

Un mecanismo para la promoción estratégica de las exportaciones en la palmicultura colombiana"

A mechanism for strategic export promotion in Colombia palm growth

JAIRO CENDALES VARGAS¹



RESUMEN

Las restricciones cuantitativas a las importaciones, la proliferación de barreras no arancelarias, las grandes ayudas internas para la sustentación de precios y, particularmente, los tributos y subsidios a las exportaciones para garantizar participación en el mercado internacional, así como para colocar existencias no comerciales de productos son, cada vez más, instrumentos del pasado. Dichos mecanismos están evolucionando hacia la sustitución del papel del Estado por mecanismos modernos, dentro de los cuales los mercados de futuros y esquemas o fondos para organizar las exportaciones pueden tener una gran importancia. En este nuevo escenario se busca que el sector privado sea el protagonista principal de la comercialización. En efecto, los esquemas de comercio internacional adoptados por los países productores para promover las exportaciones, tales como las Juntas o Comités de Mercadeo y las tradicionales Cajas o Fondos de Estabilización de Precios están siendo desmontados en la mayoría de países donde existían. El desmonte de estos mecanismos paraestatales, principalmente en los países menos desarrollados que han liberado su comercio agrícola, ha traído, sin embargo, detrimento en la calidad de los productos exportados por algunos de ellos, en razón a que el interés privado en ocasiones puede descuidar este aspecto. En este sentido, resulta importante analizar si pueden aún hacer algo los gobiernos y/o los sectores privados, para asegurarse que los productores puedan acceder a los beneficios que ofrece la demanda mundial, promoviendo el interés colectivo para impulsar políticas o programas de exportaciones. En Colombia, las expoliaciones han sido estimuladas en el pasado, principalmente a través de líneas de crédito subsidiadas, sobre las cuales el país asumió compromisos de reducción ante el GATT, y del Certificado de Reembolso Tributario -CERT-, que en muchos casos se ha constituido en un instrumento compensatorio a la apreciación de la tasa de cambio. De este último mecanismo se benefician los productos de la agroindustria de la palma de aceite desde comienzos de la presente década. Con el fin de responder a las nuevas condiciones del mercado nacional e internacional, el sector palmicultor colombiano ha diseñado un mecanismo para organizar sus exportaciones, orientado a eliminar, así sea tácitamente, el diferencial de precios entre el mercado local e internacional. El mecanismo permite que cada palmicultor transfiera recursos provenientes de sus ventas en el mercado de precios más favorables, generalmente el nacional, a sus ventas en el mercado de precios menos favorables, generalmente el de exportaciones. Esta situación genera en el palmicultor indiferencia frente a ambos mercados, con lo cual se eliminan las barreras al flujo de oferta al mercado con menores precios. En otras palabras, al descongestionar el mercado interno, el cual está ya debidamente abastecido, se busca proteger el ingreso de todos los palmicultores, al evitar el detrimento en los precios de sus productos. Así mismo, se propicia la participación colectiva de los palmicultores en el esfuerzo por posicionar una oferta exportadora competitiva.

* Ponencia presentada en la XII Conferencia Internacional sobre Palma de Aceite. "Retos y oportunidades para la Palma de Aceite". 3 al 5 de septiembre de 1997. Cartagena de Indias, Colombia.

¹ Economista. Secretario Técnico del Fondo de Estabilización de Precios del Aceite de Palma y sus Fracciones. Fedepalma, Apartado Aéreo 13772. Santafé de Bogotá, Colombia.

SUMMARY

Quantitative restriction to import, spreading of non custom barriers, the significant internal aids for price sustainability and specifically export taxes and subsidies to assure international market share, as well as to place non commercial stocks of products are increasingly off-fashioned tools. Such mechanism are evolving towards substitution of the state role by modern mechanisms, among which future markets and schemes or funds to organize the export, may involve a great relevance. In this new scenary it is intended for the private sector to be the major protagonist of marketing. In fact, international trade schemes adopted by produced countries to promote export, such as Marketing Board or Committees and the so-called traditional Cajas o Fondos de Estabilización de Precios, are currently dismantled in most of the countries where they were existing. Dismantling such parastatal mechanisms, mainly in the less developed countries which have liberated their agricultural trade, has however, resulted in quality detriment of the products exported by such countries, because private interests some times may neglect such aspect. For such a purposes, it turns out to be relevant to discuss if the governments and/or private sectors, to assure the producers may enjoy the benefits of the world demand, by promoting collective interest an export policy programs and exports. In Colombia, sports have been encouraged by subsidized credit line, on which the country assumed reduction commitments before GATT, and the Certificado de Reembolso Tributario -CERT- (Tax Reimbursement Certificate), which often has ben a offset mechanism to exchange rate valuation. With such a mechanism, oil palm agroindustry products derieve benefits from the very beginning to this decade. In order to face with the new domestic and overseas market conditions, Colombian plam grower sector has devised a new mechanism to organize the export, focused to eliminate, even though tacitly, price spread between domestic and international market. Such a mechanism allows for the palm grower to transfer the resources form sales in the market offering more favorable pnces, mainly that of export. Such situation generates to palm grower indifference against both markets, whereby barrier to market supply flows with lower prices. In other words, by setting order to domestic market, already well-supplied, it is intended all palm growers ot enter into, by preventing from detriment of product prices. Likewise, palm prowers is promoted in an attempt to position a competitive supply.

Palabras claves: Aceite de palma, Mercadeo, Exportaciones, Técnicas de mercadeo, Políticas de comercialización, Colombia.

INTRODUCCIÓN

En las circunstancias actuales, en que los países latinoamericanos continúan con la liberación de sus mercados y avanzan en la celebración de negociaciones de integración comercial, resulta muy oportuno hacer algunas consideraciones sobre los instrumentos utilizados en el contexto del comercio internacional para promover las exportaciones. Esto con el propósito de analizar hasta donde dichos instrumentos tienen hoy vigencia o requieren modernizarse en consonancia con el acelerado desarrollo y globalización del comercio mundial.

En el presente trabajo se analiza, de manera muy general, la importancia estratégica de promover las exportaciones en el nuevo contexto del comercio internacional, los principales mecanismos que han

sido impulsados en algunos países para ello y la propuesta que con este fin ha desarrollando el sector de la agroindustria de la palma de aceite en Colombia.

IMPORTANCIA DE LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

La globalización de las economías mundiales ha penetrado de manera importante el comercio internacional. En estas circunstancias, es necesario pensar si "debemos dejar que el mercado internacional o los países extranjeros determinen nuestra estructura productiva" o esforzarnos por "escoger los sectores en los que nuestros productores puedan desarrollar una ventaja comparativa"? (Grossman 1993).

Estos interrogantes suscitan, de inmediato, el rechazo rotundo de muchos de los economistas que se

han opuesto a la promoción de las exportaciones de cualquier clase. Como sustento a dicha posición, argumentan la distorsión que dicen tener los subsidios en la asignación de los recursos, la desviación de los usos productivos que determina el mercado hacia los usos menos productivos y, en últimas, que tales subsidios reducen el precio de las exportaciones de los países en los mercados mundiales competitivos.

