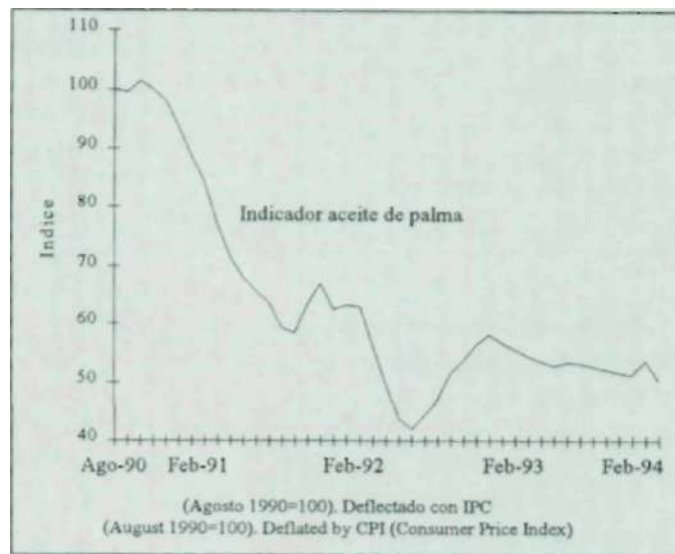


IMPACTO DE LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO SOBRE LOS PRECIOS DOMESTICOS DEL ACEITE DE PALMA

/ cultivo de la palma de aceite en Colombia ha sufrido un fuerte ajuste económico durante los últimos cinco (5) años, con graves consecuencias económicas y sociales para los productores, los trabajadores y las comunidades rurales que derivan su sustento de esta actividad. Al estar por concluir la Administración del Presidente Cesar Gaviria Trujillo, es importante y oportuno señalar, una vez más, el impacto sobre la actividad palmicultora de algunas de las principales políticas adoptadas por el Gobierno y su responsabilidad en la crisis de este subsector.

Un buen indicador de la magnitud del ajuste económico que se ha tenido es la evolución del precio al productor del aceite crudo de palma. Desde el inicio de la actual Administración, en agosto de 1.990, y hasta comienzos de 1.994, el precio al productor de palma se ha deteriorado cerca de un 50% en términos reales, o lo que es igual, el precio actual equivale aproximadamente a la mitad del de agosto de 1990. (Gráfico 1)

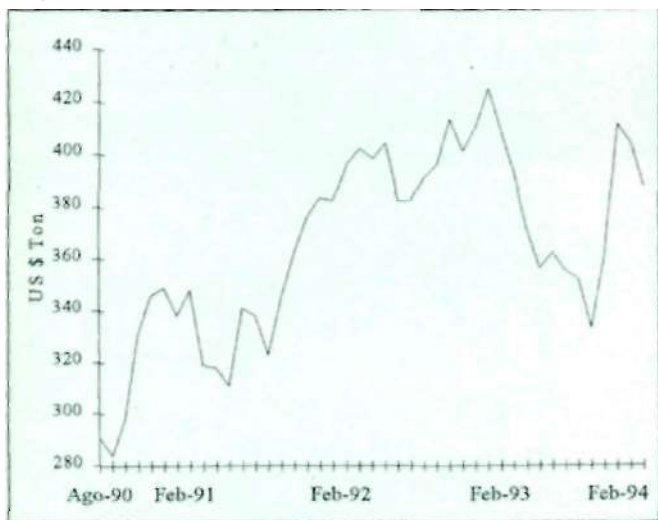
Gráfica 1. Evolución precio real al productor.
Graph 1. Evolution of Actual Producer Prices



En el cultivo de la palma la reducción en los precios se ha traducido en una pérdida de rentabilidad, ya que esta actividad tiene un alto componente de costos nacionales, particularmente mano de obra, cuyos precios se han incrementado a tasas similares o superiores a la inflación, y los equipos e insumos importados, que han registrado incrementos de precios inferiores, representan una proporción menor de los costos; por lo tanto, el impacto favorable que pudiera tenerse por concepto de la apertura económica y de la política de reducción de costos de las importaciones, es bastante reducido,

La caída en el precio de la palma en Colombia durante los últimos cuatro años, se ha dado en un contexto de precios internacionales con tendencia al alza. (Gráfico 2). Por ello, todos los demás factores que explican el comportamiento de los precios internos adquieren una mayor relevancia.

