

Editorial

Autonomía y unidad gremial del sector palmero

El debate actual sobre la competitividad y el crecimiento del cultivo

Los gremios pueden jugar un papel muy importante en el desarrollo de los sectores económicos. Estas entidades son conformadas por un grupo de personas o empresas unidos por intereses comunes y cuyo principal propósito es servir las necesidades, promover beneficios colectivos para sus afiliados y propiciar el desarrollo competitivo de la industria o sector que ellos representan. En los países en desarrollo, donde los gobiernos casi siempre carecen de la capacidad para proveer servicios adecuados para los sectores económicos, los gremios o sectores económicos organizados proveen servicios complementarios y *ofrecen, por lo menos, instituciones alternativas o suplementarias a las entidades oficiales, generalmente débiles en los países en desarrollo* (Doner y Scneider, 2000).

Para realizar su propósito, los gremios o los sectores económicos organizados establecen una agenda que sirva como marco de referencia para implementar sus objetivos y estrategias diseñadas por sus respectivos sectores. Sin embargo, esta agenda debe ser implementada en un entorno donde las políticas económicas, sociales y otras del gobierno tienen un papel muy importante.

Al igual que los gremios, el Gobierno por su parte también dispone de una agenda de política, plasmada, por lo general, en el plan de desarrollo que propone para su período presidencial cada mandatario. Es usual que la agenda gubernamental se oriente hacia temas de carácter general que son transversales a muchas actividades productivas. Algunas políticas específicas sobre ciertos sectores pueden ser explícitamente incluidas en el plan de desarrollo del Gobierno. Sin embargo, ésto no necesariamente implica que el enfoque sobre un determinado tema en la agenda del Gobierno esté alineado con el enfoque que sobre el mismo tema tenga la agenda de un sector productivo en particular. En vista de esto, y para asegurar que las políticas específicas sean implementadas en beneficio del sector productivo y del país,

surge la necesidad para ambas partes, el Gobierno y los gremios en representación del sector privado, de dialogar y concertar para que las prioridades del sector productivo sean atendidas de la manera más eficiente.

Es importante que el Gobierno adelante esa concertación con los gremios que representan el sector productivo y no individualmente con los empresarios para garantizar que los intereses comunes y no los particulares sean articulados en las políticas nacionales. Especialmente en las actuales circunstancias de nuestro país, que tiene un alto nivel de informalidad y una institucionalidad muy frágil, el Gobierno debe ser el primer interesado en la búsqueda del bien común, en reducir la informalidad y en fortalecer la institucionalidad.

En el caso de la Agroindustria de la Palma de Aceite, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma, es el gremio que representa el sector palmero del país. Por más de 40 años esta entidad, ha venido delineando una ruta de desarrollo para el sector y tiene un norte claro para dirigir su acción gremial en el largo plazo. Así mismo, los últimos gobiernos, y en particular la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez han venido mostrando creciente interés por la actividad productiva de la palma de aceite y han formulado políticas específicas para su crecimiento.

Infelizmente, el enfoque del Gobierno, con respecto de las prioridades del sector y de su desarrollo, no está completamente alineado con el del gremio. La administración del presidente Álvaro Uribe está focalizada principalmente en la promoción masiva del cultivo, mientras que la atención de Fedepalma se centra en el mejoramiento de la competitividad.

Hay diferentes opiniones sobre la política de promoción masiva del cultivo de la palma de aceite. Por una parte, ésta puede ser vista como una estrategia empresarial positiva para reducir costos, en la medida en que se traduzca en mayor aprovechamiento de las economías de

escala de la actividad productiva. Por otra, puede ser vista con preocupación, por cuanto en las actuales condiciones de desarrollo y competitividad del cultivo, el crecimiento masivo tiende a traducirse en menores márgenes o en eventuales pérdidas para los productores, cuyas inversiones están atadas en la actividad y no pueden moverse fácilmente, debido a que se trata de un cultivo de tardío rendimiento.