En general, mientras para algunos debe hacerse "política estratégica de exportaciones", para alterar la balanza competitiva; para otros, la competencia internacional está atomizada y las oportunidades son infinitesimales, por lo que las estrategias no pueden jugar un papel preponderante.

Tal vez el punto de partida para enfrentar estos interrogantes sea reconocer un mundo de competencia imperfecta u oligopólica. Y, entonces, preguntar si pueden hacer algo los Gobiernos o los particulares para asegurarse de que los productores puedan acceder a los beneficios que ofrece la demanda mundial y, en este caso, promover el interés colectivo para implantar una política al respecto. Autores como James y Spencer (1993), señalan que "una política de promoción de exportaciones puede servir exactamente para dicho propósito y que los beneficios adicionales que puedan lograrse para el productor, si se sigue este curso de acción, superan su costo presupuestario".

¿Cuáles son entonces los argumentos en favor de la Promoción Estratégica de la Exportación?

- Apoyar las exportaciones modifica las reglas de juego competitivo, proporcionando credibilidad a las intenciones de inversión de los productores nacionales. Esto quiere decir que el interés nacional estará favorecido con el apoyo a las exportaciones; por ejemplo, dicha promoción de exportaciones puede aumentar las ventas de determinados productos en el mercado internacional, logrando que los productores ganen experiencia y competitividad, por su curva de aprendizaje. Ello permitirá una mejor posición competitiva en otros mercados o, por lo menos, en fechas posteriores.

En teoría, debe señalarse la importancia de identificar sectores para los que se justifica la promoción estratégica de las exportaciones y otros para los que sería más conveniente desestimular o incluso imponer impuestos a las mismas. En la práctica no parece fácil identificar dichos sectores.

Como principio general, puede decirse que no justifica invertir un dólar en promoción de exportaciones, si ese dólar no genera un incremento mayor en el ingreso del productor o en el beneficio de la población en general.

Pero además de lo anterior, deben contemplarse dos factores determinantes del impacto que pueda tener un programa de Fomento de las Exportaciones. Ellos son:

1. Las perspectivas o riesgos de represalia extranjera y los condicionantes que el proceso de integración comercial puedan tener, y
2. Las tendencias de la política macroeconómica del país, ya que los esfuerzos exportadores pueden frustrarse por tasas de cambio sobrevaluadas o tasas de interés excesivamente elevadas.

*Existen
mecanismos
modernos para
organizar las
exportaciones,
que suplen el
papel del
Estado: los
mercados de
futuros o
fondos.*

PRINCIPALES SISTEMAS IMPERANTES PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Los esquemas de comercio internacional que han adoptado los países para promover las exportaciones, pueden agruparse así:

Sistema de juntas o comités de mercadeo (Marketing Board System)

Este sistema se caracteriza por la existencia de un mecanismo paraestatal que mantiene el monopolio interno y externo para la comercialización de la producción. Dicho sistema opera con precios fijados por los productores y comercialización centralizada.

Ha sido muy común en países africanos de habla inglesa, tales como Ghana y Nigeria.

Las juntas de mercadeo tienen el control de todas las fases de la comercialización interna y externa, ejerciendo su monopolio. En ocasiones delegan la autoridad de compra en organizaciones que operan bajo su estricta supervisión. La Junta determina la política de compras, fija el precio al productor y las fechas de apertura y cierre de la temporada comercial.

En este esquema se mantiene un precio fijo para el productor durante todo el período de cosecha, ofreciéndole protección contra las fluctuaciones del precio en el mercado mundial. El mecanismo aísla el precio al productor del precio de las exportaciones durante el período de cosecha. Esto implica que cuando el precio mundial es más alto que el interno, la Junta acumula recursos que son utilizados para sostener el precio al productor cuando los precios del mercado mundial caen por debajo del precio fijado para el mercado doméstico.

Las exportaciones se realizan por conducto directo de las Juntas de Mercadeo, las cuales son las propietarias del producto y tienen el control directo sobre el mismo. Dichas Juntas realizan y sufragan el almacenamiento en puertos y el embarque al puerto de destino.

La viabilidad de este mecanismo, en los países donde ha imperado, se sustenta en el hecho de que en la práctica las Juntas pagaban al productor un precio relativamente menor al internacional. Estos bajos precios han desestimulado la producción interna, como se ha hecho evidente para los caso de Ghana y Nigeria en la producción de cacao.

De este sistema pueden inferirse los siguientes inconvenientes:

- Es extremadamente costoso por los gastos laborales y de financiación que requiere,
- Exige una dirección y control muy eficiente de todas las funciones de comercialización,
- Limita la acción del agricultor, el cual no tiene otra alternativa legal para dar salida de sus productos, y

- Desestimula la eficiencia en el transporte y manejo del producto.

Promoción de exportaciones en Nueva Zelandia (New Zealand Dairy Board, NZDB)

En Nueva Zelandia ha existido, para el sector de productos lácteos, una organización cooperativa de segundo grado que se encarga de las exportaciones de los productos, sin recibir fondos del gobierno. La entidad cuenta con 13 directivos, de los cuales 11 son representantes de las cooperativas lecheras y los dos restantes son expertos en Comercio Exterior y Asuntos Financieros, respectivamente.

El pago a los productores está en función del precio internacional, y su determinación se hace teniendo en cuenta los ingresos recibidos por las exportaciones, deduciendo los gastos operativos, los de financiación y las reservas establecidas por la cooperativa.

El alcance de esta política comercial de Nueva Zelandia es tan exitoso que no obstante que el país dispone de sólo el 2% de la oferta mundial de leche, controla el 20% de las exportaciones totales en el mundo.

Valga señalar que en este país cerca del 90% de la producción lechera está dirigida a las exportaciones. El manejo de la política cambiaría ha sido además un factor decisivo para la competitividad de sus exportaciones.

Sistema de fondos o cajas de estabilización

Es un sistema semejante al de las Juntas o Comités de comercialización, en el que el precio interno es administrado por una agencia paraestatal y las exportaciones son realizadas por exportadores privados en los términos establecidos por las Cajas. Opera con precios mínimos garantizados para los productores y precios de referencia fijados para la exportación. Ha sido muy utilizado en países africanos de habla francesa como Costa de Marfil y Camerún.

Las Cajas de Estabilización fijan un sistema complejo de pagos, el cual contempla el precio para el productor

En Estados Unidos existe un programa para otorgar pagos para bonificar a los exportadores.

y la remuneración en cada etapa de la cadena de comercialización de los productos, desde el plantío hasta la exportación. Así mismo, determinan un precio de referencia para la exportación, de tal manera que cuando se exporta un cargamento, si su venta se hace a un precio mayor al de referencia establecido por la Caja, el exportador tiene que compensar a la Caja con una cantidad denominada "reversement" (transferencias). Si el precio mundial de venta del cargamento es inferior al precio de referencia, la Caja compensa al exportador mediante un pago por la diferencia de precios, el cual se carga contra sus reservas financieras.

Las Cajas no manipulan el producto, pero dirigen totalmente el sistema de comercialización. Aunque son en la mayoría de los casos propietarias del producto, delegan la responsabilidad de su comercialización en agentes designados por ellas, que pueden ser cooperativas de agricultores o comerciantes particulares. En ocasiones se asignan cuotas de libre negociación del comerciante, pero dentro de contingentes establecidos por las Cajas.