Gráfica 2. Evolución precio internacional. Aceite de Palma
Graph 2. Evolution of International Palm Oil Prices.



Los precios internos de la palma se han visto afectados principalmente por la desgravación arancelaria y la política de liberación de importaciones; la revaluación del peso; el diferencial entre las tasas de interés en moneda local y extranjera; la inconsistencia en los aranceles de los productos sustitutos; y la falta de armonización en la política de importaciones con aquellos países con los cuales se vienen adelantando procesos de integración económica o se han suscrito acuerdos comerciales. También ha incidido en los precios la

estacionalidad de la producción y de la oferta de palma durante el año. así como las imperfecciones que caracterizan al mercado nacional de aceites y grasas

Los aranceles del aceite crudo de palma y de los otros aceites vegetales se redujeron, entre fines de 1990 y comienzos de 1991, del 58% al 20%. más un arancel variable determinado por el mecanismo de franja de precios. Inicialmente esto se planteó como un proceso gradual, para permitirle a la producción nacional adaptarse y enfrentar con éxito la mayor competencia externa: pero, desafortunadamente, la desgravación arancelaria se aceleró, desconociendo la realidad de la producción doméstica de palma y del mercado internacional de aceites y grasas.

De igual manera, las importaciones de aceites y grasas también se administraron a través de licencias y cupos durante muchos años. Bajo este esquema, el costo de importación tradicionalmente operó como el « piso » para el precio interno, mientras el « techo » era tan alto como el gobierno quería, de acuerdo con el manejo que se le diera a los permisos de importación. De esta forma, la comercialización de la producción nacional siempre estaba garantizada, con oportunidad y a precios remunerativos.

El actual Gobierno, por el contrario, eliminó todas las restricciones a las importaciones, forzando a la producción nacional a competir con las importaciones y dejando la comercialización interna en manos de los productores. De esta manera, el costo de importación pasó a ser el « techo » para el precio interno, mientras el « piso » depende ya de la capacidad de negociación de los productores locales.

En teoría, el nuevo esquema es completamente consistente con el modelo económico adoptado por el Gobierno. Sin embargo, en la práctica su operatividad es muy cuestionable, debido a las características propias del mercado internacional y del mercado doméstico de aceites y grasas

El mercado internacional de aceites y grasas se encuentra altamente distorsionado, especialmente por los subsidios y los apoyos que los países más desarrollados le otorgan a la producción y a sus exportaciones. Por esta razón,

los precios internacionales no son un indicador claro de las verdaderas condiciones de producción de muchos de esos productos.

Por otro lado, el mercado interno de aceites y grasas presenta una estructura de tipo oligopsónico. Para el caso de la palma, en el lado de la oferta existen cerca de 700 unidades productoras de fruto, que se canalizan a través de unas 50 plantas de beneficio, de las cuales 41 le venden aceite a terceros. En el lado de la demanda, hay cerca de 25 plantas refinadoras de aceite, pero solo 6 compradores inciden realmente en la formación de los precios. En este sentido, es claro que en un momento dado la acción de uno de ellos, o la alianza entre varios de ellos, condiciona completamente el mercado. Ya existen varias experiencias al respecto.

Otra distorsión en el mercado del aceite de palma en Colombia, que limita bastante la capacidad efectiva de los productores para regular la oferta de su producto, es la integración que existe entre el cultivo y la industria refinadora. Si bien esta relación puede tener muchas ventajas, especialmente cuando se quiere apoyar la actividad agrícola, también puede ser neutra, cuando se maneja con un claro sentido corporativo entre la unidad agrícola y la unidad industrial, o negativa, cuando la parte industrial quiere en un momento dado subordinar el interés de la actividad agrícola al de la industrial. Actualmente, el 52% de la producción de aceite de palma en Colombia se orienta a industrias relacionadas con los cultivos y el 48% exclusivamente a terceros.

