: Conpes 3477, Estrategia para el Desarrollo del sector palmero Colombiano

## I. Evolución de las Principales Afecciones en Puerto Wilches.

Morbilidad por consulta externa en el municipio de Puerto Wilches								
CAUSA	2004		2005		2006		2007	
	ORDEN	No. Casos	ORDEN	No. Casos	ORDEN	No. Casos	ORDEN	No. Casos
PARASITOSIS INTESTINAL	2	111			1	1079	5	2949
INFECCION DE VIAS URINARIAS SITIO NO ESP.	3	92	3	3538	2	1034	3	4113
DIARREA Y GASTROENTERITIS DE PRESUNTO ORI INF.	4	69	4	3379	8	519	6	2816
LUMBAGO NO ESPECIFICADO	7	44	7	2235			7	1931
RINOFARINGITIS AGUDA (RESFRIADO COMUN)			1	4123	7	648	9	1442
INFECCIONES AGUDAS DE LAS VIAS RESPIRATORIAS			2	3614			4	3140

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial 2008-2011 "Razones para Avanzar"

## J. Participación Electoral del Municipio de Puerto Wilches.

Representación electoral	Numero
Sector Urbano	10
sector Rural	3
Total	13

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial 2008-2011 "Razones para Avanzar"