La compra interna se hace al precio definido por la Caja, el cual debe acoger el agente delegado por ella para ejercer la comercialización. Estos agentes pueden cumplir funciones adicionales como financiamiento o suministro de insumos.

En resumen, en este sistema las exportaciones las hacen firmas de empresas privadas y las Cajas de Estabilización se concentran en aspectos estratégicos como la fijación del precio y el calendario de las exportaciones.

Sistemas de libre mercado

En estos sistemas, que imperan teóricamente en la mayoría de países, las exportaciones están condicionadas al comportamiento de los precios mundiales del mercado. Esto no implica, sin embargo, un "laissez-faire". En efecto, el gobierno se reserva derechos de intervenir si advierte la necesidad de coordinar productores con exportadores en provecho general.

El sistema utiliza ciertos métodos para enfrentar las fluctuaciones de precios en los mercados mundiales,

dentro de los cuales puede mencionarse los mercados de futuros como mecanismo de protección del riesgo ante caídas de precio.

Otros mecanismos utilizados para la promoción de las exportaciones bajo este sistema, en algunos países, son:

Programa de promoción de las exportaciones en Estados Unidos

En Estados Unidos ha existido el llamado "Export Enhancement Program", el cual se ejecuta principalmente a través de la "Commodity Credit Corporation" (CCC). Mediante dicho programa se otorgan pagos para bonificar a los exportadores por los efectos adversos provocados por las prácticas desleales de sus competidores.

El mecanismo opera mediante anuncios de iniciativas tendientes a facilitar la exportación de bienes agrícolas producidos en Estados Unidos, con destino a mercados objetivos, para los cuales se otorgan determinadas bonificaciones (Bonos). Para ello, se distribuyen invitaciones amplias a los oferentes del producto que se desea promover.

En las invitaciones se señala, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los países elegibles que pueden ser destino de la exportación;
- El bien elegible de exportación y su unidad de medida;
- El volumen máximo del bien elegible que se bonificará por la CCC;
- Las especificaciones de calidad del bien elegible;
- El comprador elegible; y
- Otras condiciones particulares

Las invitaciones son de dos tipos:

- Para propuestas sobre contratos de venta de productos y mercados elegibles, a presentar solicitud de bonos a la CCC sobre una oferta competitiva, y

En la
Unión
Europea se
estimulan
las
exportaciones
a través de
reintegros.

- Para aplicar a anuncios sobre bonificaciones previamente establecidas por la CCC.

Las ofertas que se presenten deben incluir el Bono o la estimación del monto del Bono, según el caso, que requiere el exportador para realizar la venta de un bien que sea competitiva con las condiciones de venta del bien por otros países exportadores.

La CCC y el exportador suscriben un contrato (agreement) en el que la CCC acepta pagar el Bono al exportador a cambio de que éste presente las pruebas correspondientes de que el bien ha sido exportado e ingresado al país elegible. Estas ofertas se aceptan dentro del tiempo establecido por la CCC y hasta por el monto o contingente de exportación definido para el producto.

La aceptación de las ofertas por la CCC exige precios y bonificaciones adecuadas. Para ello, la CCC establece precios de venta del bien elegible y montos de las bonificaciones aceptables. Los precios de venta se determinan teniendo en cuenta los datos disponibles sobre los mercados que sean relevantes para el productos objeto de la exportación.

Para establecer los montos de bonificación se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- El precio doméstico del bien elegible para la exportación;
- El precio del bien exportado por otros países en el país destino de la exportación elegible;
- La diferencia de fletes desde Estados Unidos y los otros países exportadores frente al país destino de la exportación;
- La preferencia particular o prácticas de compra de los importadores en el país destino de la exportación, que afecten el ingreso del producto en relación con la oferta de otros competidores;
- La eficiencia de costos de pago de una bonificación de la CCC, según objetivo de maximizar el uso de sus recursos.

La aceptación de las propuestas se hace con los siguientes criterios:

- Para ofertas de carácter competitivo su asignación

se hace teniendo en cuenta las propuestas con bonificación más baja presentadas por el productor, y

- Para propuestas sobre bonificaciones anunciadas y que sean aceptadas, la asignación se hace por orden de presentación.

Dentro de este programa ha existido para el aceite de girasol un programa especial, en el cual la diferencia de precios entre el mercado interno y el externo se compensaba a través del Departamento de Agricultura, mediante un certificado de pago en especie, ya sea en forma de productos o insumos agrícolas o mediante el mismo aceite de girasol.

Programa de financiación de las exportaciones en países del Mercosur


En Brasil y Uruguay la ayuda a las exportaciones se orienta a otorgar financiación directa y ventajas fiscales.


En algunos países del Cono Sur (Brasil - Uruguay), la ayuda a las exportaciones se orienta a otorgar financiación directa y ventajas fiscales para promover esta actividad. La financiación del gobierno puede ser al proveedor nacional o al comprador externo. Existe además otra financiación destinada a equiparar los intereses del crédito interno con el externo para las exportaciones. En este segundo caso, la compensación por dicha diferencia se hace con el banco intermediario.

Por el lado fiscal han existido en algunos de estos países los llamados Programas Especiales de Beneficios a la Exportación (Befiex), mediante los cuales se conceden incentivos fiscales

en forma de reducciones de los gravámenes arancelarios del impuesto sobre los productos industriales. A cambio de ello se exige a las empresas exportar productos manufacturados y alcanzar objetivos de exportación fijados para plazos hasta de 10 años. Por un dólar de importación debe generarse por lo menos tres dólares de exportación. Sobre este último programa, dentro del acuerdo del Mercosur, se ha establecido su desmonte paulatino antes de 1999.

Unión Europea

En la Unión Europea han sido muy conocidos los reintegros a la exportación. Este mecanismo consiste

en pagar al exportador la diferencia entre el precio de mercado en la comunidad, incluidos los gastos hasta el puerto de exportación, y el precio de venta que sea posible obtener en el mercado mundial. Estos reintegros se aplican de manera similar en toda la CEE, aunque pueden establecerse diferencias en función de mercado de destino o la época de la exportación. Dichos reintegros se fijaban periódicamente por la Comisión acorde con cada sector.

Otros mecanismos

En algunos países del Mercosur y en varios europeos existe el llamado "Drawback", que se aplica a los productos importados que se utilicen en la manufactura de mercancías para la exportación. El mecanismo consiste en la suspensión, exención o reembolso de los impuestos de importación. Para ello se requiere que el valor de las exportaciones sea por lo menos un 40% mayor al de las importaciones beneficiadas con la exención.

En Argentina, para fomentar las exportaciones de aceite, se estableció un impuesto a las exportaciones de semillas oleaginosas como la soya y el girasol.

En otros países subsisten aún entes oficiales que se ocupan de las exportaciones. Tal es el caso de la "Comodities Export Marketing Authority" en Islas Salomón o la "Philippine Coconut Authority" en Filipinas para el comercio del coco y el caso de la Ceroil en la China, para el maní.