De la misma manera, no debe olvidarse que la producción de aceite de palma en Colombia es marginalmente competitiva, no necesariamente porque sea ineficiente a nivel de finca o en las plantas extractoras, sino porque existen otros factores que inciden en la competitividad general del sector. De hecho en algunos indicadores de productividad Colombia supera a varios de los principales países productores como Malasia. En efecto, el sector palmero colombiano es competitivo en el mercado local, pero en muchas ocasiones no lo es en el de exportación, debido a que existen competidores internacionales que tienen costos de producción más bajos que Colombia y también a que se tienen otros productores con costos más altos que reciben subsidios de sus gobiernos, lo que les permite competir internacionalmente.

Ahora bien, Colombia es un tomador de precios en el mercado de semillas oleaginosas, aceites y grasas. Su producción doméstica de aceite de palma ya es excedentaria en el mercado local, por lo que los volúmenes adicionales deben dirigirse al mercado internacional. Los precios domésticos, protegidos por aranceles, para corregir las distorsiones en el mercado internacional y para proteger los productores nacionales, son más altos que los precios netos que el productor recibe cuando decide vender al mercado internacional y, en algunas ocasiones, estos precios en el mercado de exportación podrían no llegar a cubrir los costos actuales de producción, afectando adversamente el ingreso medio de los palmicultores. Es en esta disyuntiva, que el debate sobre la promoción masiva del cultivo dentro del gremio del sector palmero, así como entre este con el Gobierno, debe ser analizado .

Desde el punto de vista de los productores, el crecimiento será *bueno* siempre y cuando sea competitivo; es decir, si ese crecimiento se refleja

en una disminución de los costos de producción superior a la reducción en el ingreso medio que se obtiene en virtud de las ventas a los nuevos mercados. Si esta condición no se da, el crecimiento se convertirá en un factor adverso al desarrollo del sector, por cuanto las ventas a nuevos mercados se traducirán en la merma de los ingresos y la eventual pérdida para los productores. Todo ello, además, afectará directamente las actuales condiciones de retorno de la inversión que, por cierto, no son muy holgadas, debido a la alta volatilidad de los precios en el mercado internacional (los precios internacionales del aceite de palma fluctúan entre US\$200 y US\$700 por tonelada). Por consiguiente, crecimiento y competitividad pueden ser temas compatibles e incluso complementarios en unas circunstancias, pero perfectamente antagónicos en otras situaciones.

Por las consideraciones anteriores, Fedepalma ha venido insistiendo, tanto al Gobierno como a los palmicultores, en que la estrategia de desarrollo y crecimiento del sector deben llevarse a cabo con mayor énfasis en la competitividad, de manera que se eliminen los riesgos que implican las circunstancias descritas y que podrían llevar al fracaso potencial de esta agroindustria.

Esa posición estratégica de Fedepalma está reflejada en la Visión 2020, en la que se sientan las bases para un plan de desarrollo del sector palmero de largo plazo en Colombia, cuya implementación está condicionada a la puesta en marcha de una estrategia integral de desarrollo en la que participen en forma activa el Gobierno, el gremio y los palmicultores. Infortunadamente, algunas personas han evaluado ese documento parcialmente, concentrándose en la estrategia de crecimiento y dejando de lado los aspectos y factores necesarios para promover la competitividad del sector.

En realidad, el único crecimiento sostenible para el cultivo de la palma de aceite en el largo plazo es aquel que se fundamenta en una mayor competitividad, bien sea porque el propio crecimiento contribuye significativamente a reducir los costos de producción o porque el Gobierno, el gremio y los palmicultores son conscientes de los papeles que ellos tienen que jugar para que este crecimiento se traduzca en

mayores eficiencias y en mejor competitividad del sector.

Sin embargo, en muchos casos, la manera como viene creciendo en Colombia el cultivo de palma de aceite en los últimos años, no da los avales necesarios de que se estén llevando en forma consistente para lograr mejoras suficientes en competitividad que garanticen la sostenibilidad y el bienestar a todos los palmicultores.

Fedepalma le ha indicado al Gobierno Nacional que existe un desbalance de su énfasis entre las políticas y los instrumentos que se vienen utilizando para promover el crecimiento del cultivo de la palma de aceite, y las políticas e instrumentos necesarios para lograr su mayor competitividad. Numerosos textos de economía muestran que los gobiernos pueden contribuir en promover la competitividad de los sectores productivos, creando un ambiente propicio para los negocios, caracterizado por un entorno económico estable y una infraestructura pública competitiva, entre otros. No obstante, el principal enfoque del Gobierno colombiano ha sido el de promover el crecimiento acelerado del cultivo de la palma de aceite, aislando esta estrategia de otros factores necesarios para la competitividad. Esta es una posición que no comparte Fedepalma en representación de los palmicultores.

