

De la política pública a la política gremial: el Fondo de Estabilización de Precios de la Palma de Aceite en Colombia*

From Public Policy to a Sectorial Policy: The Price Stabilization Fund for Kernel, Palm Oil and their Fractions

CITACIÓN: Mesa-Guerra, C. A. (2018). De la política pública a la política gremial: el Fondo de Estabilización de Precios de la Palma de Aceite en Colombia. *Palmas*, 39(1), 91-119.

PALABRAS CLAVE: política pública, sector palmero colombiano, mercados, Fondo de Estabilización de Precios de la Palma de Aceite.

KEYWORDS: Public policy, Colombian oil palm sector, markets, Price Stabilization Fund for Kernel, Palm Oil and their Fractions.

RECIBIDO: agosto de 2017

APROBADO: septiembre de 2017

*Artículo de investigación e innovación científica y tecnológica.

NOTA: Este artículo es resultado de un trabajo realizado dentro del programa de Maestría en Economía de las Políticas Públicas de la Universidad del Rosario.

CARLOS ANTONIO MESA GUERRA
Investigador Junior, Fedesarrollo.
Profesor de Cátedra, Universidad del Rosario.
Profesor de Cátedra, Colegio de Estudios Superiores de Administración-CESA
mesag.carlos@gmail.com

Resumen

Este trabajo examina el proceso de diseño e implementación del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP, Palmero), como instrumento de política en función del rol del Estado en la economía. En ese sentido, se busca contrastar la teoría positiva y normativa del análisis económico con las políticas públicas resultantes, utilizando como unidad de análisis el caso de estudio. Con el fin de mejorar la posición del productor, reduciendo el poder de mercado de la industria que se generaba por tener una estructura oligopsónica, el diseño del FEP tenía la finalidad de estabilizar los precios entre mercados (interno y de exportación), distribuyendo los diferenciales de precio entre los productores. Aunque el proceso de implementación presentó varias dificultades, principalmente por la complejidad de entender el mecanismo en operación, la labor gremial previo al diseño y entrada en vigencia del FEP facilitó la comunicación productores-gremio-industria, fomentando poco a poco una confianza en la gestión del sector.

De acuerdo a eso, el análisis realizado en el presente trabajo respalda la idea de que el sector palmero diseñó un esquema – que para su época fue innovador, en la medida en que no encontró un referente cercano – que le ha permitido desarrollar su actividad en un entorno en el que se ha propiciado su crecimiento.

Abstract

This paper examines the design and implementation process of the Price Stabilization Fund for Kernel, Palm Oil and their Fractions (FEP, in Spanish), as a policy instrument according to the role of the State in the economy. In this sense, this document seeks to contrast the positive and normative theory of economic analysis with the resulting public policies, using the case study as unit of analysis. In order to improve the position of the producer by reducing the market power of the industry that was generated by having an oligopsonic structure, the FEP design had the purpose of stabilizing prices between the domestic and export markets by distributing price differentials among producers. Although the implementation process encountered several difficulties, mainly due to the complexity of understanding the mechanism in the operation stage, the work done by the Colombian National Federation of Oil Palm Growers (Fedepalma) previous to the design and enactment of the FEP, facilitated communication between producers, Fedepalma and the industry, fostering confidence in the management of the sector. According to that, the analysis carried out in this work supports the idea that the oil palm sector designed an innovative scheme, without a close referent for that time, which has allowed the development of its activity and favored the growth of the sector.

Introducción

La relevancia que la agricultura tiene en Colombia como mecanismo de estabilidad social y política ha generado el reconocimiento de este sector como un asunto estratégico para el desarrollo del país y para su transformación productiva. En este sentido, el bienestar de los productores y de sus familias ha sido objeto de políticas e incentivos por parte del Gobierno, quien ha propendido por garantizar la estabilidad de los ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida en la ruralidad.

Dadas las limitaciones que los Estados enfrentan para garantizar la provisión de los bienes y servicios públicos necesarios para el desarrollo de cualquier actividad económica, los sectores productivos de la sociedad han empleado diversas maneras para generar directamente dichos bienes y servicios en pro de su propio beneficio. Las organizaciones gremiales y sindicales han impulsado, desde el interior de cada sector económico, propuestas que fomentan el crecimiento del sector al que representan, haciendo eco en decisiones de la agenda pública nacional. Infortunadamente,

sin el respaldo suficiente que un Estado Social de Derecho debe proveer a iniciativas de desarrollo económico, el resultado es la satisfacción de elogiar *ex-post* a las que llegaron a buen término y no generar discusiones sobre aquellas que se quedaron en el tintero.

El agro colombiano, por su tradición, reconocimiento y diferenciación geográfica frente a otros sistemas productivos mundiales, demanda un interés por el fortalecimiento de su tecnificación y de la calidad de los productos agrícolas. Ese interés motiva a analizar el proceso de diseño e implementación de la política pública relacionada con los Fondos de Estabilización de Precios, en este caso aplicado al sector de la palma de aceite. A partir de dicha motivación, este documento muestra cómo lo que supone la teoría económica respecto a la bondad de estas iniciativas en pro del fomento sectorial, puede o no distanciarse de la realidad, en razón a los intereses de los actores involucrados y por las estructuras institucionales que establecen las reglas de juego en la economía de cada país.

Este documento cuenta con cinco secciones, siendo la primera la presente introducción. La segunda sección desarrolla el marco teórico y conceptual que

será utilizado en el análisis de política del Fondo de Estabilización de Precios. La tercera sección presenta algunos ejemplos de mecanismos de estabilización de precios y de intervención del Estado en la regulación y protección de los sectores. El cuarto capítulo describe el caso del fondo de estabilización de precios en el sector palmero usando el contexto histórico que propició el desarrollo del sector y una descripción del mismo para el periodo de diseño e implementación de la herramienta de política. La quinta sección de este documento analiza el caso de estudio que corresponde al diseño e implementación del Decreto 2354 de 1996, correspondiente al Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP, Palmero). Para esto, se hace un análisis de política pública en el que se incluye el proceso, los actores, los instrumentos e intereses dentro del caso. La última sección presenta las conclusiones y reflexiones finales del estudio.

¿Por qué intervenir en la economía? Análisis desde la economía pública

Los mercados, como mecanismo de asignación de recursos, no siempre funcionan de manera adecuada. En ese sentido, existen situaciones donde la intervención del gobierno en la economía puede potencialmente aumentar el bienestar, ya sea a través de ganancias en eficiencia o mediante procesos de redistribución. De esa forma, el gobierno, además de establecer las condiciones –reglas de juego– para que puedan operar los mercados, interviene cuando se presentan fallas de mercado o cuando considera necesario ajustar la distribución de recursos dentro de la sociedad. Dichas fallas de mercado pueden ser ocasionadas por la presencia de externalidades, la existencia de bienes públicos o la competencia imperfecta. Para corregir estos problemas, el Estado, en su función social o económica, puede determinar la imposición de un impuesto o el otorgamiento de un subsidio, la provisión directa (o mediante un tercero) de un bien o servicio público, o regular el mercado para generar una mayor eficiencia a través de la competencia.

Ahora bien, los beneficios de las intervenciones no se generan simplemente al corroborar la presencia de

una de las situaciones anteriormente mencionadas, sino por la capacidad del sector público para mejorar los resultados en una situación determinada. De esa forma, para el análisis detallado del proceso de diseño e implementación de una política pública, se hace necesario, en primer lugar, determinar la justificación económica que da pie a la intervención del Estado. Por lo tanto, a continuación se presentan las condiciones que han justificado un rol activo del Estado en la agroindustria de la palma de aceite en Colombia, así como sus instrumentos e implicaciones económicas.

Externalidades

Existen externalidades en la producción o consumo de un bien, o de un servicio, cuando la acción de una parte da lugar a efectos paralelos –favorables o desfavorables– sobre un tercero. ¿Cuál debe ser la participación del Estado en relación a estas externalidades? Según Ronald Coase (1960), para determinar si el Estado debe participar directa o indirectamente en la solución de las fallas de mercado, es importante tener en cuenta los costos de transacción derivados de dicha intervención. Muchas veces es mejor que la participación del Estado en la economía se limite a establecer las reglas de juego –marco legal o derechos de propiedad– que permitan que los privados lleguen a negociaciones satisfactorias, dando paso a que exista una asignación de equilibrio¹ y Pareto-eficiente² de los recursos.

En el caso de las externalidades positivas derivadas de la producción de un bien o servicio, esto es, cuando el beneficio marginal para la sociedad (o para el grupo) es más alto que su beneficio marginal para un individuo –en otras palabras, cuando los beneficios de un bien o servicio trascienden a quién los produce y ocasionan que el beneficio social sea mayor que el privado– surgen dos preguntas aún más complejas; por un lado, quién debe producir este tipo de bienes o servicios y, por otro, si se debe o no cobrar un precio que permita cubrir los costos de la prestación del servicio. En últimas, estas cuestiones corresponden a entender

- 1 Es una situación estable u óptima de la que no se quieren mover los agentes, porque obtienen el máximo beneficio posible al menor costo.
- 2 Situación en la cual no es posible aumentar el grado de satisfacción o utilidad de un individuo sin reducir el bienestar de cualquier otro agente.

quién y cómo se debe financiar la producción del bien o servicio. Comprender lo anterior es importante porque, como se verá más adelante, para algunos bienes o servicios que tienen la característica de no exclusividad, el costo administrativo para el proveedor al momento de cobrar un precio a aquellos que se benefician de este es muy alto. Así mismo, la no exclusividad da lugar al problema de *free rider*, es decir, a que se consuma del bien sin contribuir a su financiación. Este problema requeriría –de acuerdo a la teoría económica anterior a los planteamientos de Coase– que el único mecanismo de suministro del bien o servicio fuera a través de un bien público, financiado con recursos del presupuesto del gobierno (aplicando un impuesto general a la sociedad).

Coase (1974) argumenta que ciertos servicios que presentan externalidades positivas pueden ser provistos por privados siempre y cuando se genere algún grado de exclusividad –ya sea por restricción física o por financiamiento obligado–, dentro del cual se puede incorporar una contribución obligatoria a aquellos que por su actividad económica podrían beneficiarse en algún momento del mismo, para garantizar la recuperación de los costos. Si se mantuviera la financiación por parte de los recursos del presupuesto de la nación y no directamente de quienes consumen dicho servicio o producto, se generarían dificultades institucionales para modificar las condiciones de la provisión del bien o servicio, produciendo un menor grado de eficiencia en la prestación del mismo. De esta manera, para este tipo de bienes, el rol del gobierno se limita a establecer y garantizar los derechos de propiedad sobre quien presta o provee el bien o servicio y sobre quienes se benefician. Para ilustrar esta situación, Coase (1974) utiliza el ejemplo de los faros (*lighthouses*)³ en

3 En su análisis de la evolución del sistema de iluminación de la navegación a través de los faros en Inglaterra y Gales, Coase cuestiona la literatura anterior que usaba los faros como ejemplos de bienes públicos, y muestra que, por el contrario, varios empresarios privados construyeron y administraron los faros de forma rentable, lo que está más alineado con los bienes de club. Coase destaca que el gobierno británico no construyó los faros o los financió directamente del presupuesto, lo que hubiera podido generar ineficiencias en la administración, pero sí estableció las reglas para que los faros fueran construidos por los privados. De esta manera, estableció una contribución o cuota para los consumidores (dueños de los barcos, transportadores y aseguradores) que permitiera financiar la operación de los mismos, otorgándoles a cambio el control sobre los faros.

Inglaterra durante el siglo XIX para argumentar que ciertos bienes o servicios con características de bien público pueden ser provistos de manera eficiente por privados, pero requiriendo de manera clara del apoyo del gobierno para garantizar su adecuado funcionamiento. Así, el gobierno fija las reglas para que los privados operen y sean los consumidores del servicio los encargados de pagar por él a través de una especie de contribución fija.

Bienes de club y la actividad gremial

Dentro de la teoría económica y el análisis de la intervención del Estado en la economía, una de sus funciones es garantizar las condiciones para que existan los bienes públicos (Samuelson, 1964). Las dos características principales de los bienes públicos son la no rivalidad y la no exclusión. La primera implica que consumir el bien no lo agota, es decir, no disminuye la disponibilidad del mismo, mientras que la segunda característica se refiere a que no se puede restringir el acceso al bien y que todos pueden consumirlo. Ahora bien, determinar la provisión óptima de un bien público presenta varios inconvenientes (Coase, 1970; Samuelson, 1964). El primero es un problema de información en cuanto a que, al ser no rival, genera que los individuos no revelen cuánto valoran el bien y cuánto estarían dispuestos a pagar por él. Segundo, al ser no excluyente, se genera un problema de *free-rider* en donde un buen número de agentes terminaría beneficiándose del bien sin pagar por él.

Un tipo de solución a este problema puede provenir de los privados a través de mecanismos de acción colectiva (Ostrom, 2000), como cuando la coordinación entre los particulares resulta en bienes de club. Los bienes de club se caracterizan por incumplir uno de los supuestos básicos del bien público puro, la no exclusividad. De esta manera, se ataca el problema de *free-riding* propio del bien público puro. Para poder proveer una cantidad óptima del bien o servicio este debe ser financiado por aquellos que acceden a los beneficios que trae su prestación. De acuerdo con esto, los bienes de club generan un derecho de consumo (o propiedad sobre el bien) por parte de un grupo, lo que implica exclusión, pero con la contraprestación de un pago o contribución directa. De esta forma, los bienes de club se pueden mirar como organizaciones privadas,

cuyos miembros consumen de manera colectiva –produciendo en algunos casos también– al menos un bien o servicio que una sola persona no tendría la capacidad de financiar (Buchanan, 1965).