Apoyo a las exportaciones en Colombia

En Colombia, las exportaciones agropecuarias, al igual que las de otros sectores, han sido estimuladas principalmente a través de Líneas de Crédito subsidiadas, sobre las cuales el país asumió compromisos de reducción ante el GATT, y del Certificado de Reembolso Tributario -CERT-, que en muchos casos se ha constituido en un instrumento compensatorio a la apreciación de la tasa de cambio. De este último mecanismo se benefician los productos de la agroindustria de la palma de aceite desde comienzos de la presente década. A ello se agregan otros programas como el Plan Vallejo (exenciones

tributarias), y los apoyos específicos de promoción adelantados a través de Proexport Colombia (antes Proexpo), tales como inteligencia de mercados, reintegro de gastos de transporte, participación en ferias, misiones comerciales y técnicas, organización de grupos de exportadores, etc.

Modernización de los instrumentos de apoyo a las exportaciones

Las restricciones cuantitativas a las importaciones, la proliferación de barreras no arancelarias, las grandes ayudas internas para la sustentación de precios y particularmente, los tributos y subsidios a las exportaciones para garantizar participación en el mercado internacional, así como para colocar existencias no comerciales de productos son, cada vez más, instrumentos del pasado.

No obstante, para muchos países, la dependencia de las exportaciones agropecuaria viene en aumento. En efecto, con sus mercados domésticos mayormente satisfechos, la necesidad de asegurar los puestos de trabajo y el crecimiento del sector agrícola basado en las exportaciones se ha incrementado.

De todas maneras, los mecanismos de apoyo a las exportaciones en los que el Estado cumplía un papel preponderante están siendo sustituidos por instrumentos modernos en los que el sector privado es el protagonista principal. Tal es el caso de instrumentos como los mercados de futuros y los esquemas de fondos para organizar exportaciones.

Es de señalar, además, que mecanismos paraestatales como las Juntas o Comités de Comercialización y las tradicionales Cajas o Fondos de Estabilización de Precios, han venido siendo presionados, por parte de los organismos multilaterales de crédito, para su desmonte a partir de la liberación comercial. Este paso de lo paraestatal a lo privado, ha traído, sin embargo, para algunos países, detrimento en la calidad de los productos exportados, en razón a que el interés privado puede en ocasiones no estar precisamente dirigido a atender dicho objetivo.

En Colombia,
las
exportaciones
agropecuarias
han sido
estimuladas a
través de
líneas de
crédito
subsidiadas.

EL MECANISMO DISEÑADO PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN EL SECTOR PALMICULTOR COLOMBIANO

Papel de las exportaciones en la palmicultura colombiana

Las perspectivas que presenta la palmicultura en Latinoamérica, la cual no es ajena a Colombia, obligan a pensar, definitivamente, en fortalecer la estrategia exportadora. En efecto, las tendencias que se vislumbran apuntan a :

- Crecimiento sostenido del consumo y el comercio;
- Rápida reestructuración y modernización industrial;
- Fuertes inversiones locales y, tal vez, multinacionales; y
- Creciente cooperación regional mediante "joint-ventures".

Como puede deducirse, esta tendencia alentadora debe llamar la atención del sector palmicultor para crear o fortalecer instrumentos comerciales que le permitan consolidar su desarrollo futuro.

Para la agroindustria colombiana de la palma de aceite, la apertura comercial ha traído varias implicaciones. En primera instancia debe considerarse que las materias primas de este subsector agregan diversos costos que, en conjunto, constituyen el costo total de producción, el cual al enfrentarse con el precio de los mercados internacionales del producto o de sus sustitutos origina el margen de producción al que teóricamente debe ajustarse el productor nacional. Esto implica que el ajuste del mercado nacional de estas materias primas se hace por precios, situación que en algunas ocasiones obliga al productor nacional de palma de aceite a producir con márgenes negativos.

Estas condiciones del mercado, aunadas al crecimiento sostenido que ha tenido la producción de aceite de palma crudo y la baja elasticidad de la demanda nacional, son las que motivan la necesidad de impulsar

una estrategia de comercialización dirigida a atender tanto la demanda interna como la externa. Esto con el fin de optimizar el precio en el mercado nacional y evitar la caída de los ingresos de los productores.

En efecto, la estabilización de los precios internos y, por ende, la optimización de los ingresos al palmicultor se logra en la medida que se pueda distribuir colectivamente, mediante el esfuerzo exportador, el diferencial que existe entre el precio pagado al palmicultor por sus ventas en el mercado interno y el precio que percibe por sus ventas en el mercado externo.

La opción de no exportar los excedentes de la oferta productiva, deprime el precio nacional en detrimento de los ingresos de los palmicultores, haciendo por tanto menos atractiva la producción.

El Mecanismo propuesto

Descripción

Los Fondos o Cajas de Estabilización de Precios, en los países que los han puesto en funcionamiento, se han orientado principalmente a lograr una estabilización de precios en el tiempo y para los mercados de exportación. Esto es, aprovechar los períodos de precios favorables en dichos mercados, para retener a los productores algunos recursos con destino a sostenerles los precios de exportación en aquellos períodos de precios menos favorables (Fig. 1).

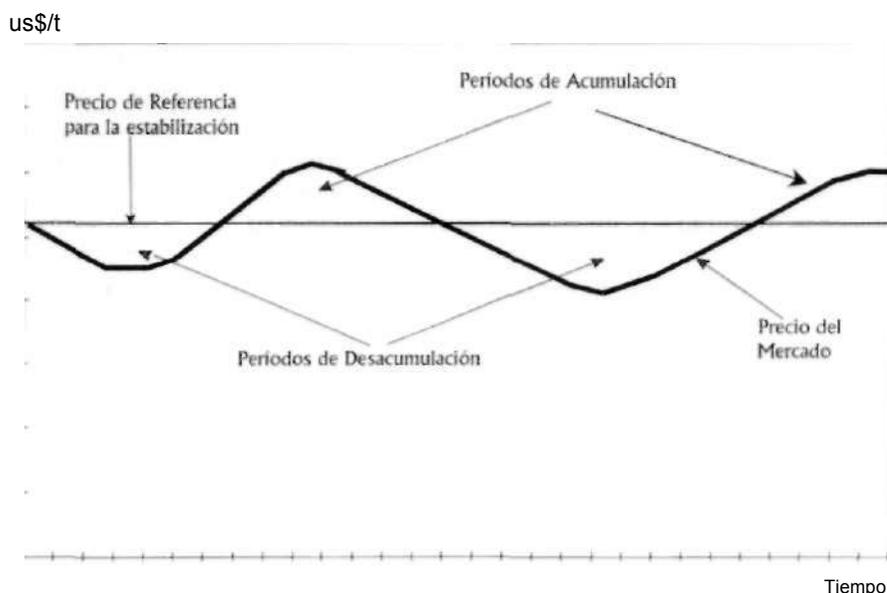


Figura 1. Estabilización de precios para un mercado a través del tiempo.

En este esquema, los Fondos, de una parte, deben acumular y administrar recursos suficientes, con el fin de garantizar solvencia financiera para cubrir los posibles períodos en los que deban compensar al productor por el menor precio que registren sus ventas en el mercado a estabilizar. Y, de otra, corren un alto riesgo de descapitalizarse ante situaciones estructurales de precios a la baja, haciendo difícil su sostenimiento.

En el caso del sector palmicultor colombiano se ha optado por una alternativa de estabilización diferente, la cual está orientada a eliminar, así sea tácitamente, el diferencial de precios entre el mercado local y el internacional.

