

EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS

con pequeños productores para la expansión del cultivo de palma de aceite en Colombia*

ASSOCIATIVE EXPERIENCES

of Small Holders for the Expansion of Oil Palm Plantations in Colombia

AUTOR



Álvaro Balcázar Vanegas

Subdirector adjunto de cadenas productivas y agroindustriales. ARD Colombia para el Programa ADAM
abalcazar@adam.org.co

Palabras CLAVE

Palma de aceite, pequeños productores, alianzas estratégicas, competitividad.

Oil palm, small holders, strategic alliances, competitiveness.

* Este documento es una síntesis del estudio "Caracterización de las alianzas estratégicas en palma de aceite en Colombia", realizado por el IICA durante 2005 para Fedepalma y Finagro.

RESUMEN

Las experiencias asociativas de pequeños productores de palma de aceite que han establecido diferentes esquemas de alianzas estratégicas (AE) con empresas de gran escala, han configurado un modelo de organización económica que tiene efectos positivos en la competitividad de la cadena de valor y en la equidad distributiva de los beneficios y de la propiedad en dicho sector. De una parte, hacen viable la vinculación de pequeños y medianos agricultores al cultivo de la palma de aceite, pues resuelven en gran medida las fallas que caracterizan a los mercados financieros, de servicios técnicos y de productos y que se traducen en barreras a la entrada de productores en pequeña escala. En segundo lugar, la descentralización coordinada de la producción de fruto (lo que caracteriza a las alianzas) ofrece posibilidades de lograr aumentos en la productividad y, por tanto, de reducir los costos de producción de la cadena agroindustrial en su conjunto. La eficiencia y los beneficios de las alianzas provienen de descentralizar e integrar las operaciones del proceso productivo de la cadena para ser realizadas en escalas "óptimas", que dan lugar a beneficios que se pueden distribuir entre los participantes. Mientras la fase "agrícola" se puede optimizar en unidades de producción de pequeña y mediana escala, las fases de extracción e industriales se optimizan en escalas relativamente grandes. Sin embargo, no se escapa a este análisis que las ventajas de escala de la pequeña y mediana explotación palmera normalmente se ven contrarrestadas por sus deficiencias en órdenes tan importantes como la capacidad empresarial, el acceso adecuado y oportuno a los recursos productivos y los costos de coordinación con el resto de eslabones de la cadena agroindustrial. Además, es necesario corregir fallas de implementación y de incentivos que pueden llevar a resultados negativos para los pequeños productores que participan en estas alianzas, principalmente por fallas de selección de tierras y productores idóneos cuando hay de por medio subsidios para la promoción y conformación de las alianzas. No obstante las potenciales ventajas estratégicas que ofrece el modelo de alianzas para el desarrollo de la agroindustria de la palma en Colombia, el desarrollo de las mismas ha estado más asociado a programas relacionados con el manejo del conflicto social (violencia, cultivos ilícitos y atención a desplazados) que a una dinámica endógena de la industria. Los recursos disponibles para promover alianzas estratégicas con pequeños productores son muy escasos.

Los resultados de las alianzas estratégicas deberían ser objeto de una valoración cuidadosa por parte del gremio y el gobierno. ¿Se debe limitar el desarrollo de las alianzas en el sector de la palma a programas de manejo de conflictos y crisis sociales?; o al contrario, ¿deben ser consideradas como parte de una estrategia de crecimiento de la agroindustria de la palma de aceite? ¿Qué ajustes en las políticas de financiamiento y de acceso a factores deberían ser promovidos para facilitar el proceso?, y ¿cuáles son los instrumentos complementarios que son necesarios para fomentarlas?

SUMMARY

The strategic alliances programs with small oil palms producers, which have established different Strategic Alliances schemes with large scale companies, have put in place a new economic organization model that has positive effects on the competitiveness of the added value chain and on the fair distribution of the sector's benefits and property. First of all, this makes viable the association of small and medium size oil palm growers with the oil palm estates, solving the flaws present in the financial and technical services area and in the products markets, which translate into barriers to the entrance of small scale producers. Secondly, the coordinated decentralization of fruit production (which is a characteristic of the Alliances) offers the possibility of increasing productivity and therefore, of reducing production costs of the agribusiness chain all together. In spite of the potential strategic advantages offered by this model for the agribusiness development in Colombia, we have that their development is more related to the management of the social conflict (violence, illicit crops and service to displaced groups) than to an endogenous industry dynamics. Actually, the resources available for the promotion of strategic alliances with small producers are very scarce. The association and the Government should carefully assess the results of strategic alliances. The following questions should be asked: Should the development of strategic alliances in the oil palm sector be limited to conflict and social crisis management programs?, or on the contrary, should they be considered part of the oil palm agribusiness growth strategy? Which adjustments should be made to the financing and access policies so as to facilitate the process?, and which are the supplementary tools necessary to promote the mentioned alliances?