Existen, por lo tanto, varios ejemplos de bienes y servicios que pueden ser caracterizados como bienes públicos con externalidades positivas para el desarrollo agropecuario, y otros que, por su exclusión frente a otros sectores, pierden la característica de los bienes públicos puros pero que se comportan bajo el esquema de bienes públicos imperfectos o de ‘club’. Uno de estos casos son las agremiaciones de productores, en cuyos servicios se encuentra la administración de los fondos de estabilización de precios. La representación gremial se constituye en un bien público para el grupo respectivo, sin embargo, no lo es para el conjunto de la sociedad (Cuéllar, 1993). En esa medida, la actividad gremial se destaca como un caso de bien de club en el que sus afiliados gozan de ciertos beneficios que pueden ser utilizados por todos, en algunos casos con congestión. Según Urrutia (1983), la finalidad de la actividad gremial consiste en constituirse como una asociación que maximiza los intereses comunes de sus miembros (bien público), pero con el problema de financiación para ciertos casos, en el que ciertas determinaciones voluntarias no implican que quienes no aporten no puedan ser beneficiados. Por este motivo, la legislación nacional e internacional ha fijado en el caso de los Fondos la obligatoriedad –en la mayoría de los casos– de los aportes como mecanismo de contribución de los beneficiados en la financiación del objeto común.

En efecto, dado que la provisión de bienes públicos está en función de las contribuciones de los agentes y que incluso, aun sin colaborar para ello, otros agentes pueden beneficiarse del bien público –evitando los costos de contribuir a su producción (*free riders*)–, se suele generar una subprovisión del bien. En algunos casos, este problema conocido como “dilema del bien público” (Hardin, 1968) se soluciona imponiendo una contribución obligatoria para acceder al bien, como en el caso de la actividad gremial. Esta obligatoriedad lleva a que el equilibrio de la interacción entre los agentes (equilibrio de Nash⁴) pase de un escenario de

4 Un equilibrio de Nash es una situación en la cual todos los jugadores (*e.g.*, firmas/productores) han puesto en práctica una estrategia que maximiza sus ganancias dadas las estrategias de los otros (precios altos vs. precios

no cooperación a uno de cooperación o equilibrio de bienestar. Es decir, los agentes están mejor si contribuyen o cooperan en la provisión del bien o servicio.

En ese sentido, la actividad gremial puede llevar a un equilibrio de Nash de cooperación que mejora el bienestar de los afiliados, ya que la toma de decisiones individualmente racional puede llevar al desastre colectivo; es decir, se presenta una incongruencia entre el beneficio privado y el bien colectivo. Por ejemplo, en el caso de la producción de un bien como el aceite de palma, la no cooperación podría llevar a un exceso de oferta en el mercado local que deprima los precios internos del producto, resultando en menores ganancias para los cultivadores y, por ende, en una reducción del área cultivable. Sin embargo, la intervención del Estado a través de la asociación gremial como administradora del FEP Palmero permite organizar la producción y comercialización a través de reglas de juego claras, donde grupos de productores venden en diferentes mercados para evitar que los precios se depriman y propiciar que la ganancia neta de precio en todos los mercados de colocación del producto se reparta entre los productores, llevándolos a un equilibrio de cooperación.

Economía internacional: precios de referencia y sistemas de estabilización

Por su parte, debido al afán por afrontar nuevas tendencias globalizadoras en comercio exterior, los países han desarrollado una variada gama de incentivos que se han ido ajustando a las necesidades del entorno mundial de manera progresiva. En productos que tienen sustitutos en el mercado, como el aceite de palma –con los aceites de soya, canola, girasol, coco, entre otros–, los subsidios a los productos sustitutos terminan alterando el precio de mercado del aceite de palma debido a que estos incentivos –por ejemplo en Estados Unidos o la Unión Europea– generan que se incremente la oferta del producto sustituto y, por ende, su precio se reduzca, con lo cual se genera que los consumidores

bajos/vender local vs. exportar/producir X cantidad vs. producir Y cantidad). De tal forma, ningún jugador tiene ningún incentivo para modificar individualmente su estrategia. El equilibrio de Nash no implica que se logra el mejor resultado en conjunto para los participantes, sino el mejor resultado para cada uno de ellos considerados individualmente.

sustituyan aceite de palma por aceites de menor precio. Esa menor demanda por aceite de palma presiona a la baja el precio internacional y afecta de manera directa el ingreso que perciben los productores en países como Colombia.

A su vez, los impuestos a la exportación que existen en los principales países productores de aceite de palma (Malasia e Indonesia) –países formadores de precios que representan cerca del 90 % de la producción mundial–, generan un incremento del precio internacional y una reducción de su oferta en el mercado internacional. De esta manera, los precios que se forman y que se perciben en el mercado colombiano son el resultado de distorsiones en otros mercados, así como de distorsiones en los países formadores de precios. A partir de lo anterior, es fundamental analizar los mecanismos que permitirían mitigar esos efectos, especialmente para economías pequeñas y abiertas como la colombiana.

Precios de referencia y estructuras de mercado

Los precios de referencia son estándares que los consumidores (o productores) utilizan para comparar los precios actuales de productos (Bass, Haruvy & Prasad, 2006). Estas comparaciones influyen en su percepción y valoración de precios y, en consecuencia, sobre la decisión de compra o venta de los agentes. Ahora bien, la teoría microeconómica parte del supuesto que el ajuste entre los precios y las cantidades es inmediato. Sin embargo, en sectores como el agro, por ejemplo, las cantidades no se ajustan de manera inmediata a la variación en los precios debido a que los productores realizan una siembra tomando como referente el precio de un momento del tiempo. Por lo tanto, las variaciones “bruscas” y “sorpresivas” en los precios pueden afectar significativamente los ingresos de los productores, en la medida en que no tienen la capacidad de ajustar rápidamente la producción. Esta inestabilidad de los precios se traduce en una inestabilidad de los incentivos para invertir, ampliar las áreas cultivadas, generar empleo y aumentar la oferta (CID, 2010). Esta falla de mercado suscita el análisis de la estabilización de los precios en los diferentes sectores de la economía.

Según Steiner, Salazar & Becerra (2015), estabilizar el precio corresponde a la adopción de medidas que

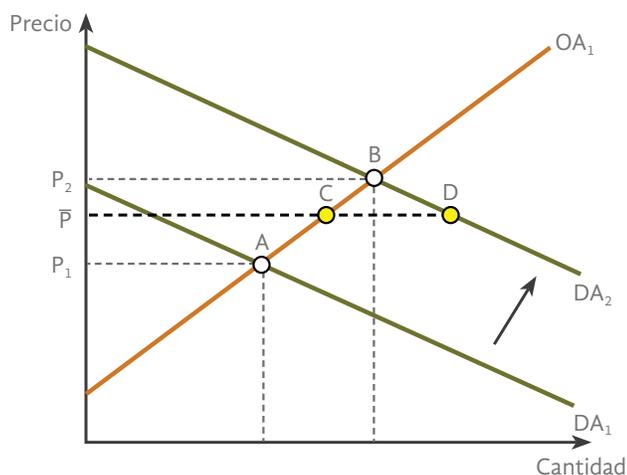
permitan reducir la volatilidad en el precio que recibe el productor como consecuencia de las oscilaciones en el precio externo, ya sea por movimientos en la oferta o en la demanda. Para ilustrar esta situación, en la Figura 1 se puede observar el comportamiento de los precios ante choques de demanda y oferta teniendo en cuenta precios de referencia. En ambos escenarios el productor se enfrenta a dos precios, p_1 y p_2 , uno para el precio de equilibrio en el momento inicial y el segundo el precio que establecería el mercado ante el choque. Cuando existe un choque en la demanda (Figura 1a), bajo libre mercado, el precio del bien aumentaría hasta un nivel p_2 (punto B); sin embargo, al establecer un precio de referencia \bar{p} se genera una distorsión en la libre asignación de los recursos, incentivando en este caso una menor oferta (punto C) o mayor demanda (punto D). Sin tener en cuenta el mecanismo de estabilización, conducir el precio de mercado al nivel del precio de referencia –por debajo del nuevo equilibrio del mercado– tiene efectos sobre el bienestar de la economía, generando un mayor excedente del consumidor y un menor excedente del productor, en la medida en que se percibe un menor precio, pero ocasionando una pérdida irrecuperable de eficiencia al restringir la libre asignación de los recursos (ver Recuadro 1). Un análisis similar se puede realizar ante choques de oferta (Figura 1b).

Lo interesante de los gráficos es que permite visualizar de manera sencilla el funcionamiento de los precios de referencia dentro de la composición del ingreso o excedente de los agentes de la economía, como se explica en el Recuadro 1. Ahora bien, la estabilización en la economía puede derivarse del precio que enfrentan los consumidores, acorde con la racionalidad de la teoría económica, o del precio que enfrentan los productores, que es el caso relevante para analizar en este trabajo. En este sentido, la teoría microeconómica muestra que la capacidad del mecanismo de estabilización del precio para reducir la varianza del ingreso depende de la elasticidad precio de la demanda (Econ-Estudio, 2014). Cuando la demanda es elástica los movimientos de la oferta generan cambios menores sobre los precios, mientras que cuando es altamente inelástica los choques de oferta van a producir variaciones más fuertes sobre los precios, teniendo efectos importantes sobre los ingresos. Esto es relevante en la medida en que los esfuerzos de los instrumentos de

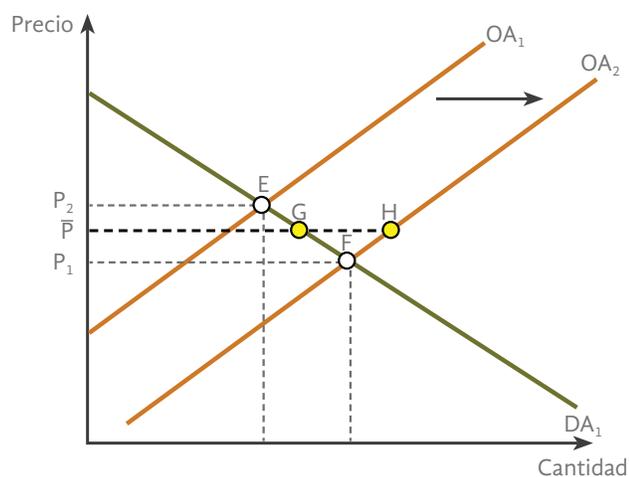
Figura 1. Precios de referencia y choques de oferta y demanda

Fuente: elaboración propia.

a. Con cambios en la demanda



b. Con cambios en la oferta



estabilización serán menores cuando la demanda es elástica, y mayor para el caso contrario⁵.

Sin embargo, el análisis anterior se mantiene cuando se está en presencia de una estructura de mercado competitiva o con algún grado de poder de mercado por el lado de los productores (oligopolio). No obstante, cuando estamos en presencia de un oligopsonio, es decir, un número reducido de compradores con algún grado de poder de mercado frente a los productores, el resultado del análisis cambia. En este caso, como en todos los mercados no competitivos, se produce una pérdida irrecuperable de eficiencia, pues el establecimiento de

un precio por debajo del nivel de competencia perfecta reduce el excedente de los productores y, aunque aumenta el de los consumidores oligopsonistas, este aumento no es suficiente para compensar la pérdida de la economía. Este caso suele ser muy frecuente para algunos productos agrícolas –e.g., aceite de palma, cacao, tabaco– (IICA, 2006), en donde el número reducido de compradores incide sobre el precio y las cantidades ofertadas en el mercado. En este contexto, un mecanismo de estabilización que permita llevar el precio a un nivel superior al resultado del oligopsonio y semejante a uno competitivo parece adecuado. En la práctica, la estabilización de precios no funciona con la imposición de un precio mínimo (al cual productores y consumidores se adhieren), sino a través de un sistema que reduce la oscilación del precio que percibe el productor frente a un referente (ya sea el precio internacional o un índice).

5 Para el caso del aceite de palma en Colombia, las estimaciones de Tudela *et al.* (2004) arrojan una elasticidad precio de la demanda de -0.2, lo cual quiere decir que la demanda es inelástica, recobrando un mayor sentido respecto de la importancia de mecanismos de estabilización.

Recuadro 1. Competencia y bienestar

En un mercado eficiente, el equilibrio bajo competencia perfecta resulta de la igualdad entre el precio y costo marginal. Cualquier precio que se aleje del costo marginal en equilibrio impone costos de eficiencia a la economía, obligando al mercado a operar a precios más altos y cantidades más bajas; es decir, impone costos sobre el bienestar de la sociedad. De esta manera, cuando los precios se fijan por encima del costo marginal, el excedente del productor aumenta y el excedente del consumidor se reduce, pero en el neto de la economía el excedente que reciben los productores no compensa la pérdida de los consumidores y se genera en el mercado una pérdida irrecuperable de eficiencia, que no es más que una pérdida de bienestar social.