El énfasis gubernamental en el crecimiento masivo del cultivo de la palma de aceite tiene dos motivaciones principales: una, la generación de empleo en muchas áreas rurales, para contribuir a su bienestar y a solventar su situación de pobreza y desempleo; y otra, a aliviar la presión energética del país y a asegurar la disponibilidad de otras fuentes en el futuro. Debido a que el aceite de palma representa un potencial para la producción de combustibles renovables alternativos, como por ejemplo el biodiésel, el Gobierno ha puesto su atención en promover el crecimiento rápido del área cultivada en palma de aceite.

Ambas motivaciones son válidas y de suma importancia. Pero para superarlas, no sólo se requiere estimular el crecimiento del área sembrada en palma de aceite; sino también, que las nuevas siembras sean competitivas y contribuyan a la sostenibilidad de todo el sector. De

no ser así, el esfuerzo de crecimiento que se haga, por parte del Gobierno, no será sostenible y podría llegar a traducirse en frustraciones y en una nueva fuente de malestar para pequeños cultivadores y muchos empresarios palmicultores cuyas inversiones, que contribuyen a la generación de empleo y al desarrollo de las áreas rurales, podrían estar en peligro.

En conclusión, si bien es importante que el Gobierno tenga al sector palmero en su agenda, también es imperativo que por parte del Gobierno se pueda asegurar que no solo sus intereses sino también los del sector privado estén articulados en sus políticas. El Gobierno debe garantizar que exista una estrecha coordinación entre estos intereses para poder avanzar en el desarrollo competitivo del sector y aprovechar experiencias valiosas de los empresarios palmeros en Colombia. La mejor manera de lograrlo, es formulando y propiciando una política integral de desarrollo para esta agroindustria que permita establecer claras y consistentes políticas para el sector, avanzar significativamente en la competitividad sectorial, y cerrar la brecha de costos que hoy se tiene frente a los principales países competidores en el ámbito mundial. Eso sentará definitivamente las bases para que el sector crezca sin reservas. Para ello, Fedepalma seguirá insistiendo ante el Gobierno Nacional en la necesidad de formalizar un plan indicativo para el desarrollo de la palma de aceite, que oriente el crecimiento del sector hacia el largo plazo, de manera sostenible y competitiva.

Así como no es válido que el enfoque de una agenda sectorial o gremial se imponga sobre la agenda nacional de Gobierno, tampoco lo es que el enfoque de la agenda del Gobierno ignore las particularidades y las posibilidades reales de cada sector. Por ello, las dos partes, el Gobierno y el gremio, deben concertar para impulsar e implementar políticas que sirvan tanto a los intereses de la nación como a los de los propios palmicultores. Para propiciar sinergias que beneficien tanto al sector productivo palmero como al país en general, es importante que el Gobierno respalde y reconozca la autonomía, unidad y representación gremial de Fedepalma.

Editorial

Autonomy and Unity of the Oil Palm Business and Trade Organization in Colombia: The Current Debate on Competitiveness and Growth of the Oil Palm Crop

Business and trade organizations can play a vital role in the development of industries. These entities are established by a group of people or firms bound by a common interest and the central purpose of these organizations is to serve the needs, protect the interests, pursue collective benefits for their members, and promote the competitive development of the industry or sector they represent. In developing countries, where Governments often lack the capacity to provide adequate services to economic sectors, business and trade associations provide complementary services and *offer at least potentially attractive alternate or supplemental institutions to the weak states so common in these countries* (Doner and Schneider, 2000).

To achieve their purpose, business and trade organizations establish an agenda to serve as a blueprint for implementing the goals and strategies set by their respective sectors. This agenda, however, has to be carried out in a broader framework, where the Government's political, economic, socio-economic and other policies play a role.

Like business and trade organizations, the Government also develops its agenda and in the case of Colombia, this is usually outlined or expressed in the Development Plan, which is elaborated every four years for every presidential period. The Government's agenda normally includes or is focused on topics of general nature, whose relevance cuts across many productive activities. Some specific policies on certain sectors may be explicitly included in the Development Plan. This, however, does not necessarily guarantee that the focus of the Government's agenda coincides with the development priorities of a particular productive sector. In view of this and to ensure that the specific policies that are implemented will be beneficial for the productive sector and the country, there is a need for both parties, the Government and the business trade organization representing the

private sector, to embark on a dialogue and to strive hard to arrive at an agreement so that the development priorities of the productive sector will be efficiently addressed. It is important for the Government to do this concertation with the business trade organization representing the private productive sector and not with specific companies or individuals to ensure that common and not particular interests are articulated in national policies. Especially in the case of our country, which is characterized with weak institutions and a high level of informality, the Government must be the first one to be interested in procuring the common good, in reducing informality and in strengthening institutions.

In the case of the Oil Palm Agroindustry in Colombia, the National Federation of Oil Palm Growers in Colombia, Fedepalma, is the sector's business and trade organization. For more than four decades now, Fedepalma has delineated the development path for the sector and has a clear vision of where this sector should head in the future. Past governments in Colombia and including the present administration of President Alvaro Uribe have shown interest in the oil palm sector and have formulated specific policies to promote its growth.

Unfortunately, the focus of the Government with respect to the development priorities of the sector is not totally in line with that of Fedepalma. The current administration of President Alvaro Uribe is focusing more its attention on the massive promotion of the oil palm crop while Fedepalma is targeting more its interest on improving the competitiveness of the sector.

Several divergent views exist with respect to the policy of promoting massively the growth of total area planted with oil palm. On the one hand, growth in oil palm crop cultivation can be regarded as a business strategy to reduce costs through the achievement of economies of scale. On the other hand, growth can raise some

concerns, considering that in the actual conditions of development and competitiveness of the oil palm crop in Colombia, growth can translate to lower margins or can eventually lead to losses for oil palm producers, whose investments are somehow locked to the activity and can not be pulled out easily given the nature of the oil palm, which is a permanent crop. Also, it should not be forgotten that the production of palm oil in Colombia is marginally competitive, not necessarily because it is not efficient on the farm or palm oil mills' level but because there are other factors that affect the overall competitiveness of the sector (in fact in some productivity indicators like oil extraction rate, Colombia even outperforms other major palm oil producers like Malaysia). As a result, it is competitive in the local market but in many instances it is not in the export market due also to the existence of international competitors with costs of production far lower than that of Colombia or other competitors which receive government subsidies enabling them to compete internationally.

Since Colombia is a price taker in the oil-seeds, oils and fats global market and the country's domestic production of palm oil already exceeds the requirements of the internal market, therefore the additional volume that will be produced will have to be directed to the international market. The domestic prices in Colombia, which is protected by tariffs to correct for the distortions in the international prices and to protect domestic producers as well, are higher than the net prices that a producer will receive if it sells in the international market. In some circumstances, these prices in the export market may not even cover the actual costs of production and therefore the phenomenon of having to export more the surplus production may adversely affect the average income of oil palm growers in Colombia. It is against this background, that the debate on the massive promotion of growth of the oil palm sector in Colombia, both within the oil palm business and trade organization as well as with the Government should be given adequate thought and consideration.

From the point of view of oil palm growers, growth will be good if and only if this is competitive, meaning to say, this growth is reflected in a reduction of cost greater than the probable

reduction in the average income obtained as a consequence of sales to new markets. If this condition is not satisfied, the growth phenomenon will be converted to an adverse factor that will be detrimental to the development of the sector, since sales to new markets will be translated to leakage of income and eventual loss for producers. Besides, all of these will affect directly the return on investment, which, in fact, on average, is not so wide given the high volatility of palm oil prices in the international market (international prices of palm oil fluctuate from US\$200 to US\$700 per ton). As a consequence, growth and competitiveness are topics that may be compatible and even complementary in some circumstances, but perfectly contrary in other situations.

In light of the above considerations, Fedepalma has permanently insisted to its members and to the Government, that the strategy of growth and development of the sector should be carried out with major emphasis on competitiveness, in order to reduce the associated risks described previously, which have the potential to bring damage to this agroindustry.

This strategic position of Fedepalma is reflected in its *Vision 2020*, which sets the basis for the long term development plan of the oil palm sector in Colombia and whose fulfillment is conditioned on the implementation of an integrated strategy of development involving three principal actors: the Government, the business and trade organization (Fedepalma) and the oil palm growers. Unfortunately, some people have evaluated the Vision 2020 document for the oil palm sector not in its entirety, thus giving emphasis only on the growth strategy and setting aside the other important aspects and factors that are necessary to promote the competitiveness of the sector.

The crux of the matter is, the only growth that is sustainable in the long run for the oil palm crop cultivation in Colombia is one that is based on major competitiveness, either because it contributes significantly to reducing the costs of production or because the Government, Fedepalma and oil palm growers are conscious of the respective roles that they should play so that this growth translates to greater efficiency and competitiveness of the sector.

Unfortunately, in most cases in the recent past, the way the growth of the oil palm crop has been carried out does not guarantee that it is being done in a consistent manner to ensure improvements in competitiveness and to secure the sustainability and wellbeing of all the oil palm growers in the country.

Fedepalma has indicated to the National Government that there is an imbalance in the latter's emphasis on the policies and measures that are being implemented to promote the growth of the oil palm crop and on the policies and instruments that are necessary to achieve major competitiveness. Numerous economic literatures show that Governments can contribute in promoting the competitiveness of productive sectors by providing an environment conducive to business, characterized by a stable economic environment and a competitive public infrastructure, among others. But the main focus of the Government to promote the massive growth of the oil palm crop, isolating it from other factors necessary for competitiveness, is a position that is not shared by Fedepalma, the business and trade organization of the oil palm sector in Colombia.

The Government's active promotion of the growth of the oil palm crop in Colombia is motivated by two factors: first, the Government aims to generate employment in many rural areas to improve the wellbeing and to provide solutions to poverty and unemployment problems prevalent in these regions. The other is, to alleviate the "energy" pressure and to ensure the future availability of other sources of energy in the country. Considering that palm oil represents a potential to produce alternative and renewable sources of fuel, like Biodiesel, the Government has set its eyes on promoting the rapid growth of total area planted with oil palm.

Both motivations are valid and highly important. However, to address these concerns, requires not only the growth in the total area cultivated with oil palm but also the guarantee that these new plantings are competitive enough and can therefore contribute to the overall sustainability of the whole sector. Otherwise, these efforts to promote growth on the part of the Government will not be sustainable and this could even transiate into frustrations and uneasiness

on the part of small oil palm growers and many Colombian oil palm businessmen, whose investments, which contribute to the employment generation and development of rural areas, may be put at stake.

In conclusion, it is important that the Government includes the oil palm sector in its agenda, however, it is also imperative on the part of the Government to ensure that not only its interests but also those of the private sector are articulated in its policies. The Government should ensure that public and private concerns are closely coordinated in order to advance in the competitive development of this productive sector and to take advantage of the efforts and to capitalize on the valuable experiences of the oil palm private sector in Colombia. The best way to achieve this is, to formulate and promote an integrated policy of development for the Colombian Oil Palm Agroindustry that would establish clear and consistent policies for the sector, allow significant headways in sectorial competitiveness and close the gap in costs that Colombia has vis-à-vis its major competitors in the world market. This will set the foundations for the sector to grow without boundaries. For this reason, Fedepalma will keep on insisting with the National Government on the need to formulate an Integrated Plan of Development for the Oil Palm Sector to orient the growth of the sector in the long run, in a sustainable and competitive manner.

Just as it is not valid for a sector to impose its agenda on the Government, it is also not right for the Government to pursue policy measures that ignore the peculiarities or real possibilities of particular productive sectors. It is for this reason that both parties, the Government and the business trade organization or Fedepalma, should arrive at an accord in order to push and implement policies that will address both the nation's and the oil palm growers interests and concerns. In order to engender synergies that will be beneficial for the oil palm productive sector and the country, it is important for the Government to support and acknowledge the autonomy, unity and representation of the Colombian oil palm sector business and trade organization.