ALIANZAS ESTRATÉGICAS EN LA AGROINDUSTRIA DE LA PALMA: DIMENSIONES E IMPACTOS

Hasta finales de 2005, en Colombia al menos 4.586 pequeños agricultores estaban vinculados a la agroindustria de la palma de aceite a través de 83 alianzas estratégicas (AE), bajo diferentes arreglos de cooperación. La superficie involucrada en los acuerdos de las 83 alianzas se estimó en 52.000 ha de palma de aceite. Gracias al desarrollo de estas alianzas, 25% del área nueva sembrada en palma entre 1998 y 2005 corresponde a pequeños productores.

El 86% de las tierras sembradas por pequeños productores bajo alianzas está concentrado en cinco departamentos: Cesar, Bolívar, Santander, Magdalena y Nariño. El mayor número de AE se presenta en las zonas Central y Norte, en las cuales se concentra 83% de las alianzas identificadas. La Zona Oriental presenta menor desarrollo de estos arreglos institucionales.

De las 52.000 ha, 33.000 ya estaban sembradas a finales de 2005, y 19.000 más correspondían a proyectos de siembra a partir de 2006. El 47% del área cultivada se localiza en la Zona Central, 43% en la Zona Norte, 7% en la Zona Occidental y 3% en la Zona Oriental.



ALIANZAS CON PEQUEÑOS PRODUCTORES: EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD EN LA AGROINDUSTRIA DE LA PALMA DE ACEITE

Democratización de la estructura de propiedad de la agroindustria de palma de aceite

La agroindustria de la palma de aceite en el país se desarrolló hasta finales de los noventa principalmente en empresas de mediana y gran escala (para los estándares de propiedad agraria en Colombia). Los pequeños productores (con menos de 20 ha) tuvieron una participación marginal en el área total y la producción. Los resultados del Censo Palmero de 1997-1998 muestran que las fincas con menos de 20 ha tenían sólo 3,7% de la superficie sembrada. Esta estructura alimentó la idea de que el negocio de la palma de aceite es viable y eficiente sólo si se lleva a cabo en explotaciones de gran escala.

El desarrollo de las AE ha promovido un viraje significativo en la estructura de propiedad de las plantaciones. En efecto, del total de área sembrada entre 1998 y 2005, el 25% corresponde a las siembras realizadas a través de alianzas con participación de pequeños productores. Este cambio de estructura de tamaño de plantaciones debe suscitar una reflexión acerca de si este proceso es compatible con la necesidad de aumentar la competitividad de la agroindustria de cara al futuro.

Los resultados que más adelante se analizan ofrecen indicios prometedores en el sentido de que la desconcentración y el crecimiento de plantaciones de palma en escala familiar no sólo contribuyen positivamente a la equidad, sino que también ofrecen un potencial para fortalecer la competitividad de la agroindustria en su conjunto. Desde luego que también plantean desafíos institucionales para el gremio al hacer cada vez más complejas las condiciones para la coordinación y la gestión de los intereses colectivos del sector.

La dinámica de expansión de las alianzas en palma ha sido diferenciada por zonas y a través del tiempo. Las zonas en donde el proceso de expansión de las alianzas ha sido más acelerado y, por tanto, en las

que también ha sido más dinámica la desconcentración de la estructura de propiedad corresponden a las zonas Norte y Central. En la zona Oriental es donde el proceso ha registrado menor crecimiento. La estructura de la propiedad de la tierra puede estar desempeñando un papel vital en esa dinámica. También el ambiente de conflictividad preexistente, en la medida en que la implementación de programas de sustitución de cultivos ilícitos, de reinserción de excombatientes, o de atención a desplazados por la violencia, constituyen los principales factores de atracción de recursos estatales o de la cooperación internacional para impulsar proyectos productivos remediales.

El carácter redistributivo de las AE en palma es común a todos los modelos de implementación. Pero hay diferencias en el grado de incidencia de las AE en la equidad, en función de la naturaleza de los incentivos que motivan a los promotores o gestores y el contexto en el cual se desarrollan las alianzas. Diversas empresas palmeras han promovido o han participado en AE con pequeños productores motivadas por diferentes incentivos:

Maximizar ICR para sus propias inversiones en nuevas plantaciones. El porcentaje de ICR aumenta de 20 a 40 por ciento cuando la empresa participa en alianzas con pequeños productores. En este sentido, el Estado a través del ofrecimiento de ICR ha estimulado a los empresarios palmeros a promover proyectos de nuevas plantaciones en alianza con organizaciones de pequeños productores.