El mecanismo consiste en que el palmicultor transfiera, a través de la parafiscalidad, recursos provenientes de sus ventas en el mercado de precios más favorables, generalmente el nacional, a sus ventas en el mercado de precios menos favorables, generalmente el de exportación. Esta situación busca nivelar los ingresos medios del palmicultor en los diferentes mercados a los que dirige su oferta (Fig. 2).

La estrategia anterior responde a la evolución reciente que viene presentando la agroindustria de la palma en Colombia, y que como antes se señaló es común a los principales países productores de Latinoamérica. Vale decir, un incremento sostenido de su oferta exportable y, en consecuencia, la necesidad de diversificar los mercados con miras a posicionar una oferta competitiva en el contexto internacional.

En efecto, el palmicultor colombiano está enfrentado a dos mercados con precios, significativamente distanciados. Existe, de una parte, un mercado doméstico cuyo precio al productor (P_i) está ligado al precio internacional, en función del costo de importación del aceite de palma y de sus sustitutos y derivados, y, de otro lado, existe un mercado de exportación para el aceite de palma, cuyo precio (P_x) es considerablemente inferior al precio doméstico. Ello se explica, de una

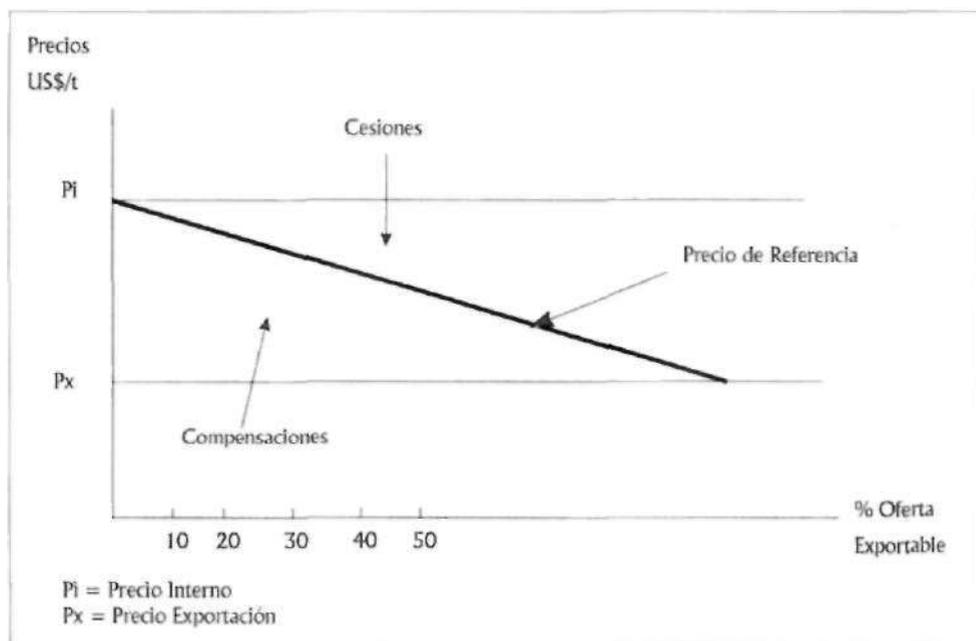


Figura 2. Estabilización del precio entre mercados (Mercado nacional + exportaciones).

parte, por la preferencia de localización geográfica que tiene el productor nacional para atender la demanda interna y, de otra, por la protección arancelaria (arancel fijo+arancel variable) que tiene la producción nacional para enfrentar las fluctuaciones coyunturales de los precios internacionales (Fig. 3).

En efecto, como se observa en la Figura 3, a pesar de que los dos precios se forman a partir del precio internacional, existe una amplia brecha entre el precio de importación de los productos sustitutos o derivados que compiten con el aceite de palma, el cual constituye el precio óptimo alrededor del cual debería ajustarse el precio al productor en el mercado interno, y el precio de exportación al que puede competir el productor en el mercado de exportación.

En estas condiciones, el libre juego de la oferta y la demanda tiende a ajustar los precios pagados al productor colombiano por sus ventas en el mercado nacional con base en el comportamiento del precio de exportación (P_x), en razón al exceso de oferta dirigida al mercado nacional.

Para enfrentar esta situación se ha previsto que mediante la ejecución organizada de un programa de exportaciones, acorde con los excesos de oferta no absorbidos por el mercado nacional, se pueda lograr un precio óptimo al productor, acorde con el costo medio de importación del producto o de sus sustitutos

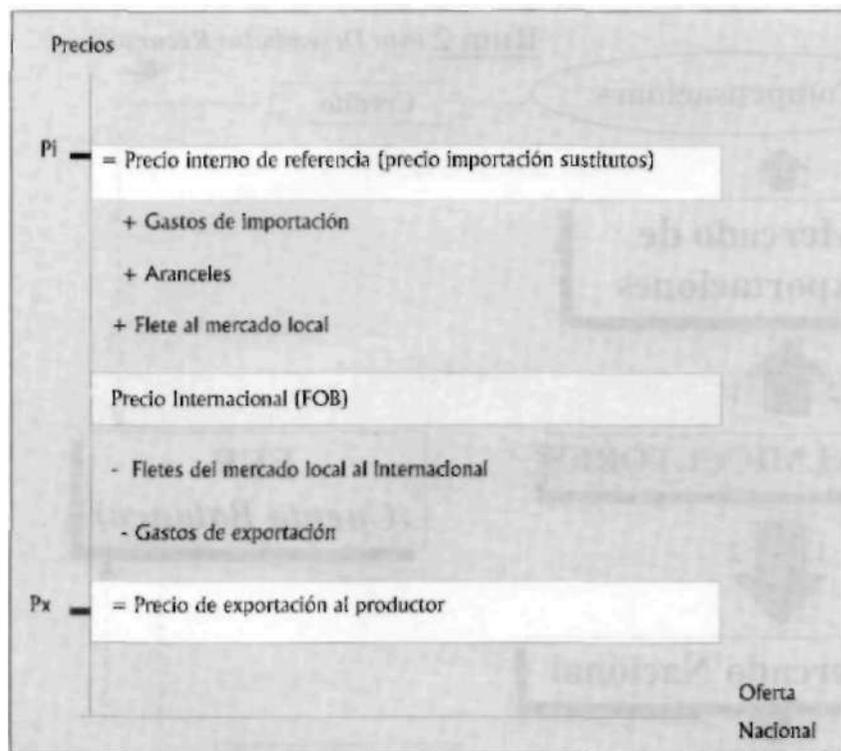


Figura 3. Situación de precios para los dos mercados que enfrenta el palmicultor colombiano.

desde los distintos mercados internacionales. Dicho precio deberá tender a aproximarse al precio interno (Pi).

La estrategia de actuación del Fondo de Estabilización consiste entonces en establecer para el productor un precio medio teórico (llamado Precio de Referencia), basado en el comportamiento del precio óptimo interno y el precio de exportación competitivo, a partir del cual se puedan transferir recursos, provenientes de los aportes que realicen al Fondo los palmicultores por sus ventas en el mercado con mejor precio, que generalmente será el nacional, a las ventas en los mercados de menor precio, que generalmente serán los externos.