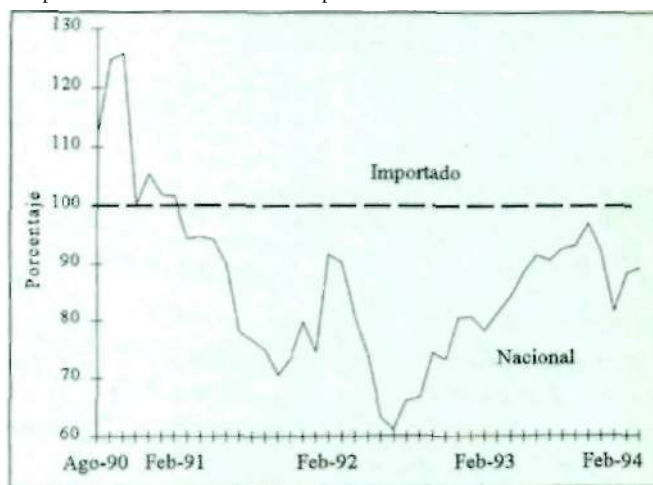
La producción de palma tiene un comportamiento estacional durante el año y para regular su oferta es necesario, entre otras cosas, manejar inventarios. Pero se da el caso de grupos integrados en los que la plantación no hace ningún esfuerzo de almacenamiento en los períodos de alta producción y la respectiva industria estabiliza sus recibos de aceite reduciendo las compras a terceros. Si bien esto es una operación completamente legítima, y desde el punto de vista individual totalmente racional, no puede perderse de vista el impacto tan grande que ello tiene sobre el manejo de la comercialización del aceite de las plantaciones que no están integradas y, por consiguiente, sobre los precios del producto en el mercado. Por otro lado, también se ha dado el caso de grupos que en un momento dado han

utilizado suplantación como un instrumento para tratar de bajar los precios en el mercado interno, ofreciendo su aceite por debajo de los niveles vigentes, cuando normalmente nunca le venden a terceros.

Durante los últimos años los palmicultores han hecho un gran esfuerzo para fortalecer su capacidad de comercialización y estar mejor preparados para actuar dentro del nuevo contexto económico del país. De un lado, han incrementado significativamente su capacidad de almacenamiento de aceite en las plantas de beneficio de fruto, pasando de cerca de 10.000 toneladas de capacidad en tanques en 1.989 a más de 60.000 toneladas actualmente. Y, por otra parte, también han logrado desarrollar una capacidad logística propia para exportar aceite de palma, para tratar de regular la oferta al mercado interno y defender los precios al productor. Con un gran sacrificio económico se exportaron 3.977 toneladas en 1990, 2.774 en 1991, 8.360 en 1992 y 2.500 en 1993; y para 1.994 se han programado 15.000 toneladas aproximadamente.

Pero a pesar de todo este esfuerzo, el precio interno del aceite de palma ha estado muy por debajo del precio de importación, con descuentos que han llegado a alcanzar hasta el 40%. (Gráfico 3)

Gráfico 3. Relación del aceite de palma. Nacional Vs. Importado.
Graph 3. Ratio of Domestic vs. Imported Palm Oil Prices.



Otros factores que también han incidido en que el productor local no reciba un precio por lo menos equivalente al de importación, es el alto diferencial que

se ha consolidando en el país entre las tasas de interés para el financiamiento en pesos y en moneda extranjera. el menor arancel para algunos productos sustitutos de la palma, así como las perforaciones al arancel colombiano causadas por la falta de armonización de las políticas de importación en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Los aceites son bienes transables. de fácil importación; por ello, con el actual modelo económico, el comprador nacional siempre tiene como punto de referencia el costo de importación de estos productos, para que las compras locales que haga sean siempre competitivas

El costo financiero es un factor muy importante en toda operación comercial, especialmente en economías como la colombiana donde éste es muy alto. Por ello, al existir un amplio diferencial entre las tasas de interés para el financiamiento en pesos y en moneda extranjera, hay la tendencia a utilizar financiación externa para capital de trabajo por ser más barata; o sea que, en igualdad de condiciones de precio y de calidad, el comprador local normalmente prefiere importar. En consecuencia, mientras subsista este diferencial y el mercado sea quien determine las reglas de competencia, el producto nacional se verá forzado a comercializarse con un descuento que compense esa diferencia en los costos financieros y lo haga competitivo.

Las grasas y los aceites animales son sustitutos del aceite de palma y de otros aceites vegetales. No hay, pat- io tanto, ninguna justificación válida para que estos productos tengan un arancel inferior al de los aceites vegetales. Esta situación conduce únicamente a modificar los precios relativos de los productos que integran la canasta de aceites y grasas, haciendo menos competitivos a la palma y a los demás aceites vegetales. frente a los aceites y grasas de origen animal, y favoreciendo el consumo de estos últimos.