- i. Optimizar la utilización de la capacidad instalada en sus plantas de beneficio. Algunas empresas no están planeando su ampliación enfocadas al crecimiento de sus plantaciones sino a ampliar sus negocios a partir del beneficio del fruto. En estos casos su AE con pequeños productores hace parte de una estrategia integral en la que la empresa asume parte de la garantía de los préstamos y formaliza sus contratos de comercialización de fruto y de asistencia técnica con las asociaciones de productores o integradores de las AE, como una forma de minimizar sus propios riesgos y los de los productores.
- ii. Ajustar y lograr mayor flexibilidad en sus estructuras de costos de producción y adoptar estructuras de incentivos en sus esquemas de contratación

para aumentar la productividad. En estos casos las empresas gestoras participan activamente en la formulación, estructuración técnica y financiera del proyecto y en el establecimiento de las plantaciones, así como en el diseño y ejecución de las agendas de capacitación y acompañamiento a los productores.

- iii. Las motivaciones relacionadas con el mejoramiento del entorno social de la empresa también han sido importantes para algunas empresas. En estos casos los objetivos pueden ir desde disminuir el riesgo político y social hasta razones de estricta solidaridad social y ética empresarial. Pero en estos casos el compromiso efectivo de las empresas en las AE es mucho menos formal y los acuerdos pueden carecer de instrumentos efectivos de exigibilidad y cumplimiento.
- iv. También hay casos de empresas que combinan varios de los anteriores objetivos.

Por razones de logística y de objetivos, las anteriores motivaciones tienden a generar y desarrollar alianzas en el mismo entorno geográfico donde ya se ha desarrollado la agroindustria de la palma de aceite.

Otro tipo de gestores de alianzas son ONG y organizaciones gestoras acompañantes de carácter privado. Estas actúan en función de la disponibilidad de recursos públicos o de cooperación internacional para cubrir los costos de gestión de alianzas (estudios de factibilidad y diseño; organización y capacitación de los productores; estructuración técnica, económica y social del proyecto, etcétera). Estas alianzas se han extendido hacia nuevas regiones y zonas donde no hay tradición palmera o es todavía muy limitada.

Creación de oportunidades para el acceso a activos económicos a pequeños productores

Gran parte de los problemas que afronta la empresa agrícola en pequeña y mediana escala para sobrevivir y desarrollarse en condiciones competitivas provienen del hecho de que los mercados de financiación, asistencia técnica y de productos fallan cuando las mencionadas empresas gestionan o se enfrentan a esos mercados en forma individual o independiente. El crédito no les fluye en cantidad suficiente y oportuna, la asistencia técnica les resulta excesivamente costosa o es de mala calidad, y la comercialización

se realiza con costos excesivos y en un marco de condiciones de conflicto entre los intereses de productores, transportadores y compradores.

La búsqueda individual de financiamiento de las empresas agrícolas de pequeña y mediana escala presenta una variada gama de problemas que se traducen en dificultades de acceso oportuno y suficiente y elevados costos de transacción. Los costos de trámite son relativamente altos por peso financiado (por manejo individual de solicitudes, trámites y verificación de información, constitución de garantías, etc.), y los costos de administración y manejo de la cartera también son elevados por lo que hay incentivos adversos que explican la renuencia de los agentes financieros bancarios a participar activamente en los mercados de crédito con agricultores en pequeña escala.

Por su parte, cuando la unidad de producción es de carácter familiar, a menudo los agricultores tienen incentivos poderosos para “desviar” hacia consumo de subsistencia parte del crédito obtenido para financiar la producción. El problema es que tiene que elegir entre usar el dinero disponible para cubrir necesidades inmediatas de subsistencia (por tanto, de alta prioridad) o para “apostar” a la posibilidad de mejorar su situación, pero en el futuro, asignando los mismos recursos a financiar los gastos de la producción. La consecuencia negativa de esta “desviación” es que se sacrifican las necesidades del proceso productivo y los resultados al final pueden empeorar la situación económica del productor, pues los ingresos obtenidos de una producción deficiente pueden ser insuficientes para devolver oportunamente el préstamo.

En sectores agroindustriales basados en cultivos de largo plazo, como es la palma de aceite, que requieren también de financiamiento a largo plazo, las mencionadas fallas en el mercado de servicios financieros se hacen más profundas y explican en buena parte la existencia de barreras a la entrada de los pequeños productores a este tipo de cultivos, las cuales, en el caso colombiano, generaron una estructura de propiedad basada en grandes y, en menor medida, medianas empresas palmeras.

De otra parte, los mercados de servicios de asistencia técnica también operan en forma ineficiente para las pequeñas y medianas empresas agrícolas. Los costos



unitarios son altos debido a que en esos servicios hay economías de escala, y por debajo de ciertas escalas el mercado falla dejando por fuera el segmento de pequeños productores para los cuales la asistencia técnica negociada en forma individual no es rentable en términos privados¹. No obstante, por sus efectos de “*externalidades*” en el territorio y el entorno económico, es relativamente alta la rentabilidad social de los servicios de asistencia técnica y extensión dirigidos a pequeños productores rurales.

Las consecuencias de esa falla del mercado son diversas. En primer lugar, la exclusión de los pequeños productores del mercado privado de asistencia técnica agrícola; y, en segundo lugar, la alta probabilidad de mala calidad del servicio de asistencia técnica por fallas de los incentivos cuando tal servicio es prestado a título gratuito por organizaciones públicas o es pagado con subsidios a la oferta.

La organización de las AE ha contado con procesos de formulación, estructuración y puesta en marcha dentro de estándares relativamente altos de asesoría técnica y acompañamiento social y empresarial, a cargo, bien de organizaciones gestoras sin ánimo de lucro, bien de empresas palmeras con plantas extractoras, o bien de empresas privadas promotoras de alianzas.

Los productores entran a las alianzas a través de sus organizaciones y asociaciones, por lo general asumiendo en forma solidaria la responsabilidad del préstamo; por su parte, los socios comercializadores, en muchos casos asumen compromisos formales o informales, con mayor o menor grado de exigibilidad, respecto a la compra-venta de fruto con las asociaciones de productores, lo que a su vez sirve como contra-garantía a la garantía complementaria al FAG que prestan los socios comercializadores a las asociaciones, para hacer viable la operación del crédito. Con frecuencia, también los contratos de comercialización definen las responsabilidades sobre la prestación de asistencia técnica y acompañamiento empresarial. Este tipo de estructura genera las condiciones de confianza para que los intermediarios financieros ajusten favorablemente su percepción de riesgo y se animen a otorgar los respectivos préstamos.

Otro efecto significativo derivado de las AE es que al viabilizar el acceso a crédito de la banca formal se establece el canal que también les permite a los pequeños productores beneficiarse del incentivo a la capitalización rural (ICR), del cual han estado marginados en razón al vínculo que condiciona su otorgamiento a una operación de redescuento de crédito en Finagro.

Por lo general, las AE en palma han establecido contratos de fiducia y constituido patrimonios autónomos para la administración de los recursos financieros. Esos esquemas han cumplido un papel esencial: adecuan los flujos de pagos y transmiten confianza a las partes. Pero su implementación tiene elementos inconvenientes. Por ejemplo, al irse agotando el préstamo, el contrato de fiducia queda como una obligación superflua para los productores, puesto que las comisiones siguen hasta terminar el pago del préstamo, pero no hay un flujo de servicios que las justifiquen.

En la Zona de Occidente el costo de la fiducia representó hasta 7,6% de la inversión total de la asociación. En los casos de propiedad colectiva tiene sentido prolongarla más allá de la etapa de inversión. Pero en casos de propiedad individual su utilidad es para asegurar el pago de las obligaciones del productor (riesgo de sus contrapartes), pero el que paga el costo es exclusivamente el productor. Se podría dar sentido a la fiducia si en todas las alianzas se promueve crear fondos de capitalización comunitarios para financiar expansión, asumir coberturas de riesgos, o para financiar la provisión de bienes de interés común (acción colectiva). La fiducia podría administrar esos fondos, mientras se genera la suficiente capacidad de gestión por parte de las organizaciones de productores.

Un efecto es el del incremento patrimonial y la consolidación de la propiedad de la tierra de los pequeños productores. El patrimonio se incrementa en forma significativa representado en el valor presente neto del cultivo de palma (que al tercer año de establecido puede superar 10 millones de pesos por hectárea). Este valor del patrimonio que se “adhiera” a la tierra por 25 años o más, fortalece el vínculo de propiedad del pequeño productor con su parcela.

1. Cuando los costos marginales superan a los ingresos marginales de la asistencia técnica.

Contratos de comercialización: base para la confianza, pero hay asimetrías en su implementación

Los contratos de comercialización han tenido un papel fundamental en el desarrollo de las alianzas al configurar condiciones de viabilidad para los demás acuerdos y compromisos. En primer lugar, establecen la base principal de construcción de confianza y evaluación del riesgo por parte de los bancos y de los donantes. En segundo lugar, constituyen un instrumento de contra-garantía que hace posible que el socio comercializador en ocasiones asuma parte de la garantía del crédito (usualmente 20% para complementar la garantía del FAG). En últimas, en el contrato de comercialización descansa la solidez de la alianza.

Las AE en palma han dado lugar a una diversidad de contratos con diferentes niveles de distribución de riesgos. Sin embargo, no siempre están adecuadamente balanceados entre las partes. Los procesos de negociación de los términos contractuales muestran falta de *empoderamiento* y participación efectiva de los productores. Esta deficiencia genera un riesgo de incubar conflictos futuros y tensiones dentro de las alianzas, por la forma como distribuyen los riesgos y los beneficios y por percepciones acerca de la equidad en las formas de liquidación y pago. En general, los productores dentro de las alianzas tienen poca información para la adecuada comprensión de las reglas de comercialización, el reparto del riesgo y las condiciones de pago.

Hay diferencias significativas entre los contratos formales o informales de comercialización según el carácter de la organización gestora de las alianzas. Por lo general, cuando las AE provienen de la iniciativa de empresas productoras de aceite de palma, los contratos de comercialización tienden a ser más formalizados y en ellos se establecen mecanismos más firmes de cumplimiento obligatorio, aunque no necesariamente son los contratos más justos y mejor equilibrados.

En los casos de AE promovidas por ONG, los contratos de comercialización tienden a ser más informales, como acuerdos de buena voluntad, o formales pero sin la suficiente fuerza de cumplimiento obligatorio de los compromisos entre las partes. Quizás la razón se debe a que la función de estos contratos es la de

cumplir la formalidad de requisitos que establecen los donantes para el desembolso de recursos de apoyo a las AE, y por eso pueden ser “contratos débiles”.

Es necesario estructurar una normativa básica para los contratos de compra-venta de fruto, con la adecuada flexibilidad para que se adapte a las condiciones económicas y técnicas en tiempo y lugar. La diversidad de AE que generó diversidad de contratos de comercialización constituye una base prometedora para esa finalidad, pues está decantando una estructura básica generada por prueba y error adaptable a circunstancias especiales y específicas de los distintos tipos de alianza.

Costos de producción y economías de escala

Un aspecto vital para el futuro de la agroindustria de la palma de aceite es el relacionado con las implicaciones de las AE para su competitividad internacional. A su vez, uno de los factores más incidentes en la competitividad, por ser el aceite crudo un *commodity*, es el de los costos unitarios de producción.

En la determinación de los costos de producción influyen diversas condiciones, entre las cuales figura la relación entre el precio y la productividad de los factores y la escala de la producción. En términos generales, en las actividades agrícolas relativamente intensivas en mano de obra, cuando quiera que se presente imposibilidad técnica de sustituir trabajo por máquinas o capital, la productividad de los factores puede ser decreciente y el precio de algunos factores variables puede ser creciente con el aumento de la escala de producción. Esta situación provoca que los costos marginales tiendan a aumentar cuando aumenta la escala de la producción. Por el contrario, en cultivos en los que el desarrollo tecnológico ha logrado sustituir trabajo por capital fijo, por lo general se presentan economías de escala, es decir, los costos marginales disminuyen en la medida en que aumenta la escala de la empresa. Desde luego que otros factores no necesariamente asociados a la escala de producción pueden contrarrestar las economías o deseconomías de escala propiamente dichas.

El análisis de las AE en palma ofrece indicios de que las mismas aportan a la competitividad de la cadena al integrar escalas eficientes. Los costos de establecimiento y, al parecer, también los unitarios de



producción tienden a ser más bajos en explotaciones de tipo familiar. Las principales evidencias en esa dirección son:

1. Las inversiones en adecuación de terrenos para el establecimiento son prácticamente inexistentes en las fincas de escala familiar. Obras costosas como grandes movimientos para nivelación de terrenos, así como construcción de vías y puentes no son necesarias en extensiones pequeñas², pero son imprescindibles en explotaciones en gran escala. Este contraste de requerimientos de inversión genera una diferencia en el nivel de la inversión en adecuación que puede oscilar entre 500.000 y un millón de pesos por hectárea a favor de las empresas en pequeña escala.
2. Los precios de la mano de obra en la agroindustria de la palma de aceite son crecientes con la escala de las explotaciones. Cuanto más grande es la empresa mayor tiende a ser la concentración de poder en los sindicatos de trabajadores. El costo efectivo por jornada de trabajo en una empresa en gran escala puede sobrepasar el triple de su precio en explotaciones de pequeña y mediana escala, aún con el pleno cumplimiento de la legislación laboral. Esta es una ventaja de la pequeña y mediana explotación, en sectores donde no se ha desarrollado una organización sindical de industria (como sí es el caso del banano en Colombia). Y también es uno de los principales motivos que inducen a las grandes empresas palmeras a reestructurar su régimen de contratación, a promover cooperativas de trabajo asociado y a contratar la provisión de fruto.
3. Los costos de administración y supervisión no existen en las fincas familiares o se integran al costo del trabajo familiar que entra en forma directa a la producción. Las grandes empresas requieren establecer y contratar niveles piramidales de supervisión de los operarios directos que se traducen en costos de transacción que las pequeñas empresas no tienen que asumir.
4. El productor familiar tiene los incentivos para ahorrar y hacer lo mejor posible las tareas sin la

necesidad de un supervisor costoso. Tiene el conjunto de incentivos para utilizar en forma eficiente recursos a su disposición que por lo general pueden tener muy bajos costos de oportunidad, y que en el caso de la explotación en gran escala no serían utilizables: tiempo de trabajo familiar, tierras y otros recursos marginales de la explotación son aprovechados. Es el caso de los arreglos de cultivos intensivos intercalados dentro de la plantación.

5. Algunas de las economías de escala que logran las grandes explotaciones, por ejemplo, precios más bajos de ciertos insumos (como fertilizantes, servicios de logística, entre otros), también están siendo alcanzadas por los pequeños productores a través de las AE. La negociación de grandes volúmenes de insumos, conjuntamente con las empresas gestoras o con las aliadas comerciales, ha permitido lograr descuentos significativos en la adquisición de insumos (entre 16 y 23% en plántulas y alrededor de 10% en fertilizantes).
6. Los bajos rendimientos y la menor productividad del trabajo que por lo general se observa entre los pequeños productores se deben, no a efecto de la escala, sino a fallas institucionales que explican la falta de acceso adecuado y oportuno a los recursos productivos necesarios. Las AE facilitan el acceso a esos recursos.

Los anteriores argumentos también se aplican para evaluar las ventajas y desventajas de la explotación individual y colectiva en el marco de las alianzas. Las alianzas que se basan en la gestión colectiva de la tierra y el cultivo tienen costos más altos que las de propiedad y gestión individual de los cultivos. Tienen las desventajas de deseconomías de escala, y los incentivos relacionados con la productividad del trabajo son más débiles: los asociados al realizar sus trabajos para la empresa colectiva enfrentan el dilema de cooperación conocido como *dilema de prisionero* (estos es, los beneficios de cada socio están determinados por la calidad e intensidad del trabajo del conjunto de los socios y no por la calidad e intensidad de su propia contribución, lo que reduce los incentivos para cooperar en forma voluntaria). De otra parte, en sus vínculos laborales con la empresa colectiva en la

2. En predios de grandes extensiones se requiere de una malla densa de vías "internas" que necesariamente son privadas. Por el contrario, la malla vial que integra a predios de pequeñas y medianas extensiones es pública. Hay, pues, una "deseconomía" privada en infraestructura vial asociada a la escala.

que son asociados, tienden a comportarse como trabajadores contratistas y no como empresarios.

Las explotaciones colectivas de palma tienen los mismos costos de establecimiento que tienen las grandes plantaciones (grandes movimientos de tierra para su nivelación, infraestructura de riego y drenaje, vías y puentes, etc.), salvo quizás por la propia aceptación de salarios más bajos. Por ejemplo, en el contexto de las alianzas incluidas en los estudios de caso, el monto de las inversiones en adecuación de terrenos que hicieron las alianzas con régimen de propiedad colectiva superó a las de propiedad individual en cifras que oscilan entre 500.000 y un millón de pesos por hectárea.

De otra parte, vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los socios en cuanto a cantidad y calidad del trabajo realizado es una operación que tiene costos, pero las motivaciones propias para maximizar el rendimiento del trabajo son más débiles en las primeras. De hecho, los más altos rendimientos de las plantaciones se observaron entre fincas individuales. Los bajos rendimientos en muchas de estas fincas no se deben a factores de escala sino de oportunidad y suficiencia de acceso a recursos, y a fallas de selección inducidos por la estructura de los incentivos que han determinado el desarrollo de las alianzas.

Sobre la extensión mínima y el arreglo productivo elegibles

El desarrollo de la palmicultura con supremacía de plantaciones en escala relativamente grande ha tenido implicaciones para el diseño técnico del sistema de establecimiento. En este tipo de plantaciones las posibilidades de aprovechamiento complementario de la tierra, por ejemplo, bajo sistemas de cultivos intercalados o asociados durante la fase de desarrollo de la palma, son muy limitadas desde el punto de vista administrativo y quizás también ineficientes desde el punto de vista económico. Sin embargo, no hay argumentos técnicos que muestren la inconveniencia de asociar determinados cultivos con la palma en pequeñas unidades productivas; por el contrario, hay experiencias empíricas y hay sustento técnico favorable a esas asociaciones. Pero, en cambio, la complementariedad económica y administrativa de cultivos intercalados con la palma, al

menos durante la fase de desarrollo, sí depende de la escala de la explotación.

En plantaciones en pequeña escala hay sinergias y complementariedad entre la palma y ciertos cultivos intercalados. En primer lugar, algunas alianzas registran casos en los que la existencia de cultivos asociados como papaya y maracuyá, entre otros, estimuló a los productores a una aplicación más regular de riego y fertilizantes, y a prácticas más cuidadosas de control de malezas, lo cual favoreció un buen establecimiento y desarrollo de la palma; en segundo lugar, el flujo de caja que aporta el cultivo intercalado no sólo ha permitido aliviar la situación económica del productor, sino que lo indujo a dedicar mayor atención a su propia explotación. Muchos productores que no tenían cultivos asociados que les proporcionaran ingresos de subsistencia durante la fase improductiva de la palma terminaron descuidándola por buscar esos ingresos trabajando fuera de su propia finca.

Otro concepto bastante generalizado y con implicaciones no necesariamente positivas en términos sociales y económicos es el relativo a tamaño o escala "viable" de productor. En general se habla de un mínimo de escala para que el cultivo de palma sea económica y socialmente viable (por ejemplo, una UAF que en palma se considera alrededor de 10 hectáreas). No obstante, un cultivo rentable en una extensión pequeña puede mejorar en forma apreciable la calidad de vida y el ingreso de productores con poca tierra. Es el caso que se observa en las alianzas que se establecieron en Tumaco y en la Zona Norte en las cuales la mayoría de los productores tienen menos de 10 hectáreas. Es importante tener en cuenta, por un lado, que muchos productores tienen muy poca tierra pero dependen de varias fuentes de ingreso y, por otro, que por estrategia de minimización de riesgos y de flujo de ingresos de subsistencia puede ser adecuado para un pequeño productor un proceso gradual de expansión de sus cultivos de palma.

El reconocimiento de las consideraciones anteriores se debería reflejar en un ajuste a algunos de los actuales criterios sobre qué es financiable en el caso de la palma: en primer lugar, modificar el criterio según el cual no son financiables los cultivos intercalados y que los ingresos que provienen de esos



cultivos no pueden ser considerados en la estructura y el flujo de ingresos y gastos de la plantación para la evaluación financiera de los proyectos. En cuanto a la escala, no es conveniente sesgar la política hacia un mínimo de hectáreas en palma. Este criterio discrimina contra los más pobres precisamente en una actividad que podría, si se aseguran condiciones de mínima concentración espacial y organización, mejorar en forma apreciable su bienestar y facilitarles el camino para salirse de la pobreza.

La importancia vital del acompañamiento

En Colombia la asignación del gasto público y la provisión estatal de bienes públicos ha discriminado tradicionalmente contra los territorios y la población rural. Como consecuencia, en el campo el índice de analfabetismo entre la población mayor de 15 años es todavía cercano al 18%, la escolaridad de la población económicamente activa es apenas superior a 3 años (frente a casi 9 en entre la población urbana) y, pese a los avances significativos en los últimos 10 años, la cobertura de seguridad social es inferior a las zonas urbanas en más de 15 puntos porcentuales. La conectividad de las fincas con los mercados es muy precaria, como lo refleja el hecho de que el campo sólo dispone de 100 metros de red secundaria y terciaria de carreteras por km² de superficie.

Los requerimientos de un cultivo industrial de rendimiento a largo plazo, como es la palma de aceite, en materia de coordinación con otros eslabones de la cadena, así como de capacidad de gestión técnica y económica de los recursos productivos, son particularmente altos. Las seculares deficiencias del campo, en especial de la población campesina, en cuanto a dotaciones básicas de capital humano, capital social, servicios de extensión e infraestructura representan una formidable dificultad para el desarrollo de iniciativas productivas como las que representan las AE en palma. Su éxito depende de manera vital de la calidad y persistencia de los procesos de acompañamiento social, administrativo y técnico a los pequeños productores y sus organizaciones en el contexto de las AE. Tal acompañamiento es indispensable para crear y forjar en los productores y principalmente en sus asociaciones, las capacidades adecuadas para la gestión técnica de las plantaciones, la administración eficiente de los recursos productivos y la organización social.

El acompañamiento en el contexto de las AE se constituye, entonces, en un proceso indispensable para corregir “externalidades negativas heredadas” del modelo de desarrollo y su sesgo antirural. Por ello mismo los costos inherentes a las acciones de acompañamiento deben ser cubiertos con fondos de inversión social, y no pueden considerarse parte de la inversión productiva a cargo de los productores. Se requiere de fuentes de recursos no reembolsables, bien de la cooperación internacional o de programas gubernamentales. Pero también es necesario que los procesos de acompañamiento tengan la duración y la continuidad necesarias para corregir la situación en el ámbito de las AE y establecer la base de capacidades en los individuos y sus organizaciones sociales que soporten el desarrollo económico y social de las AE.

En términos generales, los procesos de formación de AE en palma se han caracterizado por estándares relativamente altos en contenido de acompañamiento para los pequeños productores en aspectos técnicos, administrativos y sociales. Con mayor o menor efectividad y persistencia las acciones de acompañamiento han estado enfocadas a fomentar la construcción de capital social, de competencias técnicas en el cultivo, de empresarización básica (principios de contabilidad y administración) y de gestión colectiva de bienes de interés común (vivienda, seguridad social, recreación, etcétera).

No obstante, la eficacia de los procesos de acompañamiento está siendo afectada por la incertidumbre en torno a la disponibilidad de recursos para cubrir los costos del acompañamiento. También hace falta establecer sistemas de auditoría sobre la efectividad de los procesos de acompañamiento para cumplir con el objetivo de desarrollo de capacidades. En la actualidad la atención se presta al cumplimiento de actividades y acciones (cursos, talleres, número de asistentes, horas o días de capacitación, etcétera). Se asume que las acciones realizadas crean las capacidades, lo cual no necesariamente es cierto, pues la calidad de los procesos cuenta para la efectividad y eficacia.

Es necesario un compromiso más decidido con los procesos de acompañamiento a las AE y a las organizaciones de pequeños productores que participan. No sólo es importante asegurar recursos para cubrir los costos de acompañamiento; también se requiere

establecer mecanismos y reglas que promuevan la calidad y efectividad de esos procesos. Al respecto se recomienda estructurar un protocolo de acreditación de organizaciones gestoras acompañantes, especial para las AE en palma. La institucionalidad de la agroindustria de la palma puede contribuir en forma muy especial en cuanto a su diseño e implementación.

Es necesario garantizar que los planes de acompañamiento prevean el tiempo suficiente sujeto a la consolidación de capacidades y resultados. La actual práctica de contratos anuales de acompañamiento no es adecuada, pues genera incertidumbre y ninguna organización gestora acompañante podría asumir compromisos medidos en indicadores de construcción de capacidades con un horizonte temporal tan reducido. Los planes de acompañamiento deben ser concebidos y ejecutados con horizontes temporales plurianuales y con base en metas e indicadores de consolidación para una salida con sostenibilidad asegurada.

Sobre la estructura de incentivos y las fallas de selección de tierras y productores

En la selección de productores y tierras durante el proceso de constitución y estructuración de las AE hay algunos elementos de diseño de los incentivos que pueden resultar perversos. En casi todos los incentivos vigentes para fomentar alianzas con pequeños productores los gestores pueden maximizar sus respectivas funciones objetivo sin estar sometidos a restricciones de ninguna naturaleza. Como consecuencia, tienden a incluir tierras que no cultivarían por sí mismos a su propio costo, y a vincular productores que no tienen aptitud. Los resultados y el desempeño general en cuanto a logros en productividad y costos de producción pueden arrojar diferencias demasiado amplias entre los productores vinculados a la alianza. Esta situación se presenta en mayor o menor grado en las diferentes alianzas.

En una alianza de la zona norte con 38 productores asociados, a la altura del cuarto año, en 5 plantaciones los rendimientos estuvieron entre 10 y 25 toneladas de RFF por hectárea-año; en 14 lograron rendimientos entre 5 y 10 toneladas; y en las 19 restantes los rendimientos estuvieron por debajo de

5 toneladas. Son diferencias significativas considerando que todos sembraron el mismo material, utilizaron los mismos insumos y efectuaron en la misma forma las prácticas culturales para el establecimiento y el desarrollo de la plantación. De acuerdo con valoraciones de expertos, las diferencias se atribuyen a diferencias en la aptitud de la tierra y en la idoneidad y competencia del factor humano.

El objetivo de maximizar ICR puede motivar a las empresas a promover alianzas con productores no idóneos o en tierras no aptas. Por su parte, las ONG que ejecutan programas de cooperación internacional o del gobierno actúan bajo el objetivo de maximizar el número de beneficiarios y las áreas incorporadas. En tales casos la idoneidad del beneficiario y la aptitud de la tierra no necesariamente reciben la atención y la aplicación de criterios rigurosos de selección.

Otra consecuencia asociada a problemas o fallas de selección originados en la estructura de los incentivos para el fomento de AE con pequeños productores es la relacionada con la dispersión de los cultivos en las alianzas basadas en sistemas de propiedad individual de tierras y plantaciones. Esto se traduce en una notable amplitud en las diferencias en los costos de transporte de fruto a las plantas extractoras. Cerca de la mitad (45%) de las tierras incorporadas al cultivo de palma a través de alianzas está a una distancia en flete superior a los 30.000 pesos (12,5 dólares) por tonelada de fruto fresco; 38% paga fletes entre 15 y 30.000 pesos por tonelada; y solamente 17% de las tierras están localizadas a menos de 15.000 pesos por tonelada fruto fresco. Esto implica que para un porcentaje muy alto de los productores bajo alianzas sólo el costo de transportar fruto fresco a la planta sobrepasa 62 dólares por tonelada de aceite, o sea, casi 20% del precio internacional de largo plazo del aceite de palma (300 dólares).

Tanto las fallas de selección de productores y tierra, como las que dan lugar a dispersión de plantaciones pueden ser reflejo con relación a la prevalencia de criterios y objetivos de cobertura de beneficiarios y de áreas sobre los criterios de competitividad.

Para controlar esta situación es necesario complementar el diseño de los incentivos tanto para las empresas como para las ONG incorporando



condiciones de cumplimiento de logros relacionados con mínimos de productividad en las plantaciones promovidas a través de alianzas. También convendría implementar auditorías independientes y calificadas

pagadas por los donantes (bien sea cooperación o el Estado), cuyos conceptos sean tomados en cuenta para el reconocimiento de los costos de gestión a las ONG y empresas gestoras y acompañantes.