Esquema operativo

Para el funcionamiento del Fondo se han diseñado dos esquemas operativos (Fig. 2) bajo los cuales ejecutará sus mecanismos de estabilización. Ellos son:

- Esquema básico (Ruta 1):

Como antes se señaló, el Fondo es un instrumento mediante el cual se busca que todos los palmicultores participen del esfuerzo exportador que requiere el país.

En este sentido, el palmicultor debe dirigir su oferta tanto al mercado nacional como al mercado de exportaciones.

Cuando el palmicultor efectúa ventas en el mercado nacional, tiene la obligación de pagar al Fondo cesiones (\$/t), por las cuales recibe unos títulos llamados "opciones de exportación", que le otorgan un derecho para rescatar dichos pagos a través de las compensaciones recibidas (\$/t) por las exportaciones que posteriormente realice.

En este esquema, que implica un desembolso de recursos por parte del palmicultor y del Fondo, fundamentalmente el palmicultor vende primero en el mercado nacional y luego exporta.

- Esquema alternativo (Ruta 2):

Otra posibilidad que se ha previsto para las operaciones del Fondo, es administrando una Cuenta de Balance con el palmicultor, de tal manera que éste pueda programar sus ventas al mercado nacional y al mercado de exportaciones, sin necesidad de incurrir en desembolso de recursos.

Para ello, el palmicultor deberá, en una primera instancia, realizar las exportaciones o al menos hacerlas dentro del mismo período en que realiza sus ventas en el mercado nacional. Al realizar las exportaciones, el palmicultor se hace acreedor a un derecho o compensación, la cual sería efectiva a la presentación de opciones de exportación, por un valor equivalente. Como el palmicultor no dispone de dichas opciones, el Fondo le expide un Crédito de Compensaciones, de tal manera que cuando realice sus ventas en el mercado nacional pueda utilizarlo para aplicar a sus contribuciones o pagos que deba hacer al Fondo.

Este segundo esquema, de una parte, reduce el costo financiero de la operación con el Fondo y, de otra, contribuye a estimular e incluso priorizar la atención del mercado exportador.

CONCLUSIONES

- La apertura y globalización del comercio mundial han propiciado el desmonte de muchos de los instrumentos que en el pasado se utilizaron para promover las exportaciones, tales como las barreras

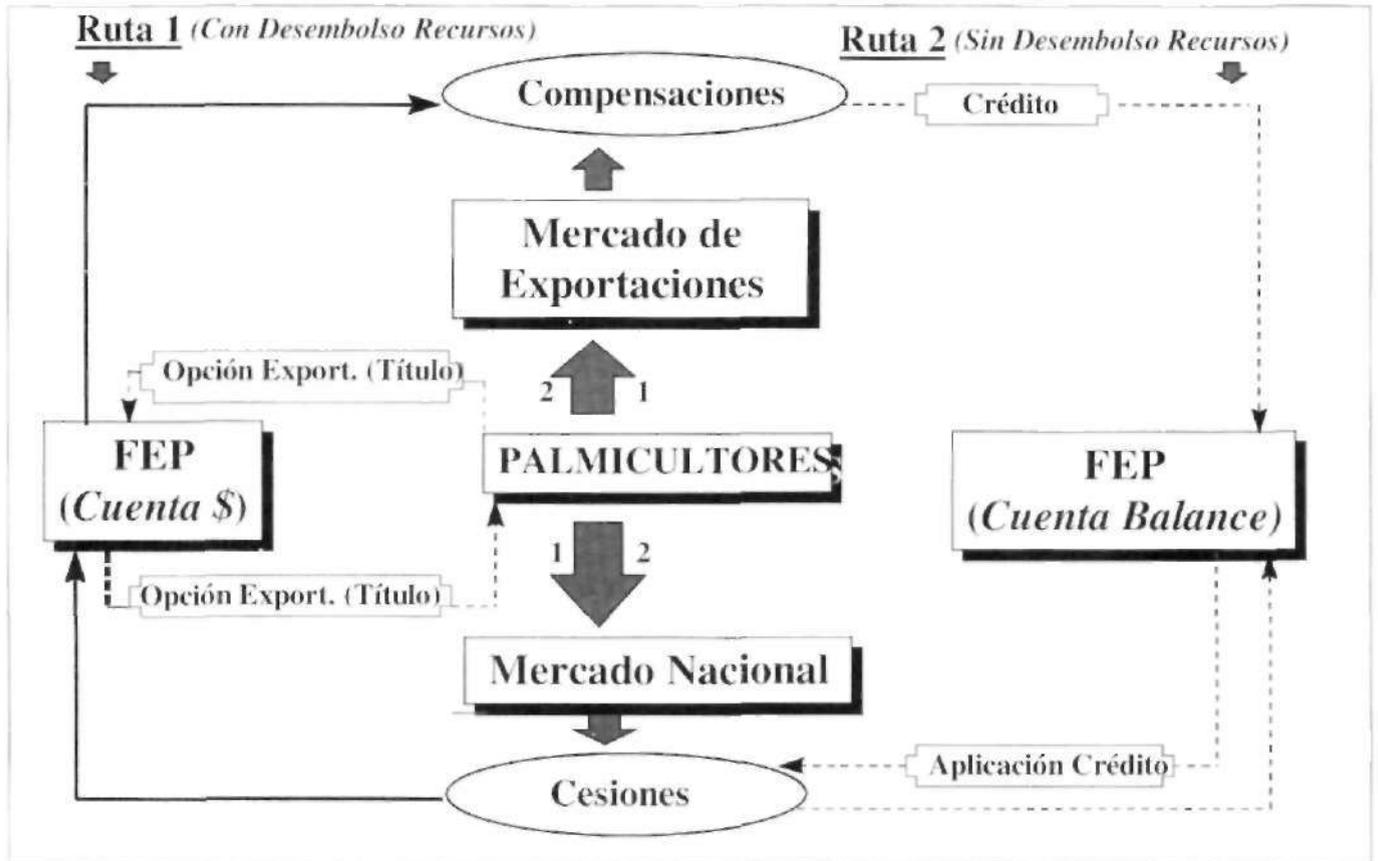


Figura 4. Manejo operativo del Fondo de Estabilización de Precios de la Palma.

promover las exportaciones, tales como las barreras no arancelarias, las subvenciones y la sustentación de precios, entre otros. Dichos mecanismos han ido evolucionando hacia esquemas modernos como los mercados de futuros y los fondos de estabilización de precios, en donde el Estado cede su papel de protagonista en los mercados en favor del sector privado.

- Los Fondos de Estabilización de Precios, en los diferentes países que los han utilizado, se han orientado a lograr una estabilización de precios en el tiempo y para los mercados de exportación. Esto es, aprovechar los períodos de precios favorables en dichos mercados, para retener a los productores algunos recursos con destino a sostenerles los precios en períodos desfavorables.
- Con el fin de responder a las nuevas condiciones del mercado nacional e internacional, el sector palmicultor colombiano ha diseñado un mecanismo para organizar sus exportaciones, orientado a eliminar, así sea tácitamente, el diferencial de precios

entre el mercado local e internacional. El mecanismo consiste en que cada palmicultor transfiera recursos provenientes de sus ventas en el mercado de precio más favorable, generalmente el nacional, a sus ventas en el mercado de precio menos favorable, generalmente el de exportaciones. Esta situación genera en el palmicultor indiferencia frente a ambos mercados, con lo cual se eliminan las barreras al flujo de oferta al mercado exportador.