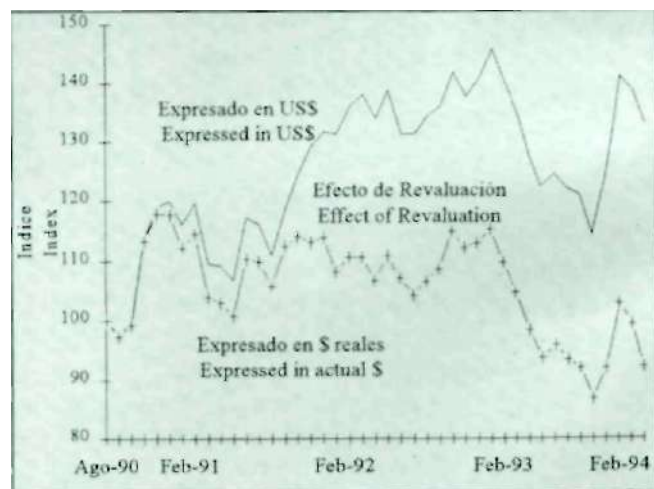
Las perforaciones al arancel estipulado por Colombia, al interior del Grupo Andino, también afectan la competitividad de la palma, tanto en el mercado local como en los mercados de exportación de la subregión. Actualmente ya está vigente el libre intercambio de mercancías, sin arancel, entre los países miembros del Grupo Andino. Mientras tanto, Colombia ha permitido en este mercado ampliado que Bolivia tenga un arancel sustancialmente inferior al Arancel Externo Común

acordado; que Ecuador tenga preferencias para la importación de ciertos productos, entre ellos los aceites y grasas, de cinco (5) puntos por debajo del Arancel Externo Común; y que Perú y Venezuela puedan continuar con convenios de alcance parcial de ALADI, principalmente para las importaciones de soya y girasol. mediante los cuales se importan grandes cantidades de aceites con tarifas inferiores en mas de un 50% a los aranceles acordados. Como puede verse, la protección a la producción doméstica, a través de un arancel del 20%. no deja de ser simbólica, puesto que el arancel que quedo después del proceso de desgravación. el propio gobierno lo ha ido dismantelando soterradamente a través de negociaciones comerciales que. en nuestro caso, no consultan los intereses de la producción nacional.

Por todo lo anterior, no es de extrañar que un cambio radical en la política de importaciones de aceites y grasas, que elimino los mecanismos que el Gobierno tenía para defender y apoyar la producción nacional, sin tener en cuenta mecanismos alternativos para la transición de una economía cerrada a una abierta. mientras estuvieran dadas todas las condiciones necesarias para que las tuerzas del mercado operaran de una manera transparente, haya tenido graves consecuencias sobre la comercialización y sobre los precios del aceite de palma de producción nacional.

Gráfico 4. Evolución precio internacional Aceite de palma Efecto revaluación

Graph 4. Evolution of International Palm Oil Prices. Revaluation Impact



De otro lado, es imprescindible señalar, que a todos los anteriores aspectos debe añadirse, como punto muy importante, el impacto del manejo de la política cambiaría sobre los precios de la palma y los ingresos de los palmicultores. Durante la presente administración, el peso colombiano se ha revaluado en más de un 30%, con lo cual, la producción nacional, y en nuestro caso la de palma, ha perdido competitividad, tanto en el mercado interno como en los mercados de exportación. (Gráfico 4)

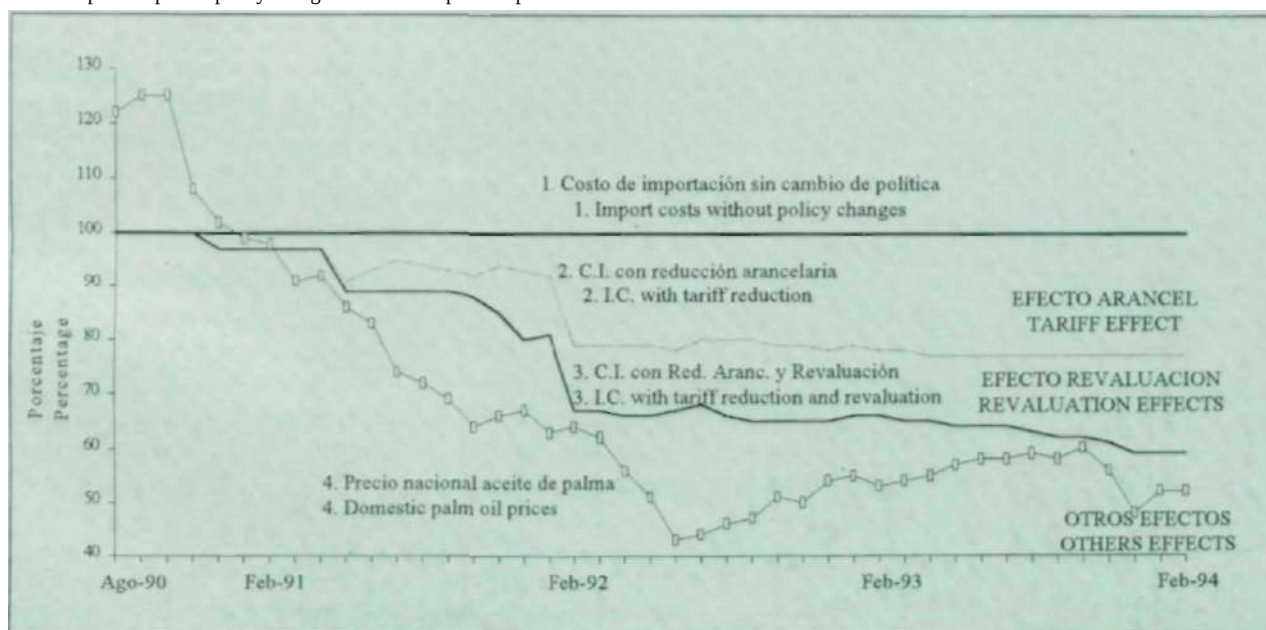
Este proceso de revaluación del peso en Colombia no obedece a incrementos en la productividad de la economía, sino a otros factores, como los altos flujos de capital del exterior, que se han dado por la confianza que hay en el extranjero sobre nuestro país, por las perspectivas petroleras que se tienen y por el narcotráfico. Por ello, la tasa de cambio no refleja las verdaderas condiciones bajo las cuales se da la producción legítima en Colombia. De esta manera, se ha presentado un gran desfase entre los ingresos, que marchan al ritmo de la tasa de cambio, y los costos, que se mueven prácticamente con la inflación, deteriorándose la rentabilidad de la producción gravemente, y sus perspectivas serán desastrosas de continuar así.

Por lo anterior, desconcierta mucho la actitud del gobierno, que ha desconocido su importancia y poco ha hecho para contrarrestar esta situación. Desafortunadamente, aún no existe ningún indicio que permita prever un cambio en el manejo de la tasa de cambio. Para el presente año, se estima que la inflación será superior al 20%, mientras la devaluación será aproximadamente 10%, o menos.

Un resumen, puede afirmarse que el gran deterioro de los precios al productor de palma durante los últimos cuatro años es consecuencia de una serie de factores, que en su gran mayoría son responsabilidad del Gobierno. (Gráfico 5). Los palmicultores han hecho un gran esfuerzo para fortalecerse y adecuarse al modelo de apertura económica, pero sin tener el impacto deseado, tanto por las imperfecciones que caracterizan el mercado local de aceites y grasas, como por las múltiples inconsistencias en el manejo de la política económica, comercial y sectorial del Gobierno.

Ahora solo resta esperar que la próxima Administración tenga mayor sensibilidad por los problemas del agro y la voluntad política para solucionarlos efectivamente.

Gráfico 5. Efectos del cambio de política sobre el precio nacional del aceite de palma.
Graph 5. Impact of policy changes on domestic palm oil prices.



IMPACT OF THE ECONOMIC POLICY ADOPTED BY GOVERNMENT ON DOMESTIC PALM OIL PRICES

In the last five years, oil palm crops in Colombia have faced significant economic changes which have had serious economic and social impact on growers, workers, and rural communities whose income is derived from this activity. As President César Gaviria Trujillo's Administration is coming to an end, it is important and timely to stress, once again, the impact of some policies adopted by government on oil palm production and how these policies are accountable for creating a crisis in this sub-sector.