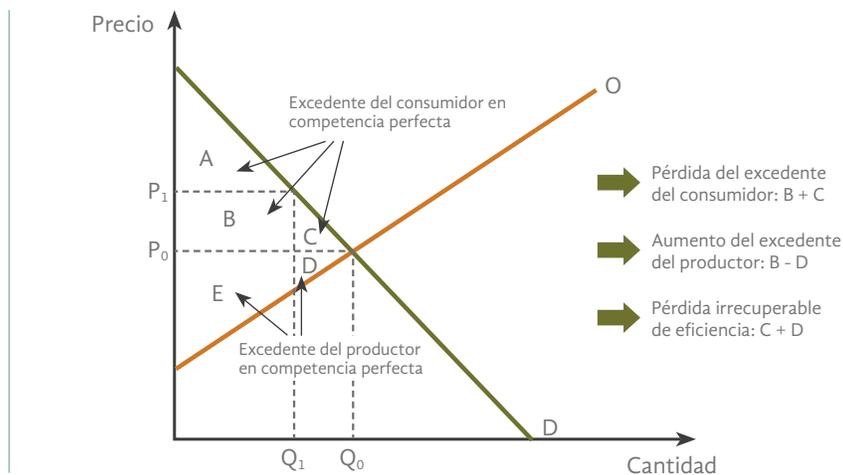
Esta situación se puede ver la Figura 2, en la que ante un mayor precio que el que fija el mercado en libre competencia, existe un espacio entre la curva de oferta y demanda (suma de C+D) que compone el costo social de ese precio por encima del equilibrio de mercado. A su vez, mientras menor sea la elasticidad precio de la demanda –i.e., mientras menor sea la pendiente de la curva de demanda (más vertical)– mayor será la pérdida irrecuperable de eficiencia, en la que contribuyen con una mayor proporción los consumidores.

Adicionalmente, se producen efectos sobre el bienestar cuando se mira la estructura de costos de las firmas, ya que con una estructura de costos más altos se generaría una pérdida adicional de bienestar por parte de la firma que la economía no recupera. En este caso, en una economía se podría estar manteniendo un cierto nivel de poder de mercado bajo una ineficiencia productiva. En cualquier caso, el ejercicio es simétrico con un análisis de un precio por debajo del de mercado.

Es importante resaltar, que en la realidad no existe competencia perfecta y que, por tanto, las empresas tienen cierto poder de mercado que les permite recuperar sus costos fijos. Así mismo, en algunos países que cuentan con economías abiertas y pequeñas, las cuales son tomadoras de precios, la implementación de precios de referencia o mecanismos de estabilización cuenta con un componente social que va más allá del análisis del mercado. Principalmente, se busca garantizar un ingreso mínimo que en gran medida se ve afectado por una menor estructura de costos en los países externos, o de manera contraria, por una estructura de costos mayor en su propio país, la cual se ve influenciada en muchos casos por factores diferentes a los propios de la actividad económica. Por ejemplo, factores impositivos, de infraestructura vial y de transporte marítimo, laborales, entre otros. Lo que usualmente se llama el ‘costo país’.

Figura 2. Bienestar del consumidor y del productor

Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Sistema de franjas de precios vs. sistema de bandas de precios

Para efectos de la discusión académica, es importante diferenciar entre el sistema de franjas de precios (SFP) y el sistema de banda de precios (SBP) o diferencial de precio promedio, más aún cuando los conceptos se utilizan de manera indistinta (Saggi & Wu, 2016). Es importante esta distinción en la medida en que tanto el instrumento de política que se implementa para estabilizar los precios, como el objeto de la estabiliza-

ción, son diferentes en uno y otro caso. En el SFP el instrumento que estabiliza es el arancel, con el fin de estabilizar los precios internos o los costos de insumos importados en el tiempo, mientras que el SBP estabiliza los precios en el mercado externo para garantizar un equilibrio en el ingreso del productor mediante una compensación o transferencia de recursos a los agentes o entre mercados.

El precio internacional recoge las distorsiones y fluctuaciones producto de las políticas agrarias de los países exportadores, y por ello, múltiples países aplican

una franja para la importación de productos agrícolas que compiten con su producción nacional. Los sistemas de franja de precios cobran importancia en un ambiente de apertura comercial y en América Latina a finales del siglo xx, donde las economías de la región implementaron una liberalización comercial de la agricultura, principalmente, y requerían de mecanismos de defensa y estabilización que no frenaran el desarrollo del sector y lo hicieran menos vulnerable a choques internacionales (Del Valle & Ramírez, 1991). Así entonces, la franja de precios logra ser un sistema de compensación y amortiguación para el mercado interno de producción y consumo frente a la alta volatilidad de los precios internacionales en el tiempo.

De esta manera, la franja de precios es un instrumento de política económica que establece un precio “piso” y un precio “techo” con base en el precio internacional de un grupo de productos importados (o insumos para el caso industrial), con el propósito de estabilizar los costos de importación y en consecuencia los precios del mercado interno. Cuando el precio observado se sale de los límites de la franja (Figura 3), según corresponda, se recurre a los aranceles, o bien a través de derechos adicionales o rebajas arancelarias, para llevar los costos de importación dentro de la franja (Comunidad Andina, 1994). Dentro de esa franja funciona un precio de mercado. Los límites de la estabilización que se logren dependerán de la amplitud de la franja puesto que, cuanto más angosta, más activa debe ser la política de precios, *i.e.*, el estabilizador (arancel) debe moverse con mayor frecuencia y en mayor proporción. De esta manera, la franja de precios convierte un instrumento de política comercial (el arancel) en un factor variable que permite contrarres-

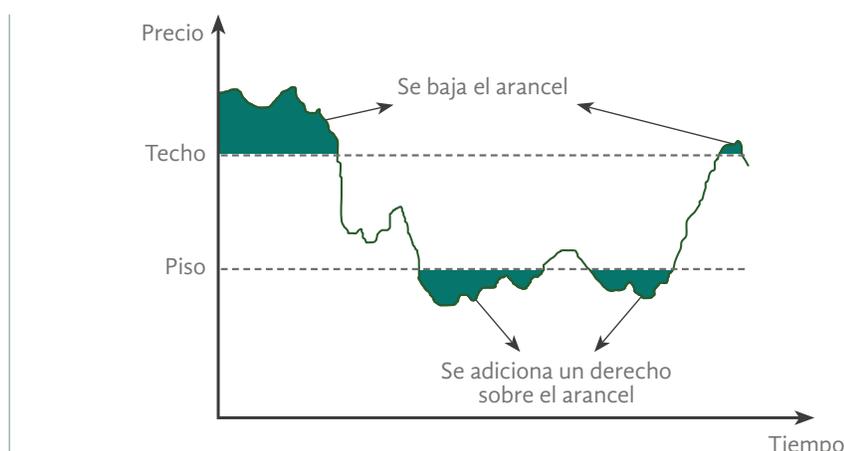
tar las fluctuaciones externas del precio internacional mediante su ajuste automático.

De manera práctica, cuando el precio internacional se encuentra por debajo del precio piso de la franja, el arancel se aumenta en su parte *ad valorem* (derecho adicional), adicionando este valor a la tarifa arancelaria nominal que le corresponde al producto de acuerdo con la estructura arancelaria general de la economía (Comunidad Andina, 1994). Por el contrario, si el precio internacional se encuentra por encima del precio techo de la franja, el arancel en su componente variable se reduce hasta máximo el equivalente a la tarifa arancelaria nominal, resultando en momentos en los cuales el arancel total de importación es 0 %, como lo muestra la Figura 3. Cuando el precio internacional se ubica dentro de la franja, el arancel equivale a la tarifa arancelaria nominal del producto en la economía.

Al respecto, la teoría económica es importante para comprender que la altura del precio mínimo o piso determina el costo mínimo del producto importado; así pues, a mayor altura mayor es la protección a la producción nacional (Del Valle & Ramírez, 1991). La política arancelaria solo brinda protección adicional si el precio internacional es inferior al nivel mínimo. Es importante anotar que, en cualquiera de los casos mencionados, los precios de referencia incluyen los costos del flete de importar el producto (costo, seguro y flete- CIF). Lo anterior genera que, por ejemplo, en países con mayores costos logísticos o de transporte, el precio que se percibe sea mayor, o por el contrario, que la utilidad sea menor si no se le traspasan todos los costos al precio, lo cual influye en el nivel de la franja.

Figura 3. Sistema de franja de precios

Fuente: elaboración propia.



A diferencia del SFP, el sistema de banda de precios o diferenciales promedio de precios, como instrumento de política económica, tiene la finalidad de estabilizar el ingreso que perciben los agentes a través de un mecanismo de compensación o de transferencia de recursos, ya sea en el tiempo o por la colocación del producto en diferentes mercados, cada uno de ellos con costos de oportunidad distintos. De esta manera, el mecanismo toma como referentes, por ejemplo, el precio de paridad de importación, es decir, lo que costaría importar una unidad del producto tomando en cuenta el precio internacional, el costo del flete y los aranceles, y un precio de exportación que sería equivalente al precio internacional restando los costos de transporte y de los aranceles. Este sistema funciona como un mecanismo alternativo de cobertura de riesgo, principalmente para productos que presentan alta volatilidad de su precio en los mercados internacionales.

A través de cesiones (ahorro) y compensaciones (desahorro), dependiendo de si el precio de referencia o promedio entre mercados se encuentra por encima o por debajo del nivel de la banda, el fondo ahorra o desahorra (el productor cede o se ve compensado), la estabilización del precio (Figura 4). De esta manera, se busca –por ejemplo, en el caso de estabilización en el tiempo– atenuar los periodos de precios bajos, estimulando la exportación de los volúmenes del producto y protegiendo el ingreso del productor, comercializador o exportador⁶. Si miramos la Figura 4, cuando el precio internacional –que para una economía pequeña y abierta es el referente del precio interno, al ser tomadora de precios– se encuentra por encima del precio máximo que fija la banda (o techo), el productor le aporta al fondo la diferencia de ingresos entre lo que representa el precio techo o de referente de exportación y la venta bajo el precio de mercado.

En muchos casos, en la medida en que los precios de los productos agrícolas no son series estacionarias, los periodos de precios bajos difieren de los de precios

6 En el caso de estabilización entre mercados, se busca que para los productores sea indiferente vender en un mercado u otro, estimulando la exportación del producto y protegiendo el ingreso del productor, comercializador o exportador por sus ventas en los diferentes mercados, evitando así sobreofertas en mercados abastecidos.

altos, razón por la cual una estabilización en el tiempo requiere de la intervención activa del Gobierno Nacional, de lo contrario exigiría acumular primero una buena cantidad de recursos vía cesiones para enfrentar un eventual periodo largo de precios bajos. El inconveniente es que la capacidad de financiación del Gobierno es limitada y después de un tiempo tiende a hacer inviable el mecanismo de estabilización, a menos de que exista una forma alterna de financiación o de concepción de la estabilización, como es el caso de la palma de aceite.

La parafiscalidad como instrumento de financiación

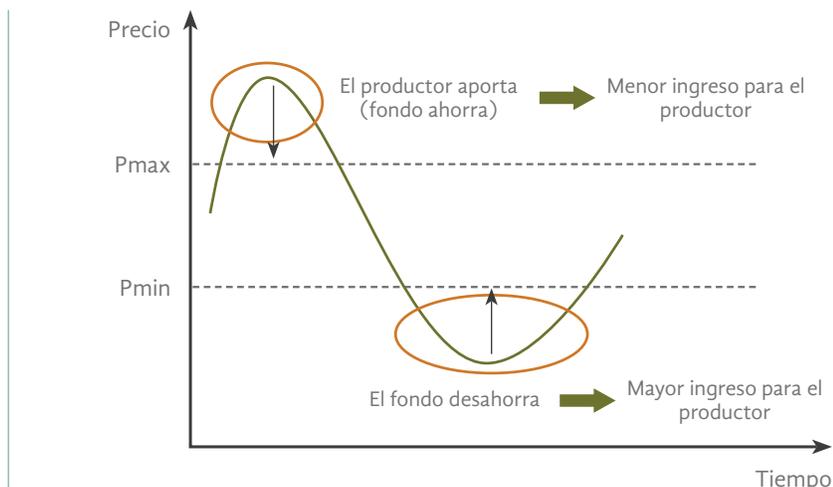
La Corte Constitucional (2013) define los tributos como prestaciones establecidas por el Estado para el financiamiento de sus actividades. Según el órgano constitucional, estos pueden ser de tres clases: en forma de impuestos, tasas y contribuciones⁷. La literatura económica ha centrado su interés en los impuestos como un mecanismo de intervención del Estado en la economía en el que prima la consecución de recursos para financiar su actividad. Los impuestos tienen también usos de lógica redistributiva en cuanto, con un adecuado sistema de tributación, se puede definir una distribución del ingreso al cobrar de manera diferenciada dadas las características económicas de los individuos (Bird, 1992). En tercer lugar, cumple la

7 Según los conceptos de la Corte Constitucional:

- Los impuestos son prestaciones de carácter obligatorio y general, y no guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente. A su vez, hacen parte del presupuesto por lo que no se destinan a un servicio público específico, y se cobran teniendo en cuenta la capacidad de pago del contribuyente.
- Las tasas son ingresos tributarios que contribuyen a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado en la prestación de un servicio o provisión de un bien, materializadas mediante un precio. Estas únicamente se originan a partir de la solicitud o acción del contribuyente en el acceso al bien o servicio.
- Las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no remuneran un servicio prestado por el Estado ni son de carácter general, sino que tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen. La administración de los recursos la ejerce un órgano del mismo sector económico, el cual está sometido al control fiscal de las entidades del Estado.

Figura 4. Esquema de estabilización a través de banda de precios

Fuente: elaboración propia.



función de incentivar o desincentivar (corregir fallas de mercado) el consumo o la producción de determinado bien, en la medida en que afecta los precios relativos de los bienes (Conto, 2007; Musgrave, 1985). Por último, los impuestos sirven para estabilizar el ciclo económico; es decir, regular al estilo keynesiano (política contracíclica) el gasto del Estado de acuerdo al ciclo (Bird, 1992).

Ahora bien, este no es el caso de las contribuciones o parafiscales. Aunque los parafiscales son utilizados para financiar diferentes actividades dentro de la economía, en especial del sector productivo, los parafiscales no son propiamente un tipo de impuestos, ya que poseen un carácter mixto (Conto, 2007; Plazas, 2005; Salcedo & Cruz, 2010), en tanto tienen componentes de un impuesto y de una tasa, pero no son ni lo uno ni lo otro. Este mecanismo consiste en el aporte de contribuciones obligatorias por parte de los agentes de la economía (productores o trabajadores), destinadas al fomento de ciertas actividades (sociales, laborales o productivas) que son administradas directamente por el Estado o, en algunos casos, cedidas a los privados bajo el control del Estado. Es decir, los agentes reciben a cambio una prestación específica.

Los aportes parafiscales se asemejan a un impuesto en la forma de una contribución obligatoria, pero por ese motivo, los agentes tienen el derecho de reclamar por el servicio, lo que no ocurre con los impuestos, ya que son generales y entran al erario público (Corte Constitucional, 2013). De esta manera, implican un beneficio directo a quienes pagan la contribución en la medida en que se cobran a un

gremio o colectividad específica para ser dedicado a cubrir las necesidades e intereses de dicho gremio o colectividad. Sin embargo, aunque conlleva la prestación de un servicio, no existe una relación directa e inmediata entre pago y servicio –i.e., si bien se puede acceder al servicio (e.g., salud), puede ser que nunca se use el servicio, pero en cualquier caso se realiza la contribución–, lo que lo diferencia de la tasa (Corte Constitucional, 2013; Plazas, 2005;).

Así mismo, teniendo en cuenta que la contribución parafiscal se utiliza como mecanismo para generar ingresos en favor de unos beneficiarios previamente reconocidos, esta corresponde a una renta de destinación específica, en la que a través de una contribución propia a un sector se favorece a los miembros de dicho sector específico de la población (Corte Constitucional, 2013). Esto no corresponde a la prohibición consagrada en la Constitución Política, en la que a través de un gravamen general se realice una destinación específica de recursos a un grupo. Por su parte, la teoría económica establece que las rentas de destinación específica se justifican, de manera exclusiva, cuando existe una relación directa entre el origen y el destino de la renta (Bird & Wiesner, 1981).

De otro lado, en la literatura económica se encuentran dos tipos de contribuciones parafiscales: la parafiscalidad social (aporte a seguridad social y pensiones) y la parafiscalidad agropecuaria (Querol, 1977; Bernal & Cárdenas, 2004; Sánchez, Duque & Ruíz, 2009; OECD, 2015). La principal diferencia entre las dos es que la parafiscalidad social representa una retribución a la prestación de un servicio por parte

del Estado, mientras que la parafiscalidad agropecuaria tiene la finalidad de generar un beneficio directo a quienes aportan estos recursos.

La parafiscalidad agropecuaria puede dividirse en parafiscalidad de fomento y de regulación (Plazas, 2005). La parafiscalidad de fomento busca fortalecer la capacidad de acción de un sector específico a través de la provisión de bienes y servicios como el fortalecimiento de la institucionalidad, la investigación y transferencia de tecnología, la comercialización, entre otros. La parafiscalidad de regulación se encamina a racionalizar el mercado y las condiciones de la oferta. Dentro de estos últimos se encuentran, por ejemplo, los Fondos de Estabilización de Precios.

La parafiscalidad agropecuaria, entonces, corresponde a una contribución de carácter colectivo, que se percibe en provecho de instituciones públicas o privadas (Conto, 2007). De esta manera, en el marco del funcionamiento del Estado, la parafiscalidad puede ser entendida como una forma de “descentralización por colaboración”, en tanto el Estado se apoya en organizaciones privadas –ya sea por eficiencia o por incapacidad para hacer presencia– para dar cumplimiento a sus funciones o para la oportuna prestación de un servicio público o provisión de un bien. En palabras de Conto (2007):

“la parafiscalidad no es otra cosa que el instrumento creado mediante el poder del Estado para que, desde la órbita legal y social, neutralice una serie de “externalidades positivas” que debe afrontar un sector de la economía, cuyos miembros, mediante una articulación de su actividad económica, aportan al financiamiento de programas de interés general sectorial para obtener un beneficio particular que les permita mayor competitividad” (p. 24).

Referentes nacionales e internacionales

Con el fin de ubicar el tema y revisar la literatura en la búsqueda de referentes internacionales que avalen los mecanismos de estabilización de precios y las comparaciones con otros países que los implementen, sea en el sector de la palma o en otros productos agrícolas, se hace pertinente citar dos casos en los

que se revalida la política pública de intervención en la protección de la producción nacional en estos rubros. El primer caso es el del sector cafetero en Colombia, cuya tradición de intervención por parte del Gobierno Nacional y como producto con alta volatilidad en su precio, permiten hacer un paralelo interesante con el caso de la palma. En segundo lugar, se hace un análisis del sistema de franjas de precios utilizado por Chile durante más de 25 años, el cual se constituye como un primer referente para algunas de las medidas instauradas en Colombia⁸.

Experiencia del café colombiano

El café como producto transable en el comercio exterior se ha caracterizado por inestabilidad en el precio internacional, baja elasticidad precio de la oferta y la demanda, la existencia de demanda por inventarios y la concentración de oferta y demanda en determinados países (Patrón, 1995). Como consecuencia de la volatilidad en el precio del café, se han adoptado políticas para estabilizar el ingreso de los caficultores y un esfuerzo conjunto por controlar el precio internacional.

Tras la eliminación del Pacto de Cuotas del Acuerdo Internacional del Café en 1988, se produjo una mayor transmisión del precio externo al interno, generando mayor volatilidad de los precios (Steiner *et al.*, 2015). Es decir, se sintieron los efectos en el precio interno cuando los precios externos cayeron, traducidos en menores ingresos por exportaciones. A pesar de esa liberalización de precios que surtió el café, el Gobierno ha intervenido en diversas ocasiones la política de precios, por ejemplo, extendiendo subsidios directos al sector con el fin de compensar a los caficultores en periodos de precios externos bajos, pero significando un elevado costo fiscal.

8 En el Recuadro 2 (pág. 104) se menciona el caso de la franja arancelaria del sector palmero en Indonesia, que aunque no funciona como un sistema de estabilización de precios, sí presenta un referente de elementos de intervención económica como incentivos al sector agropecuario. Además de esto, es importante mencionar que Indonesia y Malasia son los dos principales productores de aceite de palma a nivel mundial.

Steiner *et al.* (2015) identifican tres periodos en el desarrollo de la política de precios internos del café y de la intervención del Gobierno. El primer periodo, 1955-1994, caracterizado por la fijación del precio interno mediante una concertación entre el Gobierno y el gremio cafetero, tuvo como objetivo contribuir a la estabilización del ingreso cafetero. Durante este periodo, “las pérdidas en que incurría la Federación habida cuenta de garantizar este precio mínimo se cubrían con recursos del Fondo Nacional del Café, cuyos ingresos provenían de las ventas del grano en los mercados internacionales y de los impuestos que recaían sobre la actividad cafetera” (p. 7), funcionando como una cuenta parafiscal. El segundo periodo, 1995-2001, se caracterizó, en principio, por una liberalización del precio interno, el cual estaba atado al precio internacional. Sin embargo, en la práctica, el Gobierno estableció un precio de sustentación por debajo del cual no se podía comprar el café. En el último periodo, 2001-actualmente, se elimina el precio de sustentación concertado con el gremio, pero en diversas oportunidades el Gobierno ha extendido diferentes subsidios con el fin de proteger el ingreso de las familias productoras; este es el caso del Programa de Protección del Ingreso Cafetero (PIC).

Un aspecto que resulta fundamental para que los fondos que financian estas políticas –como el Fondo Nacional del Café (FNC)– sean sostenibles, es que el precio del producto o *commodity* revierta a su media, permitiendo que periodos de desahorro se compensen con periodos de ahorro (Steiner *et al.*, 2015). Sin embargo, el retorno del precio del café a su precio medio ha mostrado ser lento, aumentando así la probabilidad de que el mecanismo de financiación a través del FNC se vuelva insostenible en el caso de que sea implementado un sistema de estabilización de precios.

Sistema de Franja de Precios en Chile

La experiencia de Chile se constituye como el referente más cercano del Sistema Andino de Franjas de Precios que se implementaría en Colombia durante la década de los 90, y que incluía el aceite de palma. Durante el periodo 1986-2014 en Chile funcionó un sistema de

franjas de precios⁹ para la importación de trigo, harina de trigo, azúcar y aceites comestibles (ODEPA, 2011). La finalidad de esta franja era la de atenuar el impacto de las variaciones de los precios internacionales de estos productos agrícolas sobre el mercado interno. Al igual que el Sistema Andino de Franjas de Precios, establecido a finales de 1991, el sistema chileno contemplaba un derecho específico (equivalente a la diferencia entre el precio internacional y el “piso” de la franja) que se agregaba al arancel *ad valorem* (arancel general de la economía) cuando el precio internacional se encontraba por debajo del nivel inferior de la banda de precios; por el contrario, cuando el precio de referencia se encontraba por encima del tope de la banda se aplicaba una rebaja arancelaria hasta un máximo equivalente al arancel de la economía.

Entre 1986 y 2002, los precios de referencia internacional de los productos cobijados por la franja se ubicaron por debajo del “piso”, haciendo que el sistema actuara en favor de los productores al imponer el derecho de importación adicional sobre el arancel general de la economía. Caso contrario ocurrió con los precios en la mayor parte del tiempo desde 2003, donde un auge de los precios de los *commodities* generó una rebaja arancelaria que favoreció la importación y, por ende, tuvo un impacto positivo sobre el consumidor.

En 2003 la Organización Mundial del Comercio (OMC) se pronunció en contra de Chile en un proceso en el que Argentina era la parte demandante, obligando a realizar modificaciones en la estructura y procedimientos del sistema de franjas. Como parte de esos cambios se excluyó del sistema a los aceites comestibles y se estableció un cronograma de reducción progresiva del nivel mínimo de la franja, así como la fecha de desmonte total del sistema de franjas de precios.

9 En ese país lo adoptaron con el nombre de “banda”, pero para propósitos de la clasificación utilizada en este trabajo y siguiendo la experiencia colombiana, esta corresponde a un Sistema de Franja de Precios al utilizar el arancel como instrumento de política.

Recuadro 2. Franja arancelaria en el mercado de la palma en Indonesia

Indonesia, en medio de nuestra discusión, es una economía grande y abierta en el mercado del aceite de palma, es decir, es una economía con poder para establecer el precio internacional de los productos derivados de la palma dado su volumen de producción; a diferencia del caso colombiano que es una economía tomadora de precios. Ahora bien, con el fin de impulsar el crecimiento de la agroindustria a través de la elaboración de productos de mayor valor agregado, este país estableció un impuesto sobre las exportaciones de aceite de palma diferenciando entre aceite crudo (CPO) y aceite refinado o derivados de este, buscando desincentivar la exportación del aceite crudo y orientarla a los productos más refinados en la cadena de valor (Fedepalma, 2015).

Este mecanismo funciona a través de una franja arancelaria sobre la exportación de aceite de palma crudo que depende del precio internacional de este *commodity*. Bajo este mecanismo automático se reduce a cero por ciento el impuesto a la exportación cuando el precio de referencia del aceite de palma crudo cae por debajo un valor fijo (Fedepalma, 2015). Sin embargo, la dinámica en la cual esta intervención arancelaria sobre el precio de referencia tiene lugar dista, en gran medida, de lo realizado en Colombia puesto que el interés aquí no es estabilizar un precio interno para no diferenciar entre exportar o vender en el mercado local, sino generar incentivos de transformación dentro de un sector.

Esta comparación es interesante, ya que muestra la utilización de un sistema de franjas como mecanismo de intervención tributaria, la cual depende de los precios internacionales. A su vez, como mecanismo para promover nuevos sectores mediante la generación de incentivos hacia productos de mayor valor agregado.

Fuente: elaboración propia.

El desarrollo de la palmicultura en Colombia y la inserción del FEP Palmero

Los dos sucesos que marcaron un quiebre de la actividad de la palmicultura en Colombia y de su institucionalidad gremial fueron, por un lado, la apertura económica que puso a los precios internos a depender de los precios internacionales y, por el otro, la constitución del Fondo de Fomento Palmero como una cuenta parafiscal que permitiera financiar la labor gremial y ampliar su accionar. En estos dos sucesos se enmarcó la creación del Fondo de Estabilización de Precios para la agroindustria de la palma de aceite. Para entender esto de mejor manera, se parte de una contextualización histórica de las políticas proteccionistas en el país en favor de los agricultores, para luego hacer una caracterización del sector palmero colombiano de mediados de los 90 y la descripción del FEP Palmero.

Contexto histórico

Desde la segunda mitad del siglo XX Colombia, paralelo al resto de economías emergentes de América Latina, adoptó medidas proteccionistas y de sustitución de importaciones encaminadas a fortalecer los sectores productivos nacientes y de mayor proyección y evitar la competencia externa – industria textil y café son los ejemplos locales – (Garay, 1998). Las directrices en materia de política económica que dominaban

la época de tipo keynesiano le otorgaban un rol más preponderante al Estado en cuanto al gasto público. De esta manera, el crecimiento de las economías debía centrarse en la protección del mercado interno, con el fin de reducir la brecha entre el *centro* y la *periferia* (Prebisch, 1963). Bajo ese contexto, las economías desarrolladas se especializaban en bienes intensivos en capital y las emergentes en bienes de mayor uso de mano de obra.

En el periodo presidencial de Lleras Restrepo a finales de los 60, y de López Michelsen a principios de los 70, Colombia puso en marcha medidas proteccionistas en varios frentes. En materia de política comercial, el sistema arancelario evitó fuertemente la competencia de importaciones con producción extranjera, mientras la política monetaria favorecía la exportación de los pocos bienes que se intercambiaban con el extranjero mediante la devaluación gradual y sostenida de la tasa de cambio respecto al dólar y la acumulación de reservas internacionales con divisas resultantes de la actividad comercial (Garay, 1998). Los choques internacionales en los precios del café y del petróleo de la época permitieron reorientar la labor del Estado para garantizar la estabilidad macroeconómica en cuanto a déficit fiscal, inflación y nivel de deuda. Finalmente, una figura preponderante en la época fueron los créditos de fomento otorgados por las corporaciones financieras para el sector empresarial naciente, fuertemente respaldado por el Gobierno

colombiano. Desde mediados de los 70, el país evidenció el movimiento de una política de sustitución de importaciones a promoción de exportaciones, el cual puso en marcha un programa gradual de liberación de importaciones que generó presiones a la baja sobre los precios internos de las materias primas.

En este escenario económico, apostarle a introducir el mercado de la palma en el comercio mundial no fue una tarea sencilla. La creación de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite en 1962 como agrupación gremial, marcó el desarrollo de esta agroindustria en Colombia a nivel comercial (Mesa, 2009). Desde sus inicios en los 60, donde se debía trabajar con el modelo de sustitución de importaciones, la brecha entre producción y consumo del aceite de palma era relativamente grande. En esa época se producían cerca de 40.000 toneladas de aceite, mientras la demanda por este bien era 75 % más alta, por lo que se hacía necesario importar (Guerra, 1987). Sin embargo, la introducción de diferentes medidas de política como el Decreto 290 de 1957 y la Ley 26 de 1959, que generaron deducciones tributarias para inversión, fomentaron la actividad agropecuaria permitiendo que la producción de aceite de palma tuviera un auge importante, llegando a producir más de 140 mil toneladas para finales de los 80 y cerca de 540 mil toneladas para mediados de los 90.

A comienzos la década de los 80 el sector comenzó a evidenciar problemas de comercialización derivados de las políticas implementadas por el Gobierno, por lo que medidas como el crédito de fomento fueron puestas en marcha (Mesa, 1999). Durante 1981 la producción nacional de aceite de palma aumentó un 57 %, lo que comenzaba a generar presiones a la baja sobre los precios internos. Ahora bien, los productores de aceite de palma, buscando una mejor remuneración del producto por parte de la industria, llevaron a su límite máximo la capacidad instalada para almacenar el aceite. En palabras de Guerra (1987), en esa época, dentro del sector industrial “solo se pensaba y actuaba en importar más barato y “moler” arancel en detrimento del empleo y la producción nacional” (p. 9).

Para la década de 1990, las preocupaciones de política se enfocaban, por un lado, en el balance entre la promoción del sector productivo y exportador colombiano, pero por otro, en la responsabilidad

fiscal y el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica. Así pues, como resultado de la introducción del país en la apertura económica y los efectos inmediatos sobre los precios de los productos básicos, tuvo lugar la creación de los fondos de estabilización de precios en el sector agropecuario. Esto en la medida en que, una vez debatida la necesidad de diversificar la producción y fomentar el sector externo, se tornaba indispensable reducir la vulnerabilidad a los choques externos y mantener una volatilidad baja en los precios que perciben los productores, comercializadores y exportadores de los productos, así como evitar una sobreoferta de aceite en el mercado interno, como se vivió durante los 80. Por otro lado, hasta la apertura económica, los precios de los productos agropecuarios eran establecidos por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) para los cultivos de ciclo corto, y por el Ministerio de Agricultura para los cultivos permanentes o de ciclo largo, lo que les garantizaba a los productores el reconocimiento de los costos de producción más un margen de utilidad o *markup*. En ese sentido, la apertura económica puso fin a la fijación gubernamental del precio interno de los productos –para lo cual se utilizaban barreras arancelarias como las cuotas de importación y las restricciones de licencia previa– y significó un cambio fuerte para los productores, quienes desde ese momento tuvieron que convivir con el precio internacional como formador de los precios internos.

El contexto en el cual se configuró el diseño y la implementación del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP Palmero) correspondió a un escenario muy diferente al que hoy por hoy vive el sector. Para mediados de los 90 el sector atravesaba por dos coyunturas muy complicadas para la comercialización del producto: *i*) un precio interno presionado a la baja por una sobreoferta de aceite de palma, producto del nuevo auge del sector; y *ii*) un desplome del precio internacional que no generaba incentivos a la exportación del producto (Reina & Zuluaga, 2011). Desde la apertura económica en Colombia el precio del aceite de palma se situó en función del precio de paridad de importación (Mesa, 2009). Es decir, el sector ajustó su precio de referencia al precio internacional teniendo en cuenta los precios de importación de sus productos sustitutos y el precio de exportación

(cubriendo los costos de fletes), de manera que se cubrieran las necesidades del mercado local y se manejara la oferta exportable de manera óptima, es decir, reduciendo la sobreoferta de producto.

En ese escenario, un mercado internacional que generaba aún más desincentivos de apertura hacia un mercado de exportación derivó en un impacto negativo sobre los precios en el mercado interno producto de una mayor oferta. Por esa razón, la construcción de un instrumento que permitiera (en un escenario de sobreoferta) vender la producción nacional al costo del mercado local y sus excedentes al costo de oportunidad de vender en el exterior, eliminando un sistema de depredación entre productores, unido a una repartición por igual de los riesgos y las ganancias del sector, comenzaba a calar como una necesidad inminente (Mesa, 2009).

La agroindustria de la palma de aceite a finales de los 90

Colombia tenía a finales de 1997 un total de 138.500 hectáreas sembradas de palma de aceite distribuidas en cuatro zonas productoras: Oriental (36,7 %), Norte (26,8 %), Central (23,2 %) y Suroccidental (13,3 %) (Fedepalma, 1998). Para finales del siglo xx el sector palmero colombiano representaba cerca del 2,5 % de la producción mundial, siendo el cuarto productor de aceite de palma. Esta situación generaba de manera directa que el sector nacional fuera un tomador de los precios internacionales, ya que su volumen de producción no tenía un efecto real sobre los precios internacionales, en los cuales Indonesia y Malasia sí jugaban un papel central.

A su vez, a finales de 1997 existían 2.044 unidades de producción agrícola ubicadas en 2.753 fincas. De estas, 44 % presentaban un área superior a las 1.000 hectáreas, 20 % entre las 500 y 1.000 hectáreas, y el resto se encontraban por debajo de estas medidas (Fedepalma, 1998). Las más de 130.000 hectáreas sembradas producían alrededor de 440.000 toneladas de aceite de palma crudo, de las cuales se exportaban cerca de 54.000. A su vez, de otros productos derivados del fruto de palma (almendra y aceite de palmiste, oleína y estearina de palma, etc.) se exportaban cerca de 17.000 toneladas. El número de empresas que exportaban era

muy reducido; en 1996 solo dos empresas exportaron aceite de palma crudo, y en 1997 el número pasó a cuatro, principalmente a través de la comercializadora de palma C.I. Acepalma S.A., creada a comienzos de los 90 por la Federación pero capitalizada con acciones de todos los productores agremiados. El volumen de exportación de aceite de palma crudo por parte de esta última fue creciendo a lo largo de esos años, lo que representaba un mayor número de productores exportando, cada uno con una cuota.

La demanda interna, por el contrario, era menor a la oferta de aceite de palma de producción nacional. Como un dato cercano de la época, el consumo aparente en el mercado interno en 1997 fue del orden de las 387.000 toneladas (Fedepalma, 1998). En este sentido, como se comentó anteriormente, el margen de acción del mecanismo de estabilización –con el fin de reducir la varianza del ingreso– depende de la elasticidad precio de la demanda. Movimientos de la oferta generan cambios menores sobre los precios cuando la demanda es elástica, mientras que cuando es altamente inelástica, los choques de oferta van a producir variaciones más fuertes sobre los precios, teniendo efectos importantes sobre los ingresos de los productores. Al respecto, Tudela, Rosales & Samacá (2004), utilizando datos trimestrales entre 1994 y 2003 para el sector, estimaron una ecuación de demanda de aceite de palma como función del precio de aceite de palma, el precio de aceite de soya (como presumible sustituto directo), el ingreso per cápita y la población. Sus estimaciones encuentran que la demanda por aceite de palma para ese periodo era altamente inelástica respecto al precio del producto, lo que muestra que los choques de oferta en ausencia de un mecanismo de estabilización generaban cambios importantes sobre los precios y, por ende, sobre los ingresos de los productores. Esto entonces incentivó la organización de un Fondo de Estabilización de Precios, el cual funcionaba como un mecanismo de segmentación de mercados para optimizar los ingresos de los productores como se explica más adelante.

Hoy en día, la agroindustria de la palma de aceite está conformada por cultivadores y beneficiadores del fruto de palma de aceite (extractoras). En la integración a lo largo de la cadena cerca de 30 % de los cultivos está integrado con el beneficio de palma de aceite, mientras el 70 % corresponde a fruto comprado.

No obstante, en el caso del aceite de palma crudo, alrededor del 90 % se encuentra integrado verticalmente a industrias, procesadoras de alimentos y productores de biodiésel. De esta manera, la agroindustria de la palma de aceite en Colombia no difiere con exactitud entre los cultivadores, o quienes producen el fruto, y los que tienen las plantas de beneficio o de refinación, es decir, el mercado de productos derivados de la palma. Así mismo, el sector se caracteriza por estar integrado por un gran número de pequeños y medianos productores, muchos de los cuales se encuentran en esquemas de Alianzas Productivas Estratégicas¹⁰.

Funcionamiento del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP Palmero)

Con el fin de entender el funcionamiento del fondo es necesario definir los dos conceptos principales del mismo: cesión de estabilización y compensación de estabilización (Tudela *et al.*, 2004; Mesa, 2009; Reina & Zuluaga, 2011). La cesión de estabilización (ahorro del fondo) corresponde a la contribución parafiscal que aporta el productor al fondo en el momento en que el precio internacional del aceite de palma, para el día en que se registre la operación, se encuentra por encima del indicador de mayor precio, o precio ‘techo’ de referencia de la banda (Figura 5). Por su parte, la compensación de estabilización corresponde al aporte que el fondo le hace al productor cuando el precio de referencia internacional se encuentra por debajo del indicador de menor precio de la banda para el día en que se registre la operación de venta.

Como la finalidad del Fondo es la de estabilizar los precios para que al productor le sea indiferente exportar o vender al mercado doméstico (Reina & Zuluaga, 2011), como se explicará más adelante, el FEP se implementó no como una estabilización en el tiempo, si no

entre mercados. Es decir, cuando los productos se venden en diferentes mercados (por ejemplo, el caso del aceite de palma), las cesiones de estabilización y las compensaciones de estabilización se determinan con la diferencia entre el precio de venta en cada uno de los mercados y el precio del umbral de la banda (Fedepalma, 2012). En ese sentido, el FEP funciona como un sistema de autorregulación sectorial, y no estrictamente como un mecanismo de estabilización de precios, por cuanto la característica de ser un país tomador de precios inhabilita que exista alguna incidencia en la determinación de los precios internacionales y, por consiguiente, de los precios en el mercado interno (CID, 2010).

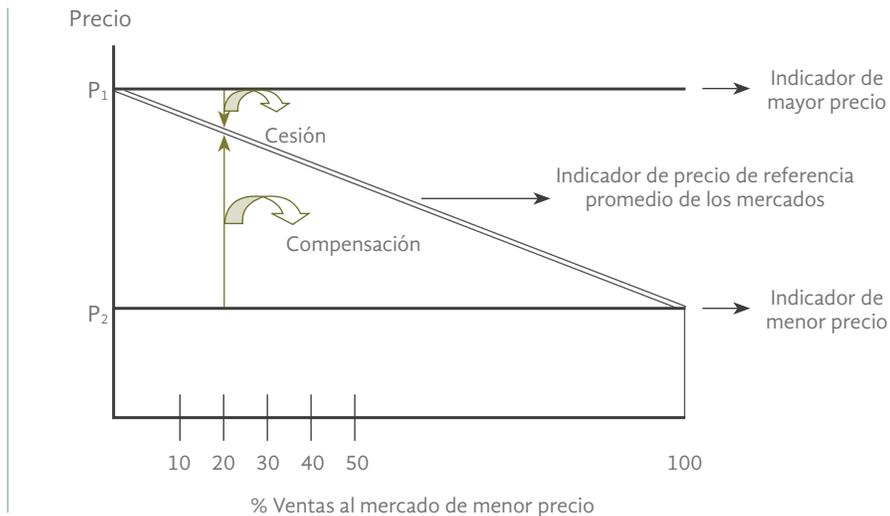
De acuerdo con Reina & Zuluaga (2011), “el indicador de precio de referencia que se usa para calcular las operaciones de estabilización es un promedio ponderado por las ventas de los precios tanto del mercado doméstico como de exportación obtenidos en cada uno de los mercados objeto de operaciones de estabilización” (p. 48); es decir, es un promedio de los precios de venta para cada mercado (nacional o de exportación) en el que se realizó la venta. A partir de lo anterior, aquellos por encima del indicador de mayor precio ceden parte de este para compensar a los que vendieron por debajo del indicador de menor precio, o mínimo de la banda. En el caso en que algún productor venda a un precio promedio que se encuentre dentro de los dos indicadores de precio, a este no se le estabiliza. En efecto, lo que hace el sistema es modificar el ingreso de los productores de manera que todos acceden a un mismo precio neto, sin importar si colocan su producto en el mercado interno o en el de exportación.

Teniendo en cuenta lo anterior, el FEP se construye como una cuenta parafiscal especial sin personería jurídica, que tiene como objetivo el manejo de los recursos de la estabilización de precios del sector palmicultor. De esta manera, la estabilización del precio del aceite de palma permite suavizar el ingreso de los productores, garantizando que las ventas en los diferentes mercados se realicen a través de una segmentación del mercado de exportación y de consumo interno, y así, evitar una sobreoferta que presione los precios a la baja y perjudique al sector en su totalidad (Mesa, 2009; Reina & Zuluaga, 2011).