RECONOCIMIENTO

El desarrollo de un instrumento formal para promover las exportaciones del sector palmicultor colombiano es el resultado del esfuerzo conjunto de varias personas.

Fedepalma, desde comienzos de la década del 90 vislumbró la importancia de organizar un programa de exportaciones, con el fin de segmentar los mercados y maximizar el ingreso de los palmicultores colombianos.

La concreción de este objetivo se inició promoviendo un programa de exportaciones voluntarias mediante

un fondo privado y con el soporte principal de las acciones de la Comercializadora de Aceite de Palma S.A, creada por los afiliados a Fedepalma para este propósito. En razón a la atomización de la producción y la necesidad de involucrar a todos los productores en este esfuerzo de beneficio colectivo, dicho fondo se transformó en un Fondo Parafiscal, enmarcado en la normativa de la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993).

La organización de este Fondo, que se formalizó con el Decreto 2354 de 1996, y su posterior conceptualización y reglamentación, ha tenido un proceso muy dinámico, dentro del cual cabe destacar los significativos aportes de Luis Alfredo Orozco Lourido, quien como gerente de la comercializadora C.I. Acepalma S.A. ha vivido las experiencias exportadoras del sector, y de Jens Mesa Dishington, Presidente Ejecutivo de Fedepalma, quien ha liderado su conceptualización.

Así mismo, debe resaltarse la contribución y apoyo recibido durante todo este proceso de maduración y análisis del instrumento, por parte de la Junta Directiva de Fedepalma, del Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero, del grupo de economistas de la Federación y de muchos palmicultores de las diversas regiones del país.

Debe reconocerse de manera especial al Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio Exterior, por su decidido apoyo para consolidar este instrumento.

El autor expresa también sus agradecimientos a María Clara Gómez París, Fernando Barberi Gómez y Hernando Palomino Palomino, por sus valiosos comentarios a los textos preliminares de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- GROSSMAN. G.M. 1991. Promoción estratégica de la exportación. Una crítica. *En: P. Krugman (Comp.). Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional. Fondo de Cultura Económica, México, p.54-74.*
- SPENCER, B.J.; BRANDER, J.A. 1983. International rivalry and industrial strategy. *En: Review of economics studies (Estados Unidos) no.50, p.707-722.*
- OTRAS REFERENCIAS
- Cepal. *Liberación agrícola y negociaciones GATT, 1994.*
- _____. *Barreras que imponen los Estados Unidos a las exportaciones procedentes de América Latina y el Caribe. Marzo de 1994.*
- CCI-UNCTAD *Aceites Vegetales y Semillas Oleaginosas. Sistemas y técnicas comerciales. Manual de productos básicos. Ginebra 1991.*
- _____. *Cacao. Guía del Comerciante. Manual de productos básicos. Ginebra. 1987.*
- FAO. *Consulta de expertos sobre obstáculos comerciales no arancelarios. San José de Costa Rica, Marzo de 1994.*
- Incomex. *Estudio sobre incentivos a la producción, comercialización y exportación, en la Unión Europea. Bogotá. 1995.*
- Krugman, Paul. *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional. Fondo de Cultura Económica, México 1992.*
- MADR-IICA *Competitividad en la cadena de fósfeos. Taller internacional, Bogotá, 1996.*
- Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. *Edición Especial Mercosur. Revista del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Mayo de 1996.*
- SAC. *Revista de Agricultura, No.905. Cuarto Trimestre de 1993.*

ANEXO

Importancia de segmentar los mercados para la oferta de los pamicultores colombianos

Para tener una mejor comprensión del papel que puede cumplir el fondo de exportaciones, diseñado por el sector palmicultor colombiano, en el presente anexo se analiza el impacto que este mecanismo pueda tener sobre los consumidores y productores de los bienes producidos por dicho sector.

La situación del consumidor

Con la apertura y globalización de la economía, las restricciones cualitativas al comercio se han venido eliminando progresivamente, en beneficio universal de los consumidores.

En el caso del consumidor colombiano de los productos derivados de las materias primas procedentes de la palma de aceite, su preferencia por bienes nacionales o importados está sólo afectada por la protección que da a la producción nacional los aranceles actuales que se aplican a la importación de dichos bienes. Podría, sin embargo, considerarse que estos aranceles fundamentalmente compensan los sobre-costos derivados de las ineficiencias económicas y sociales que presenta el país y que recaen adversamente sobre la competitividad nacional. En este sentido, debe asumirse que, de ninguna manera, dichos aranceles constituyen un instrumento para generar "rentas extraordinarias" en los productores colombianos.

La situación de los productores

Dado el contexto del comercio internacional y la orientación del Estado de trasladar al sector privado la responsabilidad en la ejecución de las actividades productivas y comerciales, es cada vez más necesario

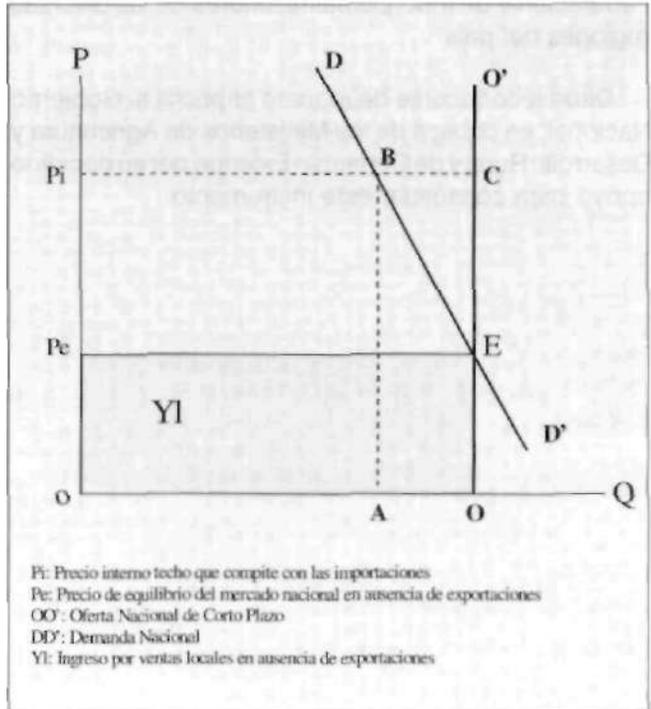


Figura A-1. Situación de precios para el mercado del aceite de palma en Colombia.

que los productores desarrollen mecanismos para "organizarse" con miras a maximizar sus ingresos.

En el corto plazo, la producción nacional de aceite de palma es relativamente rígida y con leve tendencia a incrementarse, en tanto que su demanda es inelástica, lo que explica porqué su mercado local presenta dificultades para el sostenimiento del precio.

Pero además de este mayor dinamismo en su producción y productividad local con respecto al de su demanda, el aceite de palma se enfrenta con muchos otros aceites sustitutos importados, a los cuales pueden acceder los compradores y que le compiten como materia prima para la elaboración de bienes industriales. El precio de importación de dichos sustitutos, sin embargo, es muy superior al "precio de equilibrio espontáneo" que ha venido presentando el mercado local para el aceite de palma.