A good indicator of the magnitude of this economic adjustment is the evolution of the producer prices of crude palm oil. Since the early stages of this Administration, in August 1990, and until early 1994, producer prices have declined by around 50%, in actual terms; or, in other words, current prices are approximately half the prices of August 1990 (Graph 1).

In the oil palm sector, the price decline has resulted in profit losses, because this activity has a high share of national costs, particularly labor, the cost of which has increased at a rate similar to or above inflation; imported machinery and inputs, with lower price increases, represent a lower portion of the costs. Consequently, the benefits that could be achieved as a result of the opening up of the economy and the policy of import cost reduction are small.

During the last four years, the decline of palm oil prices in Colombia has occurred within the context of an upward trend of international prices (Graph 2). Therefore, other factors that may explain the behavior of domestic prices become more relevant.

Domestic palm oil prices have suffered primarily as a result of tariff elimination and import liberalization policies; the revaluation of Colombian currency; the difference between interest rates in local currency and in foreign currency; the lack of consistency in terms of tariffs on substitute products; and the failure to harmonize import policies with countries with which an integration process has been undertaken or with which trade agreements have been signed. Likewise, the seasonal nature of oil palm production and supply during the year, as well as the imperfections of the domestic market of oils and fats, have affected the prices.

Between late 1990 and early 1991, the tariffs on crude palm oil and other vegetable oils decreased from 58% to 28%, plus a variable tariff established by the price strip or price band mechanism. This was initially proposed as a gradual process to allow domestic production to accommodate and successfully face foreign competition; however, the elimination of tariffs was unfortunately introduced at a faster pace, disregarding both the reality of domestic palm oil production and the situation of international markets of oils and fats.

For many years, imports of oils and fats were handled through a system of licenses and quotas. Under this scheme, import costs traditionally operated as the "floor" for domestic prices, whilst the "ceiling" was as high as the government wanted, according to import permits. Hence, the trade of domestic production was always guaranteed, in a timely manner, and at profitable prices.

This Administration however eliminated import restrictions, forcing domestic producers to compete against imports and putting local marketing in the hands of the producers. Thus, import costs became the "ceiling" of the domestic prices, whilst the "floor" depends on the negotiation capacity of local producers.

Theoretically, the new scheme is fully consistent with the economic model adopted by government. However, in practice, its operation is highly questionable, due to the characteristics of the international and domestic markets of oils and fats.

International markets of oils and fats are highly distorted, particularly as a result of subsidies and support prices granted by developed countries to producers and exporters. Thus, international prices are not a clear indicator of the actual production conditions of many of these products.

On the other hand, the domestic market of oils and fats has an oligopsonistic structure. In the case of palm oil, on the supply side, there are around 700 fruit production units. The fruit is channelled through approximately 50 palm oil mills, of which 41 sell oil to third parties. On the demand side, there are approximately 25 palm oil refineries, but only 6 buyers actually have an impact on prices. Evidently, at a given point, the actions of one

buyer, or of a group of buyers, would condition the market. There are several experiences in this regard.

Another distorting factor in the Colombian palm oil market, which limits the effective capacity of producers to regulate the supply of their product, is the integration between plantations and refineries. While this relationship may have many advantages, particularly in promoting agriculture, it could also have a neutral effect, when managed with a clear corporate approach between the agricultural and the industrial unit, or even a negative effect, when the industry's interests prevail over the interests of the agricultural sector. Currently, 52% of the palm oil production in Colombia goes to industries associated with plantations and 48% goes to third parties.

Palm oil production in Colombia has a seasonal behavior during the year. In order to regulate supply it is necessary, among other things, to handle stocks. However, we have seen cases of integrated groups where the plantation does not make an effort to store oil during production peaks and the corresponding industry stabilizes oil shipments by reducing purchases from third parties. Although this is a legitimate operation, and from an individual point of view a reasonable one, we must not disregard its impact on the marketing activities of non-integrated plantations and consequently on palm oil prices in the market. On the other hand, we have also seen cases where groups at a given point use their plantations as an instrument to try to lower the domestic prices, by supplying oil below the current price levels, when normally they do not sell to third parties.

In recent years oil palm growers have made an effort to strengthen their marketing capacity and get prepared to act in a new economic context. On the one hand, they have significantly increased their palm oil storage capacity at palm oil mills from 10,000 tons in 1989 to over 60,000 tons this year. On the other, they have also developed their own logistic capacity in order to export palm oil, in an attempt to regulate supply in the domestic market and protect producer prices. After a big economic sacrifice, 3,997 tons were exported in 1990, 2,774 in 1991, 8,360 in 1992 and 2,500 in 1993. Approximately 15,000 tons are expected for 1994.

In spite of these efforts, domestic palm oil prices are far below import prices, with discounts that have reached 40% (Graph 3).

Other factors that prevent producers from receiving a price at least equivalent to the import price are the significant difference between the interest rates of loans in Pesos and in foreign currency, lower tariffs on some palm oil substitutes, as well as the loopholes in the Colombian tariff system as a result of the lack of harmonization of import policies with Bolivia, Ecuador, and Venezuela. Oils are easily imported tradable commodities; thus, according to the current economic model, the national buyer always has the point of reference of the import costs of these products, so that local purchases will always be competitive.

Financial costs are a very important factor in every trade operation, particularly in economies such as the Colombian economy, where this cost is very high. Therefore, if there is a big difference between interest rates in Pesos and in foreign currencies, there will be a trend to use foreign financing for working capital because it is less expensive. So, in equal conditions of price and quality, the local buyer normally chooses to import. Consequently, if such a difference persists and the market is responsible for establishing competition rules, local production will be forced to sell its product at a discount in order to offset the financial cost difference and become competitive.

Animal oils and fats may substitute palm oil and other vegetable oils. Therefore, there is no valid justification for these products to have a lower tariff than vegetable oils. This situation would only lead to changes in the relative prices of the products that make up the basket of oils and fats, making palm oil and other vegetable oils less competitive vis à vis animal oils and fats and promoting the consumption of the latter.

The loopholes in the tariffs established by Colombia within the context of the Andean Group also affect the competitiveness of palm oil, both at the local market and at the export markets of the subregion. Presently, goods can be freely exchanged among the countries of the Andean Group. In the meantime, Colombia, within this

larger market, has granted Bolivia a tariff significantly below the Common External Tariff agreed upon; imports of certain products, including oils and fats, from Ecuador receive preferential treatment, with tariffs five (5) points below the Common External Tariff; and Perú and Venezuela may continue with ALADI's partial scope agreements, particularly for soy bean and sunflower seed oils, whereby large amounts of oils are imported with tariffs up to 50% below those agreed upon. Evidently, the protection to domestic production through a 20% tariff is symbolic, because the tariffs that remained after their elimination, have been quietly disassembled by government through trade negotiations which, in our case, do not take into account the interests of local producers.

It is not surprising that these radical changes in oils and fats import policies, which eliminated government mechanisms to defend and support local production, but without providing other mechanisms to withstand the transition from a closed to an open economy, provided that all the conditions necessary for the market forces to operate transparently be in place, had serious consequences on palm oil marketing and prices.

On the other hand, it is essential to add another factor to the above, i.e. the impact of the exchange policy on palm oil prices and on the income of oil palm growers. During this administration the Colombian Peso has been revaluated by more than 30%. As a result, local production, in our case palm oil production, has lost competitiveness in both domestic and export markets (Graph 4).

This revaluation process does not result from economic productivity improvements, but from other factors, such as the high flow of foreign capital, derived from the reliability of our country in the eyes of foreign investors, potential petroleum reserves and drug traffic. Therefore, the rate of exchange does not reflect the actual conditions of legitimate production in Colombia. Thus, there is a gap between income, which increases with the exchange rate, and costs, which increase with inflation, seriously deteriorating the profitability of production. The perspectives will be devastating if the situation remains unchanged.

Bearing in mind all of the above, the government's attitude is confusing, because the significance of the problem has been overlooked and little has been done to counteract this situation. Unfortunately, there is no indication of possible changes in the exchange rate policy. This year, inflation was estimated in more than 20%, while devaluation will reach around 10%.

To summarize, we could say that producer prices for palm oil during the last four years have deteriorated as a result of various factors, most of which are attributable to

the government (Graph 5). Oil palm growers have made a great effort to become stronger and accommodate to the open economy model. However, the impact has not been as desired, due to the imperfections of the local oils and fats market and to the lack of consistency in the economic, trade and sectorial policies adopted by government.

We can only wait and hope that the next Administration will be more sensitive to the problems of agriculture and hope for a political will to solve these problems effectively.