10 Las Alianzas Productivas Estratégicas en palma de aceite son modelos asociativos entre pequeños, medianos y grandes productores –algunos con comercializadores e industriales– que buscan aprovechar las economías de escala, así como el acceso a asistencia técnica y a mejores condiciones para la comercialización del producto.

Figura 5. Mecanismo de estabilización del FEP

Fuente: tomado de Tudela et al. (2004).



Caso de estudio: Decreto 2354 de 1996

El Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP Palmero) es un instrumento de política agrícola creado por el Decreto 2354 de 1996 conforme a lo establecido en la Ley 101 de 1993¹¹, para fomentar el desarrollo del sector agropecuario en especial del cultivo de palma africana. Como su nombre lo indica, es un mecanismo que permite estabilizar los precios, al equilibrar el precio pagado al palmicultor por sus ventas en el mercado interno y de exportación, buscando así mejorar el ingreso de los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones.

La presente sección muestra el proceso –formal e informal– mediante el cual se diseñó y aprobó la creación del FEP (Decreto 2354 de 1996), así como la implementación del mismo, haciendo principal énfasis en los actores involucrados, los intereses e instrumentos utilizados por cada uno de esos actores y las discusiones políticas llevadas a cabo para la firma del decreto. Para tal fin, se realizaron entrevistas con algunos de los actores involucrados en el proceso de diseño y/o de implementación que permiten mostrar más de

cerca las diferentes posiciones y acciones surtidas en ese periodo.

Descripción del decreto

Siguiendo la normatividad establecida por la Ley 101 de 1993, el decreto organizó el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, como una cuenta especial sin personería jurídica, que estaría incorporada al Fondo de Fomento Palmero. De esta manera, la administración del FEP estaría a cargo de Fedepalma. Para poder cumplir con sus labores administrativas, que implicaba un equipo técnico, el decreto estableció que la Federación recibiría un porcentaje hasta del 10 % del recaudo anual originado en la contribución parafiscal, es decir, de las cesiones de estabilización.

Por su parte, el decreto estableció tres mecanismos para la estabilización de precios que pueden ser utilizados por el FEP. Esos mecanismos corresponden a: *i)* las cesiones de estabilización, *ii)* las compensaciones de estabilización y *iii)* las operaciones de cobertura, los cuales buscan proteger a los productores frente a las variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones de la Junta Directiva del Banco de la República.

Un aspecto a resaltar es que como el FEP fue organizado como una subcuenta del Fondo de Fomento Palmero, el mismo Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero haría las veces del Comité Directivo del FEP. Este Comité está conformado por dos

11 La Ley 7 de 1991 (Ley Marco de Comercio Exterior) le otorga facultades al Gobierno Nacional para organizar fondos de estabilización de productos básicos de exportación, con el fin de garantizar la regularidad del comercio exterior y la estabilidad de los ingresos de los productores domésticos.

representantes del Gobierno Nacional y cuatro representantes de los cultivadores de palma de aceite. Los representantes del Gobierno Nacional corresponden al Ministro(a) de Agricultura o su delegado (a), quien lo preside, y al Ministro(a) de Comercio Exterior (hoy Ministro de Comercio, Industria y Turismo) o su delegado(a). Por su parte, los representantes de los cultivadores son nombrados por el Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, garantizando la representación de las cuatro zonas palmeras del país.

Dentro de las funciones que el Decreto le asignó al Comité Directivo del FEP, de acuerdo con la Ley 101, se encuentran:

- i. Determinar las políticas y lineamientos del Fondo.
- ii. Expedir el Reglamento Operativo del Fondo.
- iii. Establecer la metodología para el cálculo del precio de referencia, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos doce meses ni superior a los sesenta meses anteriores.
- iv. Establecer los límites de la franja de precios de referencia de los productos que se someterán a operaciones de estabilización, así como la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá al Fondo o se compensará a los productores, vendedores o exportadores.
- v. Establecer si las cesiones o compensaciones se aplican a las operaciones de venta interna.
- vi. Determinar la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplicarán las cesiones al productor, vendedor o exportador, así como los procedimientos y sanciones para asegurar que ellas se hagan efectivas.
- vii. Establecer los programas de estabilización de precios que se ejecutarán en los diferentes mercados

La presencia en el Comité Directivo del FEP de los Ministros de Agricultura y de Comercio es importante en el proceso de implementación, en la medida en que se garantiza la presencia no solo de representantes de los productores, sino de la parte alta de la cadena, la industria. De tal forma, se responde a los

intereses de los productores, especialmente de los pequeños y medianos (reduciendo las asimetrías de información frente a la comercialización), y a su vez, se vela porque el mecanismo no sea empleado para limitar la dinámica de industrialización y de exportación del sector de aceites y grasas, creando rentas adicionales en favor de los productores.

Proceso de diseño del decreto

El diseño y la adopción del Decreto 2354 de 1996, a diferencia del proceso de implementación, no surtió grandes debates públicos ni generó fuertes tensiones entre los actores del sector palmero. La razón, es que con la entrada en vigencia de la Ley 101 de 1993, que abrió la posibilidad de organizar fondos de estabilización de precios para diferentes productos agropecuarios financiados a través de contribuciones parafiscales en forma de cesiones y compensaciones de estabilización –frente a los fondos vigentes del cacao y el algodón que se financiaban del presupuesto–, Fedepalma, como gremio del sector palmero, diseñó una propuesta de decreto sobre los lineamientos generales de la ley, los cuales le otorgaban al Comité Directivo la facultad de reglamentarlo. En ese orden de ideas, aunque el Ministerio de Agricultura mostró algunas inquietudes en un primer momento sobre la viabilidad legal de organizar el Fondo de Estabilización de Precios como una subcuenta parafiscal para estabilizar los ingresos entre mercados, el Gobierno acogió la propuesta del gremio sobre la base de la Ley 101 de 1993 y expidió el decreto 2354 de 1996, dejando la metodología de implementación al Comité Directivo donde este tiene asiento. Por ende, lo que se lee es que el Ministerio no puso para discusión el decreto, sino que, acogiénose a la reglamentación de la Ley 101 que establece las reglas generales pero no la operatividad del Fondo, apoyó la petición de la Federación, después de una gestión importante para convencer al Gobierno sobre su viabilidad jurídica.

Frente a cómo fue el proceso, y cuáles fueron los hechos relevantes que pusieron a la Federación en la tarea de diseñar y gestionar la organización de un Fondo de Estabilización de Precios, es pertinente mencionar que para la época se generó un debate entre los productores y la Federación, en el que algunos productores argumentaban que debido al desarrollo que estaba experimentando el cultivo de palma en el país en ese

entonces, los ingresos de los productores se estaban viendo afectados por los bajos precios. Al respecto, un grupo de productores de la época afirmaba que lo mejor para el sector habría sido no crecer, evitando así la sobreoferta de aceite de palma.

Por otro lado, para ese tiempo se contaba con un programa de cuotas voluntarias exportables liderado por la Federación, que tenía como fin retirar los excedentes de aceite de palma crudo, y entre todos aportar en especie para generar un volumen de exportación, cuyo precio era inferior al del mercado local. A su vez, el Gobierno de Samper, con Antonio Hernández Gamarra como Ministro de Agricultura, fue muy receptivo a la implementación de las contribuciones parafiscales y a las ideas iniciales presentadas por la Federación. A diferencia de los anteriores gobiernos, donde se veía con escepticismo el tema de la parafiscalidad (en especial por el caso del Fondo Nacional del Café), esa administración ayudó a aliviar, en parte, los problemas de comercialización a través de la implementación de los convenios de absorción agrícola, donde la industria se comprometía a comprar un volumen determinado del producto en el mercado nacional, reduciendo las importaciones de aceite de palma crudo, a cambio de acceder a materia prima importada con beneficios arancelarios. Este ordenamiento de la comercialización generó dentro del sector, una vez finalizados los convenios de absorción en 1996, la idea y el entendimiento en buena parte de los productores de que era necesario contar con un mecanismo de estabilización.

Teniendo esto en cuenta, y con la convicción de que se debía buscar un mecanismo que protegiera el ingreso de los productores, al interior de la Federación se pusieron a la tarea de diseñar y organizar un Fondo de Estabilización de Precios. No obstante, el diseño de fondos tradicionales como el del cacao, el del algodón, o los que se mencionan en la literatura internacional –como vimos anteriormente, sobre la base de una estabilización en el tiempo–, no funcionaban frente a la problemática del sector; así como tampoco funcionaba la experiencia azucarera de aportes voluntarios para exportar, o la misma experiencia de las cuotas de exportación que venía implementando el sector agropecuario. De esta manera, los tres problemas que debían ser resueltos eran: *i*) que el aporte no fuera

voluntario sino obligatorio, tal como las contribuciones parafiscales del Fondo de Fomento Palmero; *ii*) que el aporte no fuera en especie, como el programa de cuotas, sino en dinero, lo cual facilitaba la gestión administrativa del Fondo y de la Federación, así como la logística de los productores; y *iii*) que la estabilización no se diera en el tiempo sino entre mercados, es decir, teniendo cesiones y compensaciones en el mismo momento del tiempo. Sin una solución a este problema sería impensable comenzar el diseño del decreto que permitía organizar el Fondo.

Se recordaba para esa época con especial atención en la Federación el caso de Asocaña, gremio de los cultivadores de caña de azúcar, donde se mencionaba que “el sector azucarero había aprendido con sangre a organizarse” porque siempre existían los *free riders* que no aportaban a la exportación, ocasionando que en varios periodos no existieran incentivos para exportar, lo cual suponía el desplome de los precios internos y la quiebra de varios ingenios azucareros. Esos ejemplos le mostraron a la agroindustria palmera que, de no haber cooperación, se deprimirían los precios internos, afectando a aquellos que eran escépticos por no tener problemas de colocación de sus productos en la industria y, en últimas, al ingreso de todo el sector.

Un primer tropiezo fueron las conclusiones de algunos estudios externos (e.g., Econometría, 1996) que sugerían que la legislación vigente para la época no permitía la organización del mecanismo de estabilización entre mercados, como lo venían discutiendo en el gremio. Sin embargo, tras varios meses de pensar en un esquema sobre el cual se diseñara el Fondo de Estabilización de Precios, y de leer un sinnúmero de veces el capítulo sexto de la Ley 101, en la Federación se percataron de un parágrafo que establecía que “la cesión de estabilización corresponde a una contribución parafiscal”. En esa medida, como se leía más adelante en la misma ley, dichas cesiones podían ser aplicadas igualmente sobre las ventas en el mercado interno, y no solo en el mercado de exportación, lo que correspondía a un sistema de estabilización sobre el tiempo que no se ajustaba a las necesidades del sector. Con eso en mente, se solucionaba tanto el problema de obligatoriedad que le preocupaba a la Federación, como el problema de que la contribución

fuera en dinero y no en especie, y además el de estabilizar en el mismo periodo a quienes vendían en el mercado de exportación, evitando así inconvenientes relacionados con la sobreoferta de aceite de palma en el mercado local.

De otra parte, una inquietud que se generó en la Federación, en aquel entonces, era que si se establecía una tarifa fija (de la cesión de estabilización), el monto de compensaciones a financiar para las exportaciones podía ser menor o superior, quedando dinero en caja o faltando dinero al Fondo. Por lo tanto, la única posibilidad que la Federación había contemplado era que la cesión por parte de los palmeros fuera variable. Lo anterior generó una discusión, ya que en su momento se había planteado la posibilidad de modificar la contribución parafiscal del Fondo de Fomento Palmero que correspondiera a una tarifa fija. Sin embargo, analizando la Ley 101 de 1993 se observó que recaía sobre el Comité Directivo la facultad de determinar la metodología para calcular las operaciones de estabilización (cesiones y compensaciones). En este sentido, desde el punto de vista metodológico, se podía definir un esquema que calculara todos los meses los recursos que se requerían para pagar las compensaciones en función de lo que se exportaba, daba la flexibilidad que se requería para avanzar en la tarea de diseño del FEP.

A partir de ese momento se puso en marcha en la Federación el diseño de lo que sería el decreto que organizaba el FEP. Estas ideas tuvieron buena acogida en algunos miembros de la Junta Directiva de Fedepalma, quienes evidenciaron que la probabilidad de una reducción de los precios era muy alta y que el sector no contaba con las condiciones de competitividad necesarias para asumir una situación como esa. Dicha situación la presionaba un contexto en el que estaba por romperse el ciclo del precio interno (más alto que el internacional), puesto que había muchos productores desacomodados con los compradores locales, lo cual podía generar una menor demanda. Por tal razón, el Fondo parecía ser una buena opción para mitigar un escenario como este, por lo que la Junta Directiva de Fedepalma le brindó su respaldo. Una vez con el apoyo de la Junta Directiva, el equipo económico de la Federación se puso a trabajar en lo que sería el Decreto 2354 de 1996; el reto que surgía en ese momento era evitar que el mecanismo de estabi-

lización se entendiera como un impuesto, y no como una segmentación de mercado, es decir, una autorregulación de la producción.

La adopción de la política por parte del Ministerio de Agricultura, como se mencionó anteriormente, no tuvo mayores objeciones, lo cual permitió que en seguimiento a la Ley 101 de 1993 se expidiera el Decreto 2354 de 1996. A su vez, para dar completa adopción al decreto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió el 30 de diciembre de 1996 el contrato de administración No. 217 de 1996 con Fedepalma, quien se obligaba a administrar los recursos de ese Fondo en las formas y condiciones establecidas por la Ley 101 de 1993, el Decreto 2354 de 1996 y por el Comité Directivo del Fondo, dado que funcionaba como una subcuenta parafiscal del Fondo de Fomento Palmero.

Implementación del decreto

Aunque en el proceso de diseño del FEP no se generaron mayores controversias, fue durante su proceso de implementación cuando se retomaron gran parte de las discusiones en torno a la creación del Fondo de Fomento Palmero, con la Ley 138 de 1994¹², así como alrededor de algunas tensiones al interior del gremio. Como se mencionó anteriormente, con la creación del marco normativo y general del funcionamiento de la estabilización de precios dentro del FEP, el Comité Directivo del Fondo se dio a la tarea de establecer su metodología de operación y su reglamento. Para esto, se contó con el aporte de un capital semilla proveniente del Ministerio de Agricultura (Mesa, 2009).

Cuando se diseñó la metodología de operación, que ya venía pensada al estructurar el decreto, la gran innovación en torno a los sistemas de estabilización de precios es que no se tomó la figura tradicional de estabilización en el tiempo, sino que se estructuró una estabilización entre mercados (mercado interno y mercado de exportación), puesto que se quería viabilizar la exportación con el fin de eliminar los excedentes de oferta del mercado local que estaban

12 Esta ley establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite (contribución parafiscal) administrada por el Fondo del Fomento Palmero.

generando presiones a la baja sobre los precios internos. En ese sentido, todos aquellos que vendieran en el mercado de mayor precio –que para la fecha era el mercado local– debían contribuir con una cesión de estabilización para compensar a los que vendían en el mercado de menor precio, es decir, el mercado de exportación. Esta iniciativa funcionaba como un precio de indiferencia entre vender en el mercado nacional o el de exportación. En efecto, no importaba si el sector se encontraba en un periodo de ‘vacas gordas’ o ‘vacas flacas’, sino que lo importante era que se eliminara el incentivo de vender todo el aceite de palma en el mercado local, presionando así el precio a la baja. Al exportar el excedente, el cual correspondía a un porcentaje muy bajo de las ventas, se percibía un precio mayor para todos los productores, en comparación con el precio resultante de la competencia agresiva dentro del mercado local.

Cuando comenzó la discusión dentro del Comité Directivo para establecer la metodología de operación del Fondo, el gremio tuvo que sortear varias discusiones legales entre los afiliados, en las cuales se argumentaba que la estabilización entre mercados no estaba expresamente definida en el Decreto 2354, sino que comprendía una estabilización para el mercado de exportación o para estabilizar el precio del mercado interno, es decir, sobre el tiempo, por lo que se estaría violando la Ley 101 de 1993. Sin embargo, para la Federación, el parágrafo 1 del Artículo 40 de la Ley 101 establece que los Comités Directivos de los fondos pueden establecer si dichas cesiones o compensaciones se aplican igualmente a las operaciones de venta interna, por lo que resultaba compatible utilizar el mecanismo de estabilización entre mercados, el cual ya había sido discutido con el Ministerio durante el proceso de adopción del decreto. Por cuenta de esto, en otros gremios se decía a manera de broma que el FEP se había montado solo con un parágrafo, fenómeno nunca antes visto.

En la medida en que se iban afinando los detalles del Fondo y del mecanismo para fijar el precio de referencia, así como las cesiones y compensaciones, se ahondaron los celos entre las zonas palmeras, los cuales se originaron en las discusiones surtidas con la organización del Fondo de Fomento Palmero. Derivado de esta discusión, varios de los palmicultores

integrados con la industria de aceites y grasas seguían mostrando su oposición al esquema de estabilización, puesto que para ese momento no presentaban problemas para la colocación de sus productos en el mercado local y sí se veían obligados a hacer el pago correspondiente, al ser la cesión de estabilización una contribución parafiscal. Otra de las discusiones generadas fue la propuesta que plantearon algunos productores de no contribuir al Fondo con dinero sino con aceite de palma. La Federación se mostró en contra de esta propuesta, debido a que la función del Fondo no era la de almacenar y comercializar aceite de palma; además de que dicha iniciativa representaría grandes costos administrativos.

Quizás lo que más generó malestar fue que los productores a los que les costaba más exportar, debido a que tenían mayores costos de transporte, consideraban que debían recibir una compensación más alta que la de otras zonas; mientras que los productores de la Zona Norte consideraban que no debían compensar igual si sus costos logísticos eran menores. Es decir, las cesiones y compensaciones no discriminaban según la localización geográfica del productor. La forma de cerrar tales brechas era el mecanismo establecido por el Fondo. Es decir, una compensación igual para todos que evite la eliminación de las señales del mercado, en especial los incentivos por localización (o costos de flete), que irían llevando al sector a un esquema en que los productores de la Zona Norte buscaran el mercado de exportación y los de las zonas más apartadas surtieran el mercado local. Aunque el fondo debía ayudar a mover la oferta exportable, su propósito no era el de esterilizar todas las señales del mercado. En algunos casos, entre los mismos productores se generaron contratos para reducir los costos logísticos moviendo el producto desde zonas menos lejanas.

De esta manera, los productores que establecieron una oposición más férrea a comienzos del proceso de implementación fueron los de la Zona Norte, quienes estaban más cerca de la industria y tenían menores costos de transporte; ya fuera que vendieran localmente o que quisieran exportar. Por el contrario, para los productores de la Zona Oriental este era un mecanismo que les favorecía, considerando los elevados costos de transporte interno. En ese sentido,

los productores de la Zona Norte consideraban esta iniciativa como una renta extraordinaria. Dichas tensiones internas entre las zonas productoras fueron en su momento muy difíciles de disipar, puesto que era la región de los Llanos Orientales donde se producían los excedentes de exportación¹³, y a cuyos productores había que compensar o subsidiar.

Tanta fue la oposición de los productores de la Zona Norte, que sabotearon una presentación en el marco de la socialización del Fondo que se iba a llevar a cabo en Santa Marta (Magdalena). Por lo tanto, para explicar los beneficios del FEP se tuvo que adoptar una estrategia muy didáctica, evitando en su mayoría el uso de la teoría económica, puesto que esta no era de fácil entendimiento para algunos productores. En ese sentido, el entendimiento matemático y funcional del esquema no era de fácil comprensión dentro del sector palmero, en tanto este hace parte del estudio de un cuerpo técnico. A la luz de que existía confianza en el sector, el respaldo fue propiciado más porque no se veía otra alternativa y porque lo estaba fomentando una institución que daba confiabilidad de que lo que se estaba trabajando era serio, o que se consideraba sostenible y sustentable. Por ende, en la implementación, lo que sentían los productores al recibir un precio descontado por la cesión de estabilización era que en su balance estaban colocando el producto a un menor precio del que ellos podían recibir en el mercado. Esto muestra que en la medida en que había poco conocimiento sobre el Fondo, la sensación a nivel de los productores era que individualmente ellos podían vender a un mayor precio. En últimas, lo que querían saber los productores era en "plata blanca" cuánto ganaban o perdían con el Fondo.

Se resalta de las conversaciones que, curiosamente, quienes más necesitaban de la institucionalidad del FEP –los pequeños productores o aquellos que no estaban integrados– se mostraron al comienzo en contra de la medida, en parte porque parecía que eran los que menos conciencia tenía sobre el tema. Por otro lado,

13 La expansión del cultivo de palma de aceite en los Llanos Orientales se dio en los 90 pensando en sacar los excedentes de aceite hacia Venezuela por el río Meta. Sin embargo, ese auge llegó a su fin con el gobierno de Hugo Chávez.

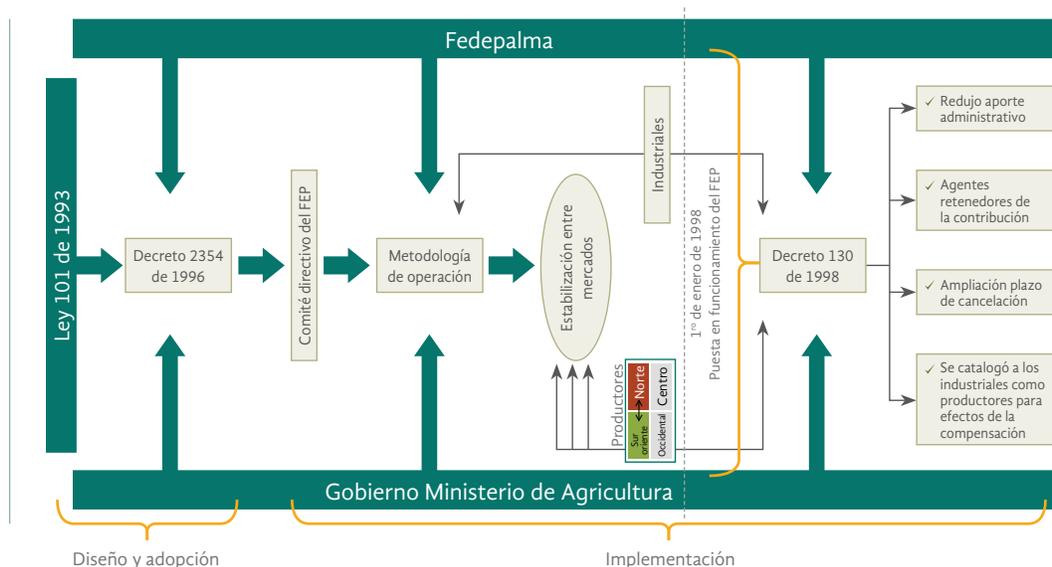
un grupo de productores del sector que consideraba que no debía financiar la actividad de exportación de los otros productores se manifestó en contra de la medida porque sentían que 'les iba bien', en especial a aquellos que ya habían realizado grandes esfuerzos de integración y se encontraban en el segmento de la cadena industrial. Con este último grupo, en particular, se tuvo que hacer una tarea de persuasión uno a uno, dando a conocer los efectos perversos de una contracción de los precios si entre todos no se trabajaba por sacar los excedentes exportables.

Dichos acercamientos se realizaron particularmente en reuniones gremiales en cada una de las zonas palmeras. Al final hubo gran solidaridad por parte de los mismos grupos opositores quienes se abanderaron de la medida al ver que podían lograr mejores márgenes de comercialización. Frente a este tema, un aspecto que sobresale y que hasta el día de hoy ha permitido la permanencia del FEP Palmero, es que este se pensó como una organización "solidaria" entre los agremiados, que no apunta al beneficio individual sino al bienestar colectivo.

Un actor que no hace parte directa del gremio pero que decidió involucrarse al final de la discusión fue el sector industrial. En especial, la industria que se encontraba integrada con las empresas productoras de fruto y de aceite crudo y no estaba a favor del mecanismo de implementación del FEP. Esta iniciativa no era bien vista por los industriales porque al no existir el Fondo los excedentes de aceite presionarían el precio interno a la baja, favoreciendo así los costos de la materia prima para esta industria. Ahora bien, teniendo en cuenta la integración con la cadena de la palma, se optó por vincular al sector industrial en la discusión tres meses antes de entrada en vigencia del Fondo. En un principio, dentro de los industriales, el ambiente no era el apropiado. Por eso, se les otorgó un incentivo a través del cual podían optar por la compensación de estabilización al producto terminado para exportación con base en la cantidad de aceite de palma vinculado en cada producto. Esto tenía a su vez la finalidad de fomentar la compra de aceite de palma para la elaboración de productos de valor agregado sobre la utilización de otros aceites sustitutos, siempre y cuando se utilizara un porcentaje mayor de aceite de palma.

Figura 6. Proceso de diseño e implementación del FEP

Fuente: elaboración propia.



Tomando en consideración las discusiones presentadas en el proceso de implementación, se hizo imperante la necesidad de modificar algunos puntos del Decreto 2354 de 1996. En ese sentido, a finales del mes de enero, recién entrado en operación el Fondo, por insistencia de la Federación y de la Secretaría Técnica del FEP, después de haber socializado la iniciativa con los diferentes actores, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 130 de 1998 que modificó de manera importante las siguientes cuestiones: *i*) redujo a 5 % la contraprestación derivada de los pagos de las cesiones de estabilización destinada a la administración del Fondo; *ii*) estableció que el agente retenedor de la contribución parafiscal fuera directamente el productor, el vendedor o el exportador, y no en ciertos casos el comprador; *iii*) se amplió el plazo para cancelar las contribuciones hasta dos meses después del mes en que se efectuó la retención; y *iv*) se catalogó como productores a los industriales que elaboraran sus productos con aceite de palma. Desde este punto, el FEP entró a funcionar como un instrumento de política económica y sectorial que continúa vigente, pero que ha sido objeto de algunas modificaciones en el camino.

Particularmente, desde la implementación del FEP el reto más fuerte fue la defensa del recién creado mecanismo frente al cambio de gobierno y la posibilidad de un cambio en la política, así como a las demandas instauradas ante los organismos internacionales por parte de países de la región como Costa Rica y Perú, quienes argumentaban que el Fondo se constituía en

una forma de subsidio. En el primer caso, el compromiso de los siguientes gobiernos por hacer del Fondo una política de Estado y no de gobierno ha permitido su vigencia hasta la fecha. En el segundo caso, desde el gremio se argumentó que este no corresponde a un subsidio por cuanto no implica algún tipo de transferencia, ayuda financiera o el sacrificio o renuncia de recursos fiscales en favor de los productores; sino por el contrario, tiene por objeto asignar los recursos propios de un sector productivo entre sus miembros, mas no transferirlos (ver CID, 2010)¹⁴. El capital semilla que otorgó el Gobierno Nacional para la creación del FEP se ha mantenido como patrimonio del Fondo, generando cero costo fiscal. Además, la venta del aceite se hace al precio de exportación mundial que es libre de impuestos y otros costos internos. Así mismo, el gremio no tiene incidencia en la comercialización, con lo cual se impide que este último pueda decidir quién vende y dónde vende (esta es una decisión del productor). La Federación tan solo fija las reglas de juego y administra los recursos del Fondo.

14 A su vez, según el CID (2010), no configura alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido previsto en el artículo XVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. El FEP Palmero, como mecanismo de sostenimiento de ingresos, no tiene por efecto directo o indirecto aumentar las exportaciones. De acuerdo con los mecanismos establecidos, en muchas oportunidades son los mismos exportadores los sujetos pasivos de las cesiones de estabilización, y los vendedores en el mercado interno los beneficiarios de las compensaciones de estabilización.

Conclusiones y reflexiones finales

Los Fondos de Estabilización de Precios, y en el caso particular el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP Palmero), son una expresión concreta de las atribuciones que tiene el Estado para intervenir en la economía. Cuando existen situaciones de competencia imperfecta, *i.e.*, cuando se está en presencia de una estructura no competitiva o con algún grado de poder de mercado por el lado de las firmas o los compradores, el Estado puede intervenir directamente o atribuyendo esas facultades a un tercero. En la medida en que la falla de mercado genera la apropiación de un excedente por parte de un grupo de los actores y que para ciertos productos existe una alta volatilidad de los precios, los mecanismos de acción colectiva, por ejemplo, la coordinación entre los particulares, puede llevar a formar una especie de ‘bienes de club’, como el caso del FEP. En esa dinámica, la labor de los gremios de la producción como actores que concilian intereses, conceptualizan y gerencian, es fundamental para garantizar que se mantenga la cooperación.

Para esa labor, Fedepalma, como asociación gremial, diseñó dos mecanismos que se complementan en la tarea de estabilizar el indicador de precios y, por ende, en los ingresos: *i)* la franja arancelaria o Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que estabiliza las variaciones de los precios internacionales en el tiempo, y *ii)* el FEP, que estabiliza entre mercados.

Al ser un país tomador de precios el FEP no fija precios, luego su estructura permite segmentar únicamente los mercados (local vs. de exportación) para optimizar el ingreso de los productores. Con este fin, el diseño del Fondo buscaba mejorar la posición del productor, reduciendo el poder de mercado de la industria que se generaba por tener una estructura oligopsonica. Esta estructura de mercado impedía (e impide) que se cumpliera la “ley de precio único” o precio en frontera, por lo que existía un costo de oportunidad para que los productores decidieran vender en el mercado local u optar por la exportación de su producción.

En productos básicos como el aceite de palma, la existencia de diferentes costos logísticos y de condiciones de acceso a los mercados local y de exportación generaba una ramificación de precios evidenciada en el costo de oportunidad al que se veían expuestos los

productores. Por esa razón, el FEP tenía la finalidad de estabilizar los precios entre mercados y de distribuir los diferenciales de precio entre los productores. De esta forma, procuraba un ingreso remunerativo para los productores, regulaba la producción nacional e incrementaba las exportaciones (Silva & González, 2016).

En efecto, fue el poder de mercado de los industriales, estableciendo las condiciones de compra e imponiendo trabas a la comercialización, el que propició los convenios de absorción de cosechas de 1994 (en el caso de la palma el Convenio Marco de Absorción de la Producción de Aceite de Palma de 1995). Estos mecanismos de estabilización de la producción fueron un precedente importante para el sector palmero en la discusión con el sector industrial durante la elaboración e implementación del FEP, en la medida en que durante la vigencia de los mismos, a diferencia del caso del maíz, sorgo u otros productos agropecuarios, no se ciñó a una política de sustitución de importaciones, sino al reconocimiento de un precio interno competitivo y al establecimiento de cuotas de exportación por parte de los productores.

El análisis del caso de estudio (Decreto 2354 de 1996) permite comprender el proceso, los actores, los instrumentos e intereses involucrados, pero sobre todo permite evidenciar, en el contexto de ese momento, la importancia de la función de conciliación y de educación del gremio frente a los diferentes actores. Especialmente, es de resaltar que el mercado se encontraba afectado por condiciones internas y externas que podían deprimir los precios, y al ser un esquema solidario de segmentación de mercado y no de taxación de la actividad productiva, a través del Fondo todos trabajarían en una misma dirección, mejorando en consecuencia los ingresos del sector.

Aunque la discusión inicial no fue fácil, principalmente por la complejidad de entender el mecanismo en operación, la labor gremial pre-FEP facilitó la comunicación productores-gremio-industria, fomentando poco a poco una confianza en la gestión del sector. Por otro lado, aunque la parte formal del proceso se limitó a la adopción de la Ley 101 de 1993, el proceso informal, derivado de la implementación, ha permitido introducir modificaciones al marco normativo del FEP con el fin de adaptarlo a la realidad de cada momento y hacerlo más transparente para los actores involucrados.

La introducción de la parafiscalidad dentro del esquema de cesiones y compensaciones del FEP, junto con el proceso de diseño e implementación a finales de los 90, evidencia un resultado de cooperación (o equilibrio de bienestar) producto de la política. Con la implementación del FEP el precio dejó de ser el factor clave de la productividad y la competitividad del sector, permitiendo innovar en otras áreas de la cadena desde entonces. De esa forma, la estabilización ha facilitado una inserción gradual del sector en los mercados internacionales, lo que ha traído como consecuencia un crecimiento sostenido de la palmiticultura. Es así que durante la vida del Fondo se han generado cambios estructurales en el sector (Silva & González, 2016). El área cultivada se ha multiplicado por 5, la producción se multiplicó por 2,5, las exportaciones por 4 y el consumo interno por 2,6. En la misma línea, las exportaciones de aceite de palmiste se multiplicaron por 10.

La literatura empírica y las estimaciones del sector evidencian un efecto positivo del FEP Palmero sobre el desarrollo de la palmiticultura en el país. Fedepalma estima que cerca de 20 % de los ingresos de los productores durante el periodo 1998-2014 son atribuibles al mecanismo de estabilización. No solo por un mayor precio, sino de la mano de una reducción sustancial del nivel de los inventarios (actualmente por debajo de Malasia), que contribuye con una comercialización más fluida. Según el CID (2010), en ausencia del FEP, el precio al comprador habría disminuido 11 % y el ingreso al productor 15 %. Eso, en la medida en que el mercado se habría ajustado a niveles cercanos al “piso” de la banda de referencia una vez aparecieran excedentes exportables (que superaran una simple sobreoferta estacional), generando una reducción en la rentabilidad, un elevado riesgo a la inversión y además frenado el crecimiento del área cultivada. En línea con lo anterior, Tudela *et al.* (2004) muestran que la eliminación del mecanismo de

estabilización generaría un aumento del excedente del consumidor de 2,8 %, pero una caída del excedente del productor tres veces superior, lo que en el neto reduciría el bienestar total y el valor de las exportaciones cerca de 30 %.

El análisis realizado en el presente trabajo respalda la idea de que el sector palmero diseñó un esquema innovador, en la medida en que no encontró un referente cercano para su época, que le ha permitido desarrollar sus actividades en un entorno en el que se ha propiciado su crecimiento. Actualmente, los retos del FEP Palmero, así como de los fondos de estabilización de precios en general, se concentran en evitar incurrir en causales de prácticas anticompetitivas al interior de este tipo de mecanismos, o que estos puedan propiciar. Por ese motivo, la labor del gremio como administrador debe seguir siendo transparente y ligada a los principios y objetivos que crearon el Fondo. A su vez, se debe continuar educando a los productores sobre el instrumento, especialmente, para disipar la idea de que unos sacrifican una parte de su ingreso (quienes hacen la cesión) para subsidiar a otros (quienes reciben compensación); una discusión que se presenta, aún en la actualidad, es que una zona palmera “transfiere” recursos a otra, cuando el trasfondo de la situación es que el mayor precio que se percibe en el agregado corresponde a una transferencia del lado de la demanda.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios de Christian Jaramillo y Connie Ballesteros de la Universidad del Rosario; Jaime González y Julio César Laguna Loaiza de Fedepalma, y de todos los asistentes al Seminario de Economía Pública. Por la valiosa discusión y anécdotas, agradezco especialmente a Jens Mesa Dishington, Jairo Cendales, Mauricio Acuña y Miguel Krausz.

Referencias

- Bass, F., Haruvy, E., & Prasad, A. (2006). Variable Pricing in Oligopoly Markets. *The Journal of Business*, 79(6), 2789-2809.
- Bernal, R., & Cárdenas, M. (2004). Determinants of Labor Demand in Colombia 1976-1996. En: Heckman, J., & Pagés, C. (Eds.) (2004). *Law and Employment: lessons from Latin America and the Caribbean*. National Bureau of Economic Research (NBER). Conference Report. University of Chicago Press, Chicago.
- Bird, R. (1992). *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore, MD, USA: The Johns Hopkins University Press.
- Bird, R., & Wiesner, E. (1981). *Finanzas Públicas Intergubernamentales de Colombia*. Bogotá: DNP.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125), 1-14.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID (2010). *Estudio de diagnóstico y evaluación del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones FEP*. Informe Final. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44.
- Coase, R. H. (1974). The Lighthouse in Economics. *The Journal of Law & Economics*, 17(2), 357-376.
- Comunidad Andina (1994). *Sistema Andino de Franjas de Precios*. [Decisión 371]. Quito, Ecuador.
- Conto, M. (2007). Rentas parafiscales de fomento: Naturaleza jurídica e impacto en el sector palmero colombiano. *Palmas*, 28(3), 11-35.
- Corte Constitucional (2013). *Sentencia C-621/2013*. [MP Alberto Rojas Ríos].
- Cuéllar, F. (1993). Economía, Parafiscalidad y Café. Apuntes sobre la naturaleza económica de las contribuciones parafiscales. *Ensayos sobre economía cafetera*, 9, 20-32.
- Del Valle, M., & Ramírez, W. (1991). El caso de la franja de precios a los alimentos importados. *Debate agrario: análisis y alternativas*, 12, 77-91.
- EconEstudio (2014). *Análisis del Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar (FEPA)*. Informe final.
- Econometría (1996). *Bases para el fortalecimiento del Fondo de Fomento Palmero, para apoyar la estabilización de precios de exportación de aceite de palma*. Bogotá D.C.
- Fedepalma (1998). *Anuario Estadístico 1998. El cultivo de la palma de aceite en Colombia y el mundo 1993-1997*. Bogotá: Fedepalma.

- Fedepalma (2012). *Metodología para el cálculo de las operaciones de estabilización*. [Acuerdo 218 de 2012]. Comité Directivo del FEP. Bogotá.
- Fedepalma (2015). *Informe diario de precios y mercado*. [Julio 14 de 2015] Disponible en: <http://web.fedepalma.org/sites/default/files/14-07-15.pdf>.
- Garay, L. J. (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República.
- Guerra, A. (1987). La experiencia colombiana en el desarrollo de la palma aceitera. *Palmas*, 8(4) 7-11.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA (2006). *Agroindustria y competitividad: estructura y dinámica en Colombia 1992-2005*. Observatorio Agrocadenas Colombia, Anuario 2005.
- Mesa, J. (1999). Comercialización del aceite de palma en Colombia. *Palmas*, 20(1), 15-20.
- Mesa, J. (2009). *Lo gremial, pilar del desarrollo palmero*. Bogotá: Fedepalma.
- Ministerio de Agricultura. (27 de diciembre de 1996). *Creación del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones*. [Decreto 2354 de 1996]. Diario Oficial.
- Musgrave, R. (1985). A brief history of fiscal doctrine. En: Feldstein, M., & Auerbach, A. J. (Eds.). *Handbook of public economics* (Vol. 1, pp. 1-59). Amsterdam: North-Holland
- ODEPA (2011). *Sistema de Bandas de Precio*. Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile.
- OECD (2015). *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158.
- Patrón, H. (1995). *El mercado internacional del café: una aplicación de la teoría de juegos*. Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- Plazas, M. (2005). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Bogotá: Temis.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo Latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Querol, F. (1977). *La Parafiscalité*. Paris: CNRS Editions.
- Reina, M., & Zuluaga, S. (2011). *Elementos para modificar el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones*. Fedesarrollo.
- Salcedo, R., & Cruz, L. (2010). *Modelo de Código Tributario para América Latina: tendencias actuales de tributación*. Editorial Universidad del Rosario - Instituto Colombiano de Derecho Tributario. (Colección de textos de jurisprudencia).

Saggi, K., & Wu, M. (2016). Understanding Agricultural Price Range Systems as Trade Restraints: Peru – Agricultural Products. En: *World Trade Review*, OMS-Cambridge University Press, 259-286.

Samuelson, P. (1964). *Economics: An Introductory Analysis* (6th edition). New York, NY, USA: McGraw-Hill.

Sánchez, F., Duque, V., & Ruiz, M. (2009). Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007. *Documentos CEDE*, Universidad de los Andes.

Silva, A., & González, J. (2016). Balance de 20 años de Parafiscalidad Palmera en Colombia. *Palmas*, 37(3), 13-45.

Steiner, R., Salazar, N., & Becerra, A. (2015). *La política de precios del café en Colombia*. Fedesarrollo.

Tudela, J., Rosales, R., & Samacá, H. (2004). *Un análisis empírico del fondo de estabilización de precios en el mercado de aceite de palma colombiano*. Documentos CEDE, 35.

Urrutia, M. (1983). *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.



¡Conozca nuestra nueva sede corporativa!

premio a la Excelencia Inmobiliaria

Eficiencia operativa

Modernidad

Innovación

al servicio del sector palmero colombiano

Ahora nos encuentra en ▼

Centro
Empresarial
Pontevedra

Cl. 98 #70-91, Bogotá
PBX 313 86 00