Esta situación, que se muestra en el Figura A-1, justifica la necesidad de segmentar los mercados para garantizar el sostenimiento de los precios internos. En efecto, los ingresos locales que hoy reciben los

palmicultores (YL) representados por el área 0, Pe, E, O, son significativamente inferiores a los que percibirían si el precio se ajustara en función de los precios de importación del aceite de palma o de sus sustitutos, en cuyo caso sus ingresos corresponderían al área demarcada en el la Figura A-1 con las letras o, Pi, C, O. El precio que se genera en el mercado nacional tiende ajustarse hacia el Precio Pe, debido al exceso de oferta del mercado nacional (línea B,C) frente a la demanda que está en capacidad de absorber (línea o, A).

Así las cosas, se hace necesario buscar para el palmicultor una situación de mercado que optimice sus ingresos. Para ello, la opción más apropiada es buscar un mercado alternativo al local para la venta de sus productos. Dicho mercado no es otro que el de exportación.

Para Colombia, que se constituye en un exportador marginal frente al comercio mundial del producto, puede considerarse que su demanda en dicho mercado mundial es completamente *elástica*; esto es. que crecimientos en el precio generan un volumen más que proporcional en la cantidad a exportar.

Sin embargo, la producción nacional dirigida al mercado de exportación se vende a un precio (Px) inferior al precio al que se ajusta el mercado nacional, lo cual se traduce en unos menores ingresos al palmicultor por la porción de su producción exportada (Fig. A-2). Esta es la razón por la cual se hace necesario compensar a los exportadores para que puedan nivelar sus ingresos con los percibidos por sus ventas en el mercado nacional.

El efecto que se produce en los ingresos de los palmicultores, cuando parte de su oferta de producción se dirige al mercado nacional y parte al mercado externo se muestra en el Figura A-3. De allí se deduce que la Demanda Agregada para el aceite de palma nacional, suma de las ventas nacionales más las exportaciones, optimizará unos ingresos ponderados (Yl+Yx), superiores a los que se originan en un escenario caracterizado por la ausencia de un programa

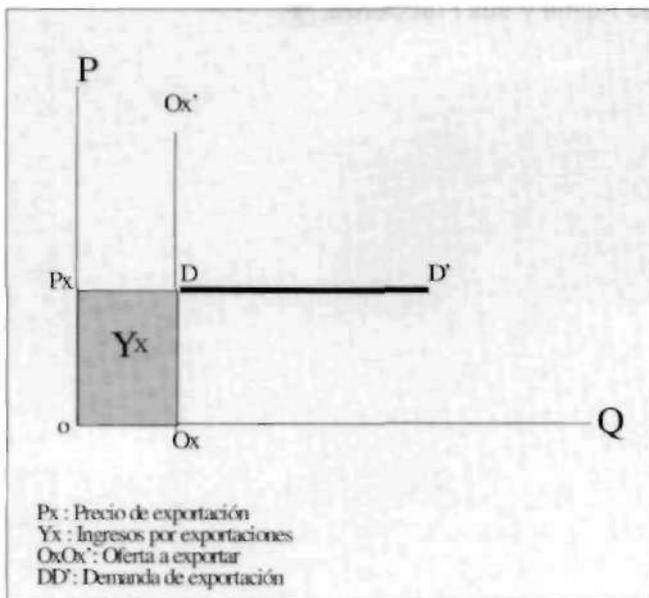


Figura A-2. Situación de precios pan el mercado de exportaciones del aceite de palma.

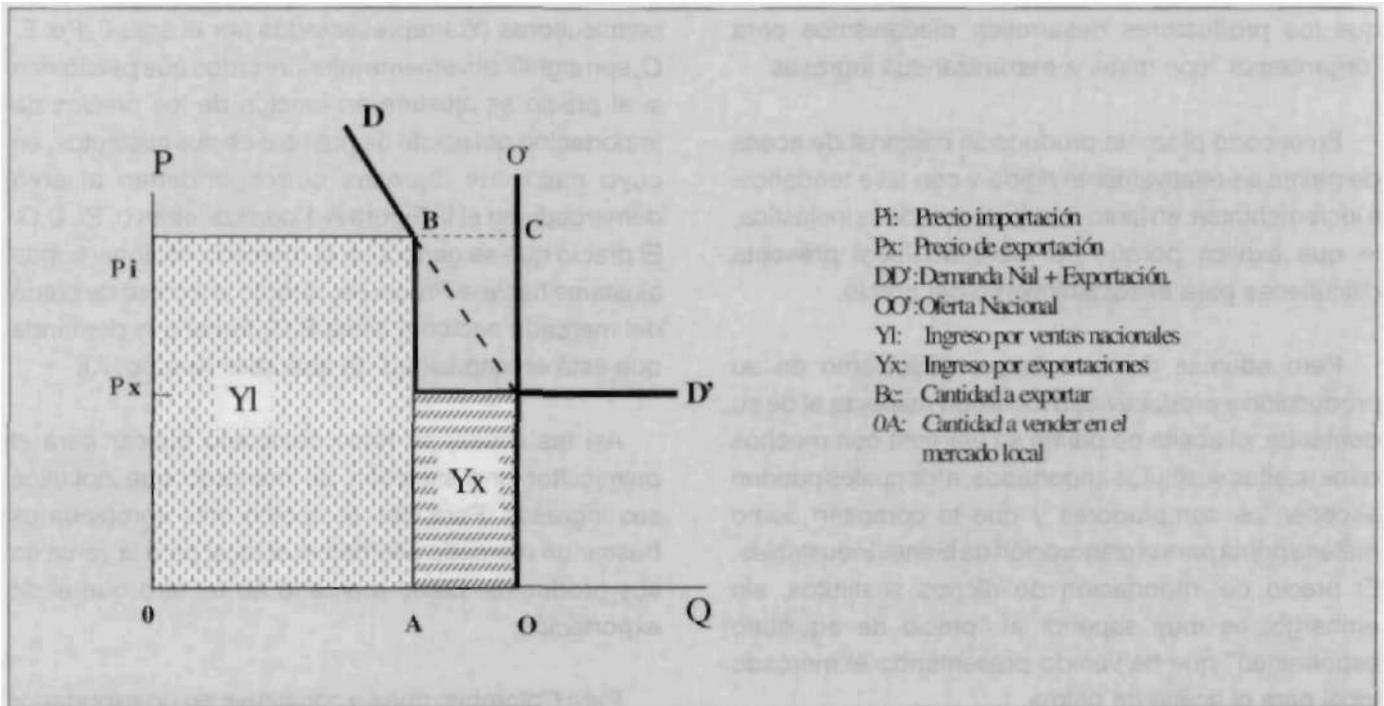


Figura A-3. Situación de precios para el aceite de palma colombiano con exportaciones.

organizado de exportaciones. Esto en razón a que al exportarse optimizará un precio en el mercado nacional, cuyo ajuste estaría estrechamente ligado al precio de competencia de las importaciones de los aceite sustitutos (P_i), al que los industriales les resulta indiferente abastecerse en el mercado nacional o en el

externo. El garantizar estas exportaciones es la justificación principal para la operación de un esquema como el que se propone con la organización del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones.