

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

Juan José Echavarría
Pilar Esguerra
Daniela McAllister
Carlos Felipe Robayo

Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia

Juan José Echavarría
Pilar Esguerra
Daniela McAllister
Carlos Felipe Robayo

Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia / Juan José Echavarría [y otros]. – Bogotá: Fondo Nacional del Café, 2015.

xv, 170 páginas: gráficos.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-738-663-9 (impreso)

ISBN: 978-958-738-664-6 (digital)

Trabajadores del café – Colombia – Industria del café – Colombia – Industria del café – Historia – Colombia / Agricultura – Historia – Colombia / I. Echavarría, Juan José / II. Título.

337.17373

SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

jda

Septiembre 7 de 2015

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

© Fondo Nacional del Café

© Juan José Echavarría, Pilar Esguerra,
Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo

La Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia fue creada por el Documento Compes 3763 “Una estrategia para la competitividad de la caficultura colombiana - Comisión de Expertos” del 29 de agosto del 2013, y financiada con los recursos del Fondo Nacional del Café.

Primera edición: Bogotá D.C., octubre de 2015

ISBN: 978-958-738-663-9 (impreso)

ISBN: 978-958-738-664-6 (digital)

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Corrección de estilo: Carolina Torres

Diseño y diagramación: Precolombi EU-David Reyes

Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S. A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo por escrito del Fondo Nacional del Café.

Contenido

I.	Introducción.....	vii
II.	Agricultura y café en Colombia.....	1
III.	El entorno internacional y el consumo interno del café.....	5
IV.	Competitividad y costos	15
V.	El entorno social del café.....	25
VI.	Café y medio ambiente	35
VII.	Las instituciones cafeteras.....	39
VIII.	Instrumentos de política.....	55
IX.	Mensajes centrales y recomendaciones	63
X.	Bibliografía	75
	Anexo 1. Comentarios del Comité Directivo. Federación Nacional de Cafeteros.....	79
	Anexo 2. Comentarios de Teódulo Guzmán.....	139
	Anexo 3. Comentarios de Eduardo Lora	151
	Anexo 4. Comentarios de Marco Palacios.....	157

I. Introducción

La dinámica de la economía colombiana estuvo asociada a la del sector cafetero durante la mayor parte del siglo XX y algunos autores consideran que antes de la era del café, Colombia todavía no se había constituido en una nación, puesto que se encontraba desintegrada regionalmente y tenía enormes dificultades de comunicación. El café marcó el quiebre entre una economía basada en las mulas, el tabaco y el oro, a otra basada en ferrocarriles y bancos. La producción de café utilizó recursos anteriormente inexplorados¹ y no requirió grandes montos de capital para desarrollarse. El grano ejerció una profunda influencia en la formación cultural del país y dio origen a la obsesión colombiana por la importancia del minifundista, a una marcada aversión al riesgo y al “conservadurismo” en algunas áreas de política económica. El cultivo permitió que las clases medias y altas de las regiones cafeteras adquirieran poder político a nivel nacional y hay quienes han llegado incluso a sugerir que en ciertos periodos las tasas de nupcialidad y natalidad en el país dependieron de los precios del café. El desarrollo de la economía cafetera estuvo estrechamente asociado a la *colonización antioqueña*, a la expansión de la frontera agrícola, a la ampliación del mercado interno y al desarrollo industrial del país.²

Importantes instituciones se desarrollaron alrededor del café. La Federación Nacional de Cafeteros (FNC) fue creada en 1927 por iniciativa

¹ El café pudo cultivarse eficientemente en prácticamente todas las regiones montañosas del país, coexistiendo con otros productos agrícolas; pudo cultivarse de manera permanente en tierras que de otro modo solo se cultivaban parcialmente durante el año y fomentó la incorporación de nuevas tierras.

² Ver Cárdenas y Yanovich (1997), Echavarría (1989), cap. 1, Junguito y Pizano (1991), Palacios (1980) y Urrutia (1980).

de sus productores y exportadores, y desde un principio se le dotó con el producto de algunos impuestos a la exportación del grano. Varios autores han considerado que la FNC se llegó a constituir como “un estado dentro del Estado”, entre otras razones, porque pudo garantizar que buena parte del ingreso de los impuestos del café fuese reinvertido en las regiones cultivadoras del grano. Los recursos de estos impuestos ingresaban al Fondo Nacional del Café (FoNC), el cual jugó un papel central en este andamiaje y desde comienzos de los años treinta hasta casi finales del siglo XX prácticamente fue el epicentro de la política de estabilización macroeconómica del país.³

Durante mucho tiempo Colombia fue un actor líder en el mercado cafetero internacional. El arreglo institucional de la FNC-FoNC le permitió al país enfrentar fallas de mercado y posicionar el café colombiano en un segmento de alta calidad, lo cual tenía sentido dadas las características del resto de la oferta y la demanda de aquellos tiempos, cuando el mercado era mucho menos diferenciado y sofisticado que el actual. Este esquema institucional también fue muy efectivo para la administración del sistema de cuotas en la época del Pacto Cafetero.

Sin embargo el mundo cambió y el desempeño del país desde el rompimiento del Pacto en 1989 no ha sido brillante. En este “nuevo mundo” del café, caracterizado por mayor competencia y un mercado libre, por variedades múltiples, por técnicas alternativas de producción, y por mercados de nicho, Colombia ha perdido el liderazgo. Nuestro país, por ejemplo, no ha participado del dinámico crecimiento del mercado mundial del café robusta, descartándolo deliberadamente como café de exportación por considerarlo de menor calidad; no ha participado en el veloz crecimiento del café natural, otro ganador en la demanda mundial; solo recientemente ha penetrado el nicho de cafés especiales al que se ha volcado el mercado internacional de alto valor; y hasta 2012 perdió continuamente participación en la producción de cafés arábigos, de cafés suaves, y de café suaves lavados, las variedades en las que el país se había especializado tradicionalmente. Los competidores de diversos países nos han ganado espacio vertiginosamente en los mercados de Europa y Japón, y en menor medida en el de los Estados Unidos.

³ La FNC fue creada en 1927, y el FoNC en 1940.

Mientras que en otros países se dieron cambios sustanciales en las tecnologías de producción, recolección y procesamiento; en la composición geográfica y en las formas organizacionales de las firmas cafeteras; en las instituciones y en la regulación de la industria, ello no sucedió en Colombia. El país no se adaptó con agilidad a las nuevas condiciones del mercado y apenas en años recientes ha venido a hacerlo en algunos campos de forma tardía y renuente. La pérdida de supremacía en los mercados internacionales es el resultado de esa dificultad de adaptación, en gran parte explicada por la rigidez de políticas e instituciones que tampoco se han acomodado a la nueva realidad con la velocidad necesaria.

Las exportaciones colombianas del grano pasaron de representar cerca del 18% del mercado internacional a comienzos de los noventa, al romperse el Pacto Cafetero, a menos del 10% en 2013; si hubiese mantenido la participación inicial el país exportaría hoy unos 25 millones de sacos. Así mismo, esas ventas representaban el 54% de nuestras exportaciones totales en 1971-73, cerca del 20% en 1991-1994, y apenas un 5% en los años recientes. La demanda mundial por café robusta ha crecido a tasas mucho mayores que la de los cafés arábigas, y los arábigas suaves colombianos han perdido participación frente a otros suaves. En síntesis, la participación de Colombia viene disminuyendo en el mercado mundial del café, en el mercado mundial de cafés arábigas y en el mercado mundial de arábigas lavados. Además, nuestro país ha perdido participación en el valor de las importaciones de los tres mercados más importantes de café en el mundo: Europa, EE.UU. y Japón. La producción por hectárea ha crecido menos que en el grupo de países exitosos a nivel mundial, mientras que los costos *relativos* frente a esos mismos países se incrementaron. Entre los países exitosos se encuentran Brasil y Vietnam, pero también India, Indonesia, Honduras, Nicaragua y Perú. El café apenas representa hoy 1% del PIB y 3% del empleo total en el país.

En medio de una de las peores crisis del sector, la Misión de Ajuste Institucional de la Caficultura, llevada a cabo en 2002 (Silva, et al., 2002), recomendó una serie de reformas para el sector cafetero de las cuales solo algunas se llevaron a cabo. En ese año aún se pensaba posible llegar a un nuevo acuerdo internacional para elevar y evitar fluctuaciones drásticas en el precio. Se creía que la tasa de cambio nominal del país se devaluaría permanentemente (como en el pasado cuando la inflación era alta) y que

los ingresos en pesos correspondientes a la contribución cafetera crecerían en el tiempo. Por ello, en esa Misión de 2002 se proponía que el Estado colombiano prestara una ayuda *temporal* al sector cafetero, que solo debía durar unos pocos años, mientras mejoraban las condiciones del mercado. No obstante también se afirmaba: “Es hora de dejar de soñar añoranzas para dedicarse, más bien, a construir la caficultura del futuro. Ningún escenario de política debe prever incrementos de precio internacionales sostenibles por encima de US \$1 por libra en el mediano plazo” (Silva, et al., 2002 p. 14). Afortunadamente, el precio de los cafés suaves se ha mantenido por encima de un dólar desde 2005, y en algunos meses de 2011 alcanzó los tres dólares; hoy se cotiza por encima de dos dólares la libra.

Pocas de las proyecciones se cumplieron. El sector cafetero no solo no pudo salir de la crisis, sino que esta se agudizó, al tiempo que caían los ingresos y el monto total de la contribución en pesos corrientes. El Estado, en lugar de ayudar temporalmente a la caficultura, tuvo que incrementar su presencia, financiando incluso programas que tradicionalmente eran sufragados con los recursos *parafiscales* del sector. La cada vez mayor presencia del Estado se refleja en el hecho de que en 2013 el Gobierno desembolsó \$1,3 billones en el Programa de Ingreso Cafetero (PIC), un valor diez veces superior al de los apoyos otorgados anualmente entre 2002 y 2010, y equivalente a una tercera parte del precio interno. Si se suman los apoyos, créditos y subsidios entregados por el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) a través del Incentivo para la Capitalización Rural, se alcanzan los 1,5 billones de pesos en apoyos y créditos al sector cafetero. Para tener idea de la magnitud de esta cifra, se trata de un monto similar al del programa *Familias en Acción*. Además, mientras este último programa está focalizado hacia los grupos más pobres de la población, y cubre más de 2,5 millones de familias, el PIC solo cubre 378 000 de las 500 000 familias cafeteras y benefició excesivamente a los cafeteros de ingresos medios y altos: el 10% de los cafeteros se apropió del 60% de ese subsidio.

Ya en los cambios que proponía la Misión de 2002 se reconocía que no era conveniente evadir el debate abierto y democrático sobre las instituciones cafeteras. Como se señalaba en sus conclusiones, las instituciones habían servido para garantizar al productor un precio superior al de otros países y

una provisión de servicios también mayor.⁴ Según esa Misión, se requería un profundo replanteamiento de nuestra estructura institucional para que el FoNC fuera viable y pudiera seguir cumpliendo su mandato de maximizar y estabilizar el ingreso al productor y mejorar la competitividad. Ese debate democrático es hoy más urgente que en el pasado: en el 2002 los recursos del FoNC y la contribución pagada por los productores garantizaron la auto sostenibilidad del Fondo, pero hoy el presupuesto nacional y los recursos de todos los contribuyentes son los grandes aportantes. Además como ya se dijo, Colombia continuó perdiendo terreno en el mercado mundial entre 2002 y 2014.

Entre las modificaciones que se consideraban indispensables para esa Misión de 2002 estaba el separar claramente las tres funciones que cumplía el FoNC, no solo de manera contable o de ajuste de caja, sino con “un cambio integral de la institucionalidad que requería modificaciones de ley, contractuales y patrimoniales y una redefinición de la estrategia competitiva de la industria colombiana”. La Misión de 2002 consideraba que el aparato institucional “debía materializarse y limitarse a la asistencia técnica, la investigación y la experimentación científica y el mantenimiento de la promoción del café colombiano”, los bienes públicos que se deben financiar con los recursos de la contribución cafetera.

Los cambios no ocurrieron con la profundidad recomendada ni se adelantó la reforma integral que allí se proponía. No se siguió, por ejemplo, la recomendación de separar claramente las funciones de comercialización y de regulación de la FNC y el FoNC. Se hizo una separación contable, pero las dos funciones las siguió realizando la misma entidad, con un conflicto de intereses evidente que afecta desfavorablemente las condiciones de competencia y la competitividad de la actividad cafetera en Colombia. La redefinición de la estrategia competitiva consistió en prestar un poco más de atención al desarrollo de los cafés especiales y solo recientemente, después de una crisis sin precedentes en la producción del país, se implementaron programas de renovación para recuperar en algo la productividad perdida. Sin embargo, como se explicará a lo largo del documento, el balance ha sido

⁴ No solo las instituciones. También la decisión de que buena parte de los altos ingresos cafeteros regresaría al sector, con un precio internacional elevado gracias a las restricciones en la exportación (en un periodo en que Colombia era aún un jugador grande en los mercados internacionales).

pobre en materia de competitividad. Por su parte, el FoNC tampoco se concentró en las labores de asistencia técnica, investigación y promoción, sino que siguieron destinándose recursos a otras actividades, como programas no cafeteros en las regiones. Ante la descolgada de precios ocurrida en 2011 el sector volvió a entrar en una situación de crisis, acompañada de paros y descontento generalizado en el sector.

Como se ha hecho en Colombia cada diez años, pero también en respuesta a la coyuntura, el Gobierno expidió el documento CONPES 3763 de marzo de 2013 que sugirió crear una nueva Misión de Expertos para “realizar un análisis profundo e integral de diferentes aspectos del sector a nivel mundial y nacional, y a partir de ello, diseñar un conjunto de políticas públicas y estrategias que permitan enfrentar los problemas estructurales del sector en el ámbito de la producción, comercialización, innovación, generación de valor agregado, gestión de riesgos, aspectos sociales como la generación de empleo e ingresos y, por último, el marco institucional del sector. Lo anterior con el objetivo de contribuir al desarrollo sostenible y competitivo de la caficultura colombiana en el mediano y largo plazo”.

Se conformó una Comisión con personas de gran conocimiento en su campo y con experiencias muy diversas: economistas, historiadores, empresarios, expertos en el área de medio ambiente y en la producción y comercialización de café. La Comisión quedó conformada por los doctores Oswaldo Acevedo, Juan José Echavarría, Dub Hay, Eduardo Lora, Marco Palacios, Gonzalo Restrepo y Cristián Samper; además, incluyó a los doctores Fernando Castro, en representación del Comité Directivo de Cafeteros, y a Teódulo Guzmán en representación de Dignidad Cafetera. A diferencia de las dos Misiones anteriores,⁵ esta Comisión incluyó, entonces, miembros de diferentes sectores sociales, regiones y ocupaciones, con visiones muy heterogéneas sobre las fortalezas y debilidades de la caficultura y sus posibilidades futuras. Además, trabajó con total independencia, en un momento político marcado por fenómenos nuevos en el país, entre los cuales se destacan el surgimiento de movimientos sociales como las Dignidades y los recientes paros agropecuarios. La Secretaría Técnica la conformaron los Doctores Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister y Carlos Felipe Robayo.

⁵ Clavijo, Jaramillo y Leibovich (1994), bajo la dirección de Francisco Ortega; y Silva, et al. (2002).

La Comisión trabajó durante cerca de dos años en el análisis de la situación del sector cafetero. A pesar de ser uno de los sectores más estudiados del país, para realizar esta discusión con profundidad y extraer conclusiones y recomendaciones fue necesario actualizar el diagnóstico en muchos frentes. Con tal fin se contrataron estudios sobre distintos temas con dieciocho consultores independientes. Los trabajos finales de estos autores, que serán publicados en el libro que acompaña el presente informe, sirvieron como uno de los insumos centrales de las discusiones de la Comisión, y en muchas ocasiones se utilizan extensamente en este documento.

Durante estos dos años los miembros de la Comisión y de la Secretaría Técnica contaron con el apoyo permanente de la Federación Nacional de Cafeteros, y especialmente de su gerente general, Luis Genaro Muñoz, y de su asesor, Ricardo Villaveces, así como de la Oficina de Asesores Cafeteros, dirigida por Nicolás Pérez. Se discutió ampliamente con las directivas de la Federación, se tuvo acceso a todas las bases de datos y a los documentos internos solicitados, y durante todo el tiempo se nos permitió trabajar con total independencia.

A lo largo del trabajo la Secretaría Técnica se reunió con todos los Comités Departamentales de Cafeteros y se realizaron talleres de Planeación Estratégica (dirigidos por los doctores Jorge Ramírez y Rafael Puyana) con los Comités Departamentales, el Comité Directivo de Cafeteros, Dignidad Cafetera y con los exportadores privados. En los talleres se plantearon preguntas que se consideraron particularmente relevantes para el estudio del sector, como: ¿Debe la FNC promover el modelo actual en favor del pequeño caficultor, combatir la pobreza en Colombia y remplazar al Estado en la prestación de bienes y servicios en las regiones cafeteras? ¿Debe la FNC exportar café y/o regular y controlar su calidad? ¿Debe la entidad promover la producción de otros tipos de café en regiones diferentes a la zona andina? ¿Debe el Gobierno Nacional ser parte de la dirección del gremio cafetero? ¿Debe el servicio de extensión proveer solo asistencia técnica? ¿Cómo lograr que el Centro Nacional de Investigación de Café (Cenicafé) provea un servicio más descentralizado? Estas discusiones y experiencias también alimentaron el análisis al interior de la Comisión.

En términos generales, la Secretaría Técnica de la Misión considera que la actual institucionalidad cafetera (en esencia, el complejo contractual Estado-FNC, junto con las leyes y normativas que regulan la actividad

cafetera)⁶ está sobredimensionada, carece de transparencia, es inflexible y no promueve la competitividad y la innovación. Además, con los años se ha vuelto excesivamente dependiente de los recursos del Estado y en consecuencia podría convertirse en un problema latente para las finanzas públicas del país. Por estas razones es insostenible y debe reformarse. Han pasado muchos años desde el fin de las cláusulas económicas de los Acuerdos Internacionales del Café y ya se ha evidenciado un deterioro progresivo de la cuenta llamada FoNC. También han pasado muchos años desde la promulgación de la Constitución de 1991 que proscribió expresamente los monopolios y defendió la libertad económica en el más amplio sentido. Como se verá en este documento, nuestras recomendaciones van en la misma dirección de las de la Misión de 2002, solo que quizás con planteamientos más radicales. Además, se considera que el cuidado del medio ambiente deberá ganar espacio entre los distintos bienes públicos provistos con los recursos de la contribución cafetera. Finalmente, para lograr verdaderamente los objetivos de la Misión de 2002 se propone separar la función comercial de la FNC-FoNC y volverla una actividad totalmente privada.

La Misión da recomendaciones sustanciales sobre qué debe hacerse – y en algunos casos describirá posibles escenarios– en el entendido de que los asuntos de quién juega (Congreso Nacional, Ejecutivo Nacional, Poder Judicial, Congreso Cafetero y autoridades de FNC), cuándo juega o cómo juega, son asuntos esencialmente políticos que quedan en manos del Gobierno, destinatario de las recomendaciones. La actividad cafetera (desde el cultivo hasta que el producto transformado llega al consumidor final), o sea la cadena de valor, está inmersa en prácticas que, unas vienen de atrás –como el predominio de la pequeña caficultura– y otras son realidades que emergen tanto de un fuerte reacomodo de la geografía mundial de la oferta y del consumo, como de las formas complejas y variadas que ha tomado este último. Lo anterior implica, por ejemplo, acuerdos internacionales en el frente de la sostenibilidad ambiental; aspectos de la formación, sostenimiento, enriquecimiento del capital social; aspectos de la tendencia histórica de la caficultura colombiana a mantener altos costos corrientes, y aspectos de las formas rígidas y oligopólicas (FNC) del mercadeo interno que, inadverti-

⁶ No se entenderá por institucionalidad en este documento el capital social ni las redes de servicios del sector, como a veces se entiende este concepto.

damente, han obstaculizado políticas agresivas para fortalecer el consumo interno de café de alta calidad.

El gremio cafetero enfrenta un reto gigantesco hacia el futuro, el cual podría resumirse en los siguientes términos: ¿cómo lograr que Colombia gane nuevamente la participación que tuvo en los mercados internacionales en el pasado, produciendo estos volúmenes en forma rentable aun en períodos de bajos precios internacionales, con primas importantes por producir café de alta calidad, y de manera sostenible, ambiental y financieramente? Ello implicaría producir hoy unos 25 millones de sacos anuales (nuestra participación en los mercados mundiales fue 17,4% en 1990-1994), con precios internacionales que podrían estar incluso por debajo de un dólar la libra. Es probable que el precio nunca vuelva a bajar a esos niveles, pero no se puede descartar esa posibilidad. De hecho, Silva, et al. (2002), consideraron que el precio del café nunca más volvería a estar por encima de un dólar.

Luego de esta introducción, en la sección II se discute la evolución general de la agricultura en Colombia y las características especiales del café, en la sección III se consideran las principales tendencias de los mercados mundiales del grano, y en la sección IV se compara la evolución de la producción por hectárea, los costos y la rentabilidad, en varios países del mundo y en las regiones colombianas. La sección V compara la pobreza y la situación social en las zonas cafeteras y no cafeteras, la sección VI discute aspectos relacionados con el medio ambiente y con las principales características de las llamadas *Buenas Prácticas Agrícolas* (BPA). La sección VII describe las principales instituciones cafeteras, las compara con otros países del mundo, y presenta propuestas de reforma. La sección VIII considera las bondades de exportar café y regular; simultáneamente, discute las posibilidades prácticas de implementar esquemas de estabilización de precios y realiza propuestas relacionadas con la garantía de compra. Finalmente, la sección IX presenta los diez principales mensajes y recomendaciones de la Misión.

II. Agricultura y café en Colombia

Entre 1990 y 2013 la agricultura colombiana creció a una tasa anual promedio de apenas 2,2%, inferior a la de la región (3%), y a la de países exitosos como Chile (4,8%), Paraguay (4,2%), Nicaragua (3,6%), Ecuador (3,6%), o Argentina (3,5%), entre otros. De otra parte, la dinámica de nuestras exportaciones de bienes agrícolas ha sido baja, en parte porque la protección arancelaria y paraarancelaria es mucho más alta que la del promedio de la región y esto determina la existencia de un claro sesgo antiexportador. Además, poco se utilizan grandes extensiones del territorio nacional potencialmente habitables la Orinoquia, y miles de hectáreas se destinan a la ganadería siendo aptas para la producción de alimentos. Una estrategia de desarrollo rural tendría que incorporar un mayor nivel de inversión en el campo, en carreteras y tecnología; la titularización masiva de tierras; la promoción de proyectos asociativos para la inversión; el establecimiento de reglas de juego claras y un plan de inversión para la altillanura y para áreas “nuevas” en el país; y más crédito y facilidades de comercialización. Por otra parte la agricultura colombiana no puede permanecer por más tiempo aislada de la competencia internacional y de los grandes cambios tecnológicos mundiales.

El Estado ha abandonado el campo durante décadas. El gasto público en la agricultura se ha mantenido en niveles que oscilan entre 1,5% y 2% del total, un nivel mucho menor que el que tiene la agricultura en el PIB (hoy cercano a 6%, con cifras mayores en el pasado). Más del 90% del gasto es asignado a apoyos fiscales directos, y solo el 10% a bienes públicos (lo contrario sucede en Costa Rica, Nicaragua, Uruguay o Brasil), lo cual repercute negativamente en nuestra productividad de largo plazo. El gasto en ciencia y tecnología en el sector es proporcionalmente mucho menor que en otros países de América Latina. La pobre dinámica en producción

y exportaciones, así como el abandono estatal, han llevado a que la pobreza en Colombia tenga hoy un marcado carácter rural.¹ Mucho tendrá que decir sobre estos temas la recién creada Misión Rural, cuyos resultados se conocerán a mediados de 2015.

Como se mencionó en la Introducción, las exportaciones colombianas del grano pasaron de representar cerca del 15.5% del mercado internacional a comienzos de los ochenta, y 18% a comienzos de los noventa (al romperse el Pacto Cafetero), a menos del 10% en 2013. El país exportaría hoy unos 25 millones de sacos si hubiese mantenido la participación de comienzos de los noventa. Las exportaciones de café representaron el 54% de nuestras exportaciones totales en 1971-73, el 60% en 1980, y apenas el 5% en los años recientes. Por su parte, el café tan solo representa hoy cerca de un 0,9% del PIB (3% a comienzos de los años ochenta), un 6% del PIB agropecuario (25% en 1980), y un 2,8% de la fuerza de trabajo formal. El nivel de producción alcanzado en 2012/13, cercano a 10 millones de sacos, es muy inferior al nivel promedio en 1990-1992 (15,6 millones) y más aún al pico de 18,1 millones alcanzado en 1991/92 (12 millones en 1980).

El sector cafetero está mucho más orientado a la exportación que cualquier otro, pues exporta el 90% de la producción, es intensivo en empleo (en esto se parece al resto de la agricultura, pero lo es más que los demás subsectores de la economía), y presenta una muy alta participación de los salarios en el valor agregado. Los demás sectores agrícolas también son intensivos en empleo, pero utilizan más insumos importados que el café por lo que no se ven tan afectados por una revaluación. El café se destaca frente a otros cultivos como una actividad que permite que los más pequeños productores deriven un sustento y salgan de la pobreza extrema, en parte gracias a la acción de la institucionalidad cafetera en las regiones, aun cuando, como se verá abajo, el nivel de vida de la población cafetera ya no parece superar el del resto de la agricultura.

La Misión del 2002 señaló acertadamente que el café presenta otras diferencias importantes con el resto de la agricultura, y constituye un valioso *capital social* para el país. Se trata de un sector que tiene, entre otras cosas, un gran sentido del trabajo colectivo, apego a la familia y a la tierra

¹ Ver Junguito, Perfetti y Becerra (2014).

poseída por generaciones, y un arraigado sentimiento de organización social. En buena medida las mismas características del café y ese *capital social*, han evitado la violencia y el desplazamiento en las zonas cafeteras.² Es posible que algunas de estas características hoy tengan menos fuerza que en el pasado, en parte porque las instituciones del sector (FNC – FoNC) han visto reducir sus recursos en moneda nacional. El apego a la tierra también puede ser menor, en la medida en que grandes áreas antes dedicadas al cultivo se han urbanizado y los hijos han emigrado a otras actividades dentro y fuera del país.³ Por otro lado, el nivel de vida de la población cafetera ya no parece superar el del resto de la agricultura.

El café sigue teniendo un alto impacto multiplicador del ingreso. Cano, Vallejo y Caicedo (2012), por ejemplo, ilustran con un ejercicio de simulación que un incremento de 10% en el ingreso de la mano de obra utilizada por las fincas cafeteras, generaría un incremento del PIB equivalente a 43 puntos básicos, similar al que se obtendría si se incrementasen 10% los salarios *del resto del sector agrícola*. Si el ajuste se aplicara al ingreso de los trabajadores petroleros el producto nacional tan solo aumentaría 4 puntos básicos. Como lo señalan estos autores, “no hay cultivo que jalone el producto, a través de la mano de obra, como lo hace el café. De ahí la importancia de esta actividad como motor potencial para reducir la pobreza y distribuir el ingreso en la población rural”.

Por las características de los mercados mundiales, y en particular por la importancia que hoy tienen los cafés diferenciados, por las enseñanzas que aporta la experiencia de modelos altamente descentralizados como el de Brasil y por la enorme fortaleza institucional de los Comités Departamentales y Municipales de Cafeteros, resulta claro que la caficultura del futuro en Colombia será cada vez más una caficultura “de regiones”. La Secretaría Técnica y la Comisión proponen mantener en seis centavos de dólar por libra la contribución cafetera, y con ello mantener los recursos globales destinados a la institucionalidad, pero fortaleciendo aún más “lo regional”. Los recursos de la contribución son hoy claramente insuficientes frente a los

² Ver Ibáñez, Muñoz y Verwimp (2013) y Dube y Vargas (2012).

³ De hecho, se encuentra documentado en varios estudios que en ciudades como Pereira la población antes dedicada al café emigró de manera masiva del país y las antiguas familias cafeteras derivan hoy su sustento de las remesas enviadas del extranjero.

gastos totales del sector (ver Sección VII.B), por lo que se requerirán fuertes ajustes en otros frentes, algunos de ellos considerados en este documento.

En este documento se sugiere fortalecer aún más esa institucionalidad regional, re-enfocada a la competitividad del café. Una recomendación específica para darle mayor importancia a lo regional (frente a la administración central) sería incrementar su peso en el presupuesto global de la institucionalidad cafetera colombiana y acompañar esto con fórmulas que conduzcan a una mayor autonomía regional. Esta podría lograrse, como algunos comentaristas han sugerido, haciendo que los directores ejecutivos de los departamentos dependan del Comité Departamental y no de la Administración Central. Por las razones que se mencionan adelante, también parecería conveniente enfocar los recursos descentralizados a mejorar la productividad haciendo que se concentren en investigación y servicios técnicos al caficultor. Eso sí, que la investigación recoja las preocupaciones y especificidades de cada región y que el servicio de extensión responda aún más a cada Comité Departamental.

III. El entorno internacional y el consumo interno del café¹

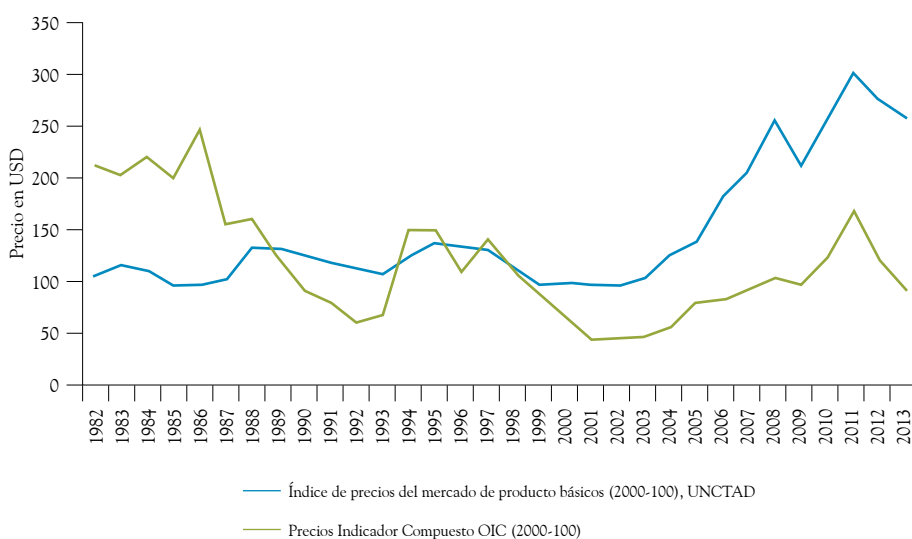
En este capítulo se presentan las principales tendencias del mercado mundial de productos básicos y del café durante los últimos veinticinco años. En ambos casos se observa una fuerte dinámica y mayor volatilidad, determinadas por el acelerado crecimiento de los países emergentes y, en el caso del café, también por la mayor libertad que conlleva el rompimiento del Pacto Cafetero y por el surgimiento de nuevos productos. No ha sido fácil para los productores tradicionales del grano responder a esta nueva realidad internacional. Como ya se dijo, Colombia viene perdiendo participación de manera sistemática desde mediados de los años noventa, y el consumo interno del café se ha mantenido casi estático a pesar de los esfuerzos y recursos invertidos en distintas campañas y programas para promoverlo. Todo lo anterior plantea interrogantes sobre la estrategia competitiva que ha seguido el país en las últimas décadas.

La importancia relativa de los productos básicos en el comercio mundial ha aumentado considerablemente en los últimos años, desde 24% en 1995 hasta 33% en 2013. Este fenómeno, liderado por los combustibles y productos energéticos, se ha acelerado en los últimos años, en parte, gracias al elevado precio relativo registrado desde 2002 (Gráfico 1). Así, mientras en 1995 los combustibles representaban 40% de las exportaciones de productos básicos, y los productos agrícolas 50%, en 2011 estas proporciones fueron 52% y 28%, respectivamente. Por otra parte, entre 1995 y 2002 el valor de las exportaciones de productos básicos creció al 3% anual, y entre

¹ Basado en Esguerra y McAllister (2013).

2003 y 2011 al 19%. Se espera que el precio general de los productos básicos, liderado por el petróleo, continúe cayendo en 2014, pero el del café se ha recuperado debido a factores propios de ese mercado. La mayoría de analistas pronostican precios elevados para los bienes primarios en el largo plazo.

Gráfico 1. Evolución de los precios reales de los productos básicos y del café, 1982-2013



Fuente: OIC, Banco Mundial, deflactados por el IPC de EE.UU.

También durante los últimos veinticinco años han variado de manera importante las condiciones del mercado mundial del café: se han incrementado el nivel y la volatilidad de los precios; ha crecido mucho el consumo de la variedad robusta frente a la arábica; y se ha desarrollado y consolidado un mercado de cafés especiales que hoy representa cerca del 20% de la demanda mundial.

El incremento en el nivel y en la volatilidad de los precios se debe – como ocurre con la mayoría de los productos básicos- a una falta de coordinación en respuestas de la oferta y la demanda de este producto. Ante el incremento reciente de la demanda de los países emergentes, la oferta mundial de café no ha podido responder con celeridad, induciendo un incremento del precio. Este incremento, a su vez, ha generado un incentivo para la incursión de nuevos productores en el mercado, especialmente de bajos costos, que nuevamente han llevado a reducciones de las cotizaciones. El rezago en la

respuesta de la producción y el incremento en costos que han limitado la expansión inicial de la oferta también se deben a que el cultivo del grano se ha ido desplazando a áreas marginales en los países productores y a que se han incrementado los costos de la mano de obra en los países productores más tradicionales; además, el cambio climático viene generando variaciones extremas de clima cada vez más frecuentes.

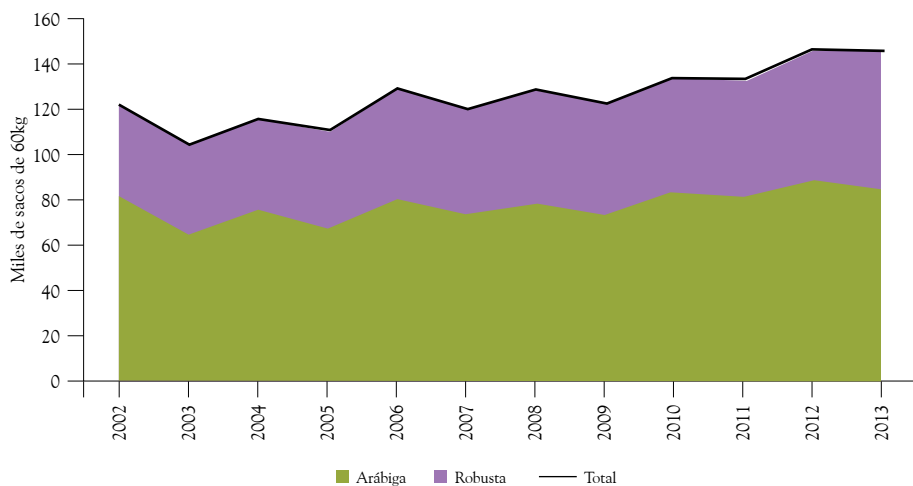
La incertidumbre de los precios ha atraído a los especuladores al mercado del café, magnificando aún más las variaciones de corto plazo de las cotizaciones. Dicha volatilidad también se ha trasladado a los diferenciales de precios entre los distintos tipos del grano, produciendo una relativa desconexión entre el mercado físico con el *spot* y el de futuros. A causa de esta desconexión el negocio del café es ahora más riesgoso, lo cual exige que los participantes de estos mercados tengan que contar con mayor capital.

La producción de café robusta exhibió un gran dinamismo durante las últimas dos décadas, y su participación en el mercado mundial creció hasta 41% en 2012/13 (Gráfico 2), con incrementos especialmente importantes en la producción de Vietnam y Brasil. Ello se atribuye a varios factores. Por un lado, a la mayor expansión de las economías emergentes, cuyo consumo de café no es tan sofisticado y demandan granos de menor calidad.² Segundo, a que varios de estos países prefieren el consumo de café soluble, cuya demanda se ha duplicado en los últimos veinte años. Tercero, a que en las mezclas de los tostadores que abastecen los distintos mercados se ha privilegiado el uso de la robusta por su precio. Finalmente, en el mundo el café se consume cada vez más fuera de casa y se ha puesto de moda la preparación *espresso*, que en su mayoría utiliza más robusta y más cafés de menor calidad que el colombiano.

El Gráfico 3 muestra la participación de Colombia en las exportaciones mundiales de café en kilos. Esta descendió gradualmente durante los noventa, desde un nivel máximo de 21,5% en 1992, hasta apenas 10,2% en 2000, se mantuvo en niveles promedio de 11,6% entre 2001 y 2008, y descendió nuevamente, año tras año, entre 2008 y 2012. La recuperación en 2013 es importante, pero tiene un nivel que de todas formas se encuentra por debajo de cualquier año anterior a 2008. Para el 2014 se espera una participación cercana a 8,4%.

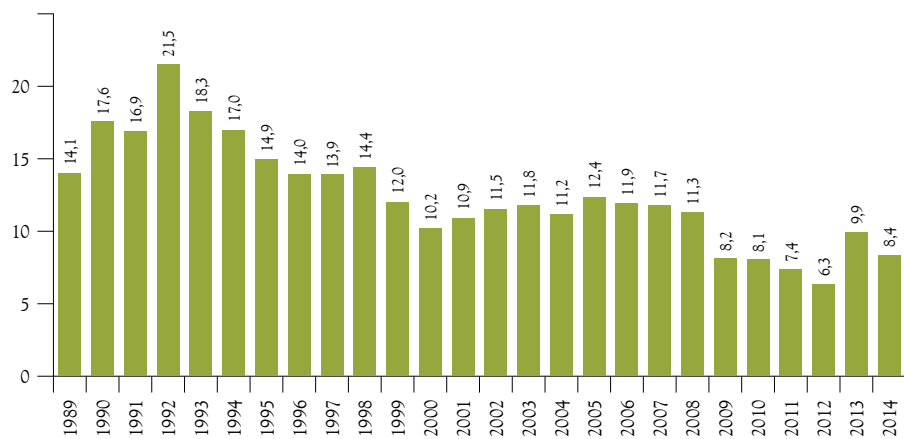
² En 1990 el 63% del café era demandado por los mercados tradicionales, y en 2013 el 51%.

Gráfico 2. Producción mundial de café por variedades, 2002-2013



Fuente: OIC y Departamento de Agricultura de EEUU.

Gráfico 3. Participación de Colombia en el mercado mundial de café (% Kilos) 1989-2004

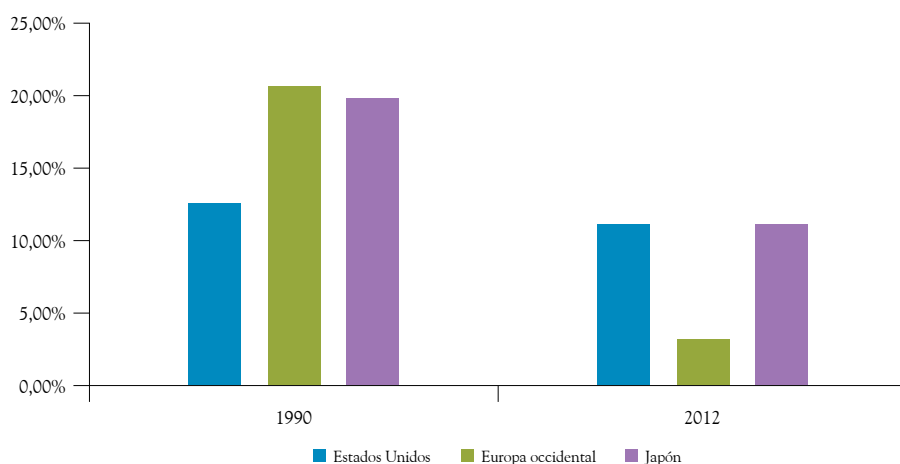


Fuente: LMC y cálculos de los autores.

Tal como se observa en el Gráfico 4, durante las últimas décadas el café suave colombiano viene perdiendo participación en los principales mercados consumidores. Ello ha sucedido de manera pronunciada en Europa y Japón, y también, en menor medida, en los Estados Unidos. Esto lleva a preguntarse,

una vez más, si Colombia ha actuado con la diligencia y efectividad que se requiere para adaptarse a los cambios del mercado internacional del café, como lo hicieron otros países productores del grano.

Gráfico 4. Participación de Colombia en el valor de las importaciones de café de USA, Europa Occidental y Japón, 1990 y 2012



Fuente: Cálculos propios con base en COMTRADE y Federación Nacional de Cafeteros.

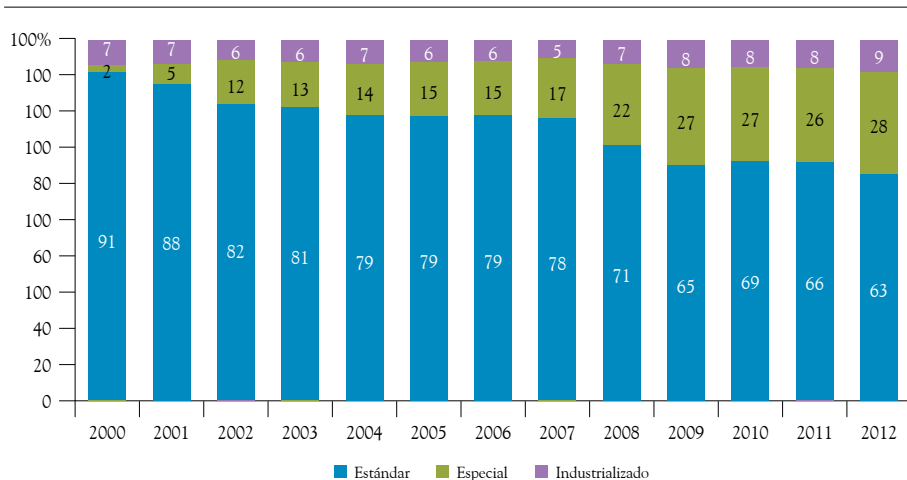
El segmento de cafés especiales ha ganado cada vez mayor peso en la demanda mundial, de tal manera que hoy se estima representa cerca del 20% del consumo total. Esta es simplemente una estimación por cuanto no existen estadísticas que diferencien claramente los cafés especiales del café estándar. Existen varios tipos de cafés especiales: aquellos que lo son por su sabor y calidad; los que corresponden a estándares voluntarios de certificación (EVC); y los que han adquirido *denominaciones de origen e indicaciones geográficas*.

La Misión de 2002 (Silva, et al., 2002) consideró tardía la incursión de Colombia en cafés especiales, pero en los últimos catorce años se ha avanzado mucho en este campo. Las ventas de cafés especiales representaban cerca del 2% de las ventas externas en 2000 y hoy llegan a 28% (Gráfico 5). Estos cafés pueden obtener primas importantes en el mercado internacional sobre el precio base, aparte de que en no pocos casos su cultivo en el mediano plazo tiene efectos benéficos sobre el medio ambiente y sobre las condiciones de vida de los cafeteros. Aunque no deberían ser los únicos, es

en este tipo de cultivos en los cuales se están adoptando en mayor medida las *Buenas Prácticas Agrícolas*, a las cuales nos referiremos más adelante.

Sin embargo, estos cultivos también conllevan mayores costos, por lo que desde una perspectiva de corto plazo no siempre es rentable su producción. Además, se debe tener en consideración que muchos caficultores han querido aprovechar los mayores precios que tienen estos cafés en los mercados internacionales y hoy hay varios tipos de sellos (estándares voluntarios de sostenibilidad, *EVS*) cuya oferta en Colombia y en el mundo supera la demanda, y las primas de precio en algunos de estos productos han bajado. En consecuencia, el cultivo de los cafés especiales puede ser una alternativa importante para Colombia y debe seguir promoviéndose, pero no será el modelo generalizado que adopten todos los caficultores. Colombia seguirá produciendo café estándar y por muchos años más este representará la mayor parte de la producción del país. Como se menciona en la sección final del presente documento, no existe una solución única para el café. Algunos productores producirán cafés especiales de excelencia, otros tendrán que diversificar la producción en su finca, y para un conjunto muy amplio será necesario elevar la productividad y la rentabilidad.

Gráfico 5. Exportaciones de café colombiano por tipos, 2000-2012



Fuente: Giovannucci (2013).

La regulación actual a la calidad de la exportación podría sin embargo estar limitando el crecimiento de este segmento de cafés especiales. Las

reglas vigentes, al promover un modelo de producción homogéneo, no favorecen a los cultivos con diversidad de variedades, tipos de suelos, formas de producción y procesamiento, factores que pueden contribuir a una mayor diferenciación del producto. No siempre se trata de cafés de mejor calidad, y muchas veces el consumidor quiere cafés “diferentes”. Se cita con frecuencia el caso del café “caracol”, que hoy recibe una prima en precio, a pesar de que en otros tiempos fue considerado de baja calidad. Y algunas de las más costosas cápsulas de *Nespresso* están basadas en café robusta.

Por otra parte, las normas que controlan las ventas externas del café colombiano mediante la exigencia de un registro de clientes que se debe reportar a la FNC, representa una barrera al desarrollo de estos cafés, pues es en este tipo de cafés diferenciados donde la información sobre las características del cliente es más valiosa y debe ser protegida porque de ella depende que se pueda efectuar la venta. En consecuencia, como se menciona en varias partes de este documento, también para dinamizar en el país el desarrollo de los cafés especiales se requiere que se flexibilicen todas las normas que promueven un modelo único de caficultura en Colombia, incluyendo las regulaciones a la calidad del café que se exporta, y que se elimine el registro del exportador.

Muchas de las tendencias descritas podrían continuar en el futuro, aun cuando la incertidumbre es marcada. En los ejercicios adelantados en los talleres llevados a cabo con los Comités Departamentales, Directivos y Exportadores, se consideró que algunos factores probablemente elevarán los costos de producción (y los precios) y la volatilidad: continuará el calentamiento global, habrá menos agua y el café se producirá a mayor altura sobre el nivel del mar (al menos si se mantienen los actuales estándares mínimos de calidad y la regulación de las exportaciones). También habrá mayor volatilidad climática y mayor incertidumbre sobre el impacto de esos cambios. Subirán los salarios reales en Colombia y en los demás países emergentes, se reducirá la disponibilidad futura de la mano de obra en las zonas cafeteras, y se exigirá formalizar la mano de obra como requisito para exportar café a los mercados internacionales. El precio de la tierra también podría incrementarse en el futuro.

Se estima que en el mediano plazo la demanda de café seguirá aumentando a tasas incluso un poco superiores al 2% promedio de los últimos veinticinco años, y expertos del mercado del café han manifestado que el

gran desafío que enfrentan las compañías tostadoras más importantes del mundo es saber cuáles países proveerán los 30 millones de sacos adicionales que requerirá el mercado mundial en los próximos diez años.³ Los actuales precios animarán a nuevos jugadores –Indonesia o China, entre otros– a abastecer al mercado más agresivamente. Al mismo tiempo, continuará ganando terreno la demanda de cafés diferenciados. Este es el escenario que probablemente enfrentará Colombia en los próximos años, pero la enorme incertidumbre sugiere que los países con políticas relativamente flexibles obtendrán mejores resultados.

Aunque en un escenario como este sería ideal contar con el mercado interno como un colchón de seguridad, el consumo nacional ha crecido poco y es muy bajo. Después de varias décadas de descensos,⁴ tan solo en los últimos dos años se advierte un ligero repunte en la demanda interna del grano. Entre 2011 y 2013 la demanda de café en Colombia pasó de 1,2 a 1,5 millones de sacos, nivel inferior al promedio latinoamericano (1,8 millones de sacos) y al de países como el Brasil (20 millones de sacos). El crecimiento del consumo entre 2001 y 2013 ha sido menor en Colombia que en todos los países de América, y el consumo per cápita sigue siendo muy bajo: mientras que en nuestro país se toman 0,8 tazas diarias de café, en América Latina son 2,5 y en Brasil 4.

A pesar del esfuerzo realizado para promover este consumo, hasta ahora no se ha incorporado en el análisis de las estrategias implementadas el papel que ha jugado la política de regulación de la calidad de las exportaciones. El estricto control a la calidad del café que sale del país tiene como contrapartida que la oferta del grano para el consumo interno sea de baja calidad, permitiéndole a la industria tostadora local apropiarse de amplios excedentes que en un mercado libre serían del productor. Dicho de otra manera, nos hemos acostumbrado a consumir cafés de calidades inferiores y por ello no es extraño que el consumidor no tome más café. Dicha política ha contribuido a que el consumo sea poco sofisticado y diversificado. Además, en los últimos años –cuando se registró un importante descenso de la producción

³ Es probable que el dinamismo reciente del consumo mundial de café se desacelere un poco en los próximos años por un menor crecimiento económico de los países emergentes y de los desarrollados.

⁴ No se sabe de manera precisa el nivel de consumo en los ochenta y noventa por la existencia de sobrefacturación del consumo.

nacional– se elevó sustancialmente la importación de cafés robustas y de baja calidad provenientes de Perú y Ecuador para abastecer este consumo interno (Leibovich y Llinás, 2013).

La Secretaría Técnica de la Misión de la Competitividad del Café considera que promover el consumo interno de café debe constituir una de las más altas prioridades de la política cafetera. Si nuestro país tuviera un consumo per cápita como el de Brasil la demanda anual de café colombiano podría aumentar en no menos de 3 millones de sacos.⁵ En lugar de abastecerla con cafés robustas provenientes de países vecinos o con las pasillas y cafés con defectos, subproductos de la escogencia de granos para la exportación, se podría promover un consumo de mejor calidad. Además, la reglamentación actual impide exportar ciertos tipos de cafés aun cuando tengan demanda externa. La prohibición para exportar subproductos tiene a su vez importantes consecuencias en el ingreso de los productores, pues castiga al productor de cafés de baja calidad y subsidia a la industria tostadora local. Los estudios adelantados para la Misión sugieren que, por este concepto, la pérdida de ingreso para los productores equivale al 60% de la contribución cafetera.

⁵ Aparte de aumentar la demanda por el café colombiano en un contexto internacional no tan favorable, un mayor consumo interno de café haría menos vulnerable al productor cafetero de los vaivenes de la tasa de cambio y el precio internacional. Al respecto véase González y Mahadeva (2014).

IV. Competitividad y costos

En este capítulo se presentan los principales resultados de los trabajos de la Misión que tuvieron como objeto comparar la producción de café por hectárea en diferentes países del mundo y en las distintas regiones colombianas. La evidencia muestra que la producción por hectárea en Colombia creció entre 1970 y 1990 con la introducción del café caturra, se estancó cerca de veinte años, entre 1990 y 2008, y cayó abruptamente durante la crisis de 2008-2010; aunque la recuperación reciente ha elevado el indicador, solo se han alcanzado niveles similares a los de 2008. Los costos de producción en pesos constantes han descendido en el largo plazo, pero menos que en los países exitosos con los cuales competimos.

La incapacidad de Colombia para mantener su supremacía en los mercados internacionales no se debió tanto al comportamiento de la tasa de cambio real, que fue relativamente similar al de la mayoría de países “exitosos”, como al rezago en la producción por hectárea en relación con los países competidores, lo cual llevó a reducciones de costos reales menores que en los países competidores. El peso de los salarios en los costos totales aparece en Colombia como promedio cuando se compara con el grupo de países “exitosos”, y no se observa una clara tendencia de largo plazo en esa variable, a pesar de que los salarios reales son superiores en América Latina que en Asia o en África, y han subido en los años recientes (también en Asia). Finalmente, se muestra que la prima del café colombiano fue tan alta en algunos meses del período 2006-2011 que la rentabilidad obtenida por nuestros caficultores fue mayor que en los demás 34 países cafeteros. A pesar de ello, la producción reaccionó poco.

Por otra parte, el estudio de costos y productividad, adelantado en más de 1.000 lotes en las distintas regiones colombianas muestra la mediana

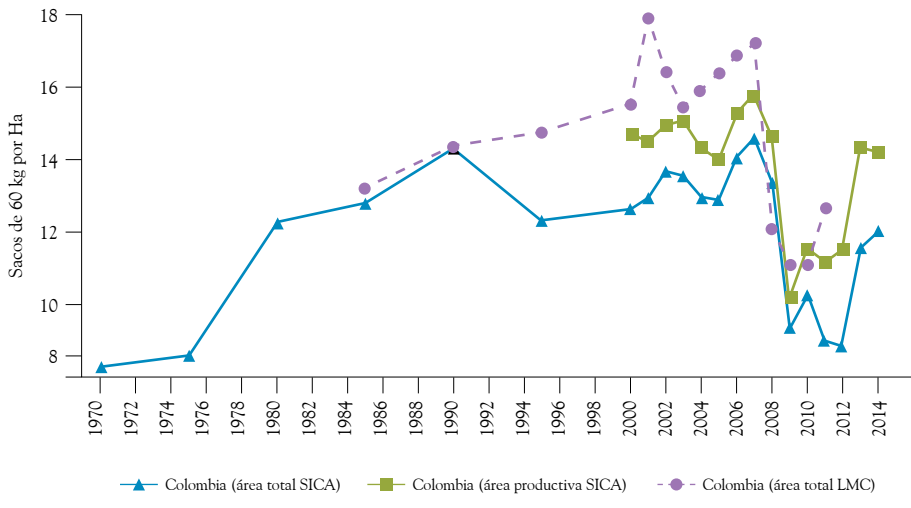
nacional y regional de la producción por hectárea, y el precio por libra en Nueva York, que permitiría a Colombia competir en el largo plazo, tanto cuando se reconocen los salarios “normales” de la mano de obra, como cuando estos no se imputan para las fincas pequeñas. También se reportan los costos variables de producción, por debajo de los cuales es conveniente abandonar el negocio del café aún en el corto plazo.

IV.A. La evidencia internacional

El Gráfico 6 presenta la evolución de la producción por hectárea en Colombia con diferentes fuentes y formas de medición. Para el período 1970-2014 (el valor para 2014 es solo aproximado) muestra la relación entre el volumen anual, reportado por la Federación, y el área total en café, proveniente del Sistema de Información Cafetera (SICA). El gráfico también reporta, desde 2000, la relación entre la producción total y el “área productiva” (i.e. con cafetales mayores a dos años). Finalmente, para el período 1985/86-2011/12 se muestra la productividad reportada por LMC por su sigla en inglés) (2013). Puesto que el numerador (la producción) es conocido, la diferencia entre las dos fuentes reside posiblemente en el estimativo del área.

Como se mencionó antes, la producción por área total SICA prácticamente se duplicó en Colombia entre 1970 (7,7 sacos por hectárea) y 1990 (14,1 sacos), con una tasa anual exponencial de crecimiento de 3,3%, gracias a la introducción de la variedad *caturra*. No obstante, entre 1990 y 2008 se mantuvo estancada, y cayó fuertemente entre 2008 y 2012. La recuperación en 2013 y 2014 ha sido importante, pero hoy se encuentra de todas formas por debajo de los niveles alcanzados en 2007. La tendencia de los últimos años es menos preocupante cuando se considera el área “productiva”, que comenzó a recuperarse más temprano, desde 2009, aunque el nivel observado en 2014 tampoco supera el nivel de 2007. El SICA es en nuestro concepto la mejor fuente de información disponible, pero el gráfico también reporta la evolución de la productividad según LMC (2013). Los rendimientos son muy similares para 1985 y 1990, pero tienden ahora a crecer entre 1990 y 2007, y el nivel de 17,1 sacos por hectárea en ese último año es superior a los 12,3 sacos (área total) o 14,5 (área productiva) que se obtienen del SICA. De todas formas, como se verá a continuación, la tasa anual exponencial de crecimiento de esa serie en 1990-2007 (0,26%) es mucho menor a la de otros países “exitosos”.

Gráfico 6. Producción por hectárea en Colombia, 1970-2014



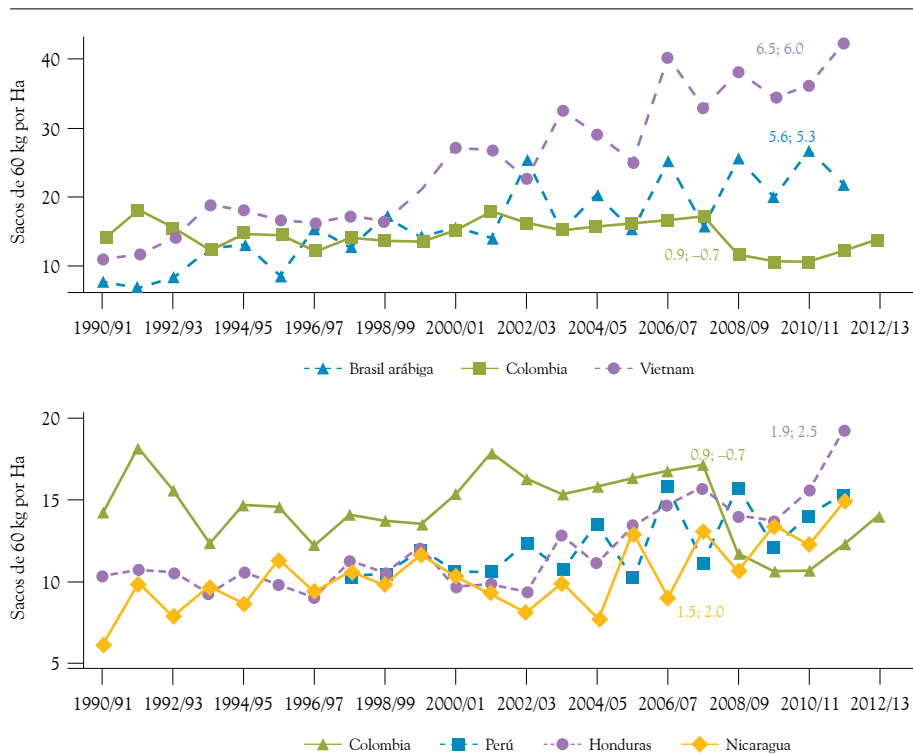
Fuente: LMC.

El Gráfico 7 muestra la evolución de la producción por hectárea que LMC (2013) reporta para 1990/91-2011-13 en varios de los países “exitosos” y en Colombia. En cada caso se reporta el crecimiento exponencial promedio que resulta de una regresión semi logarítmica, para los subperíodos 1990/91-2007/08 y 1990/91-2011/13. En el panel izquierdo se muestra que Brasil en arábica y Vietnam en robusta incrementaron sus producciones por hectárea a tasas exponenciales que oscilan entre 5% y 6% por año, mientras que esta apenas sí creció en Colombia. En el período completo 1990-2013 la productividad cayó 13% en Colombia (comparación entre los años extremos) y creció 280% en Vietnam, 185% en arábica en Brasil, 142% en Nicaragua y 85% en Honduras.¹

Según la serie de LMC (2013, que como dijimos podría estar sobreestimando el crecimiento de la productividad en Colombia), el país producía 14,2 sacos por hectárea en 1990, por encima de los 11,1 sacos en Vietnam y 7,7 sacos en Brasil, pero en 2006/07-2007/08 (promedio) la productividad en Vietnam era de 36,6 sacos, en Brasil 20,4 sacos, y en Colombia apenas 17 sacos. Las diferencias son aún mayores al final del periodo: Vietnam y

¹ En el período 2000-2013 la producción por hectárea cayó 20% en Colombia, y creció 99% en Honduras, 56% en Vietnam, y un poco más de 40% en arábica en Brasil, Nicaragua y Perú.

Gráfico 7. Producción por hectárea



Fuente: LMC (2013) y cálculos de los autores. Los números reportados corresponden a las tasas exponenciales de crecimiento anual en los períodos 1990/91 - 2007/08, y 1990/91 - 2012/13.

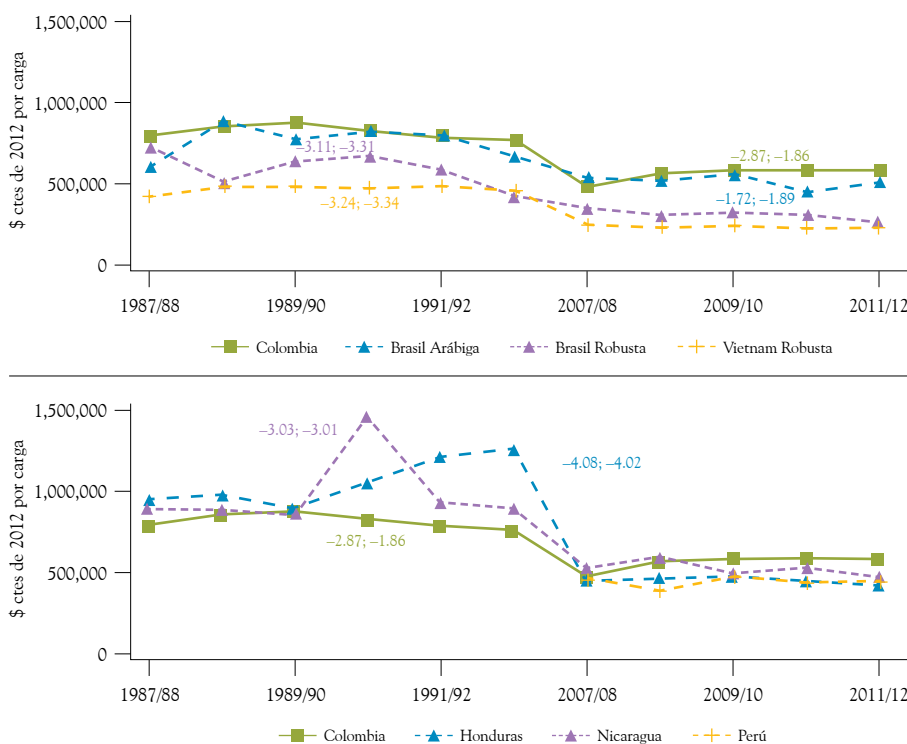
Brasil siguieron elevando su productividad, mientras que en Colombia esta cayó fuertemente. El promedio para 2010/11 y 2011/13 era de 39,3 sacos en Vietnam, 24 sacos en Brasil y 11,5 sacos en Colombia. El lado derecho del gráfico compara la evolución de la producción por hectárea en Colombia, Perú (desde 2007), Honduras y Nicaragua. No se presentan incrementos comparables a los de Vietnam o Brasil, pero se trata de tasas de todas formas muy superiores a las de Colombia, tanto en 1990/91-1997/98 como en 1990/91-2011/13.²

² El rendimiento en 2011/12 era de 19 sacos en Honduras, 15 sacos en Perú y Nicaragua, y 12 sacos en Colombia. No contamos con información más reciente para la productividad en esos países, pero esos niveles de productividad están por encima de los 14 sacos que aparecen en 2014 para

En los últimos años se evidencia una mejoría de este rendimiento en Colombia, producto de los altos precios en los años anteriores y del programa PSF (Permanencia, Sostenibilidad y Futuro) liderado por la FNC y el Gobierno. Este programa contribuyó a la renovación de cafetales desde 2007 y durante la vigencia del mismo se han renovado 182.252 hectáreas. Según (Silva, 2012) el impacto de este programa es positivo, ya que disminuyó la edad promedio de los cafetales en 5,7 años y aumentó el área tecnificada en 40%, concentrada en pequeños productores.

El Gráfico 8 muestra la evolución de los costos de producción por carga en diferentes países, todos en pesos colombianos constantes de 2012.

Gráfico 8. Costos de producción en diferentes países, 1987/1988-2011/2012



Fuente: LMC (2013) y Echavarría y Montoya (2013). Los números reportados corresponden a las tasas exponenciales de crecimiento anual en los períodos 1990/91-2007/08, y 1990/91-2012/13.

Colombia con la fuente Federación – SICA. En otras palabras, la historia que resulta del gráfico en materia de producción por hectárea no cambia al incluir el año 2013/14.

Se consideran costos para arábigo y para robusta en los períodos 1987/88-1992/93, y 2007/08-2011/13. Los valores que están al lado de cada línea corresponden a las tasas de crecimiento exponencial para los subperíodos 1987-2008 y 1987-2013. Se observa que los costos han descendido en todos los países incluidos en el gráfico pero, excepto por el caso del café arábigo en Brasil, el descenso fue mayor en los demás países que en Colombia, donde bajaron a una tasa anual de $-2,87\%$ y $-1,86\%$, respectivamente. Los costos de producción de nuestro país en 2011/12 (\$585.402 pesos de 2012 por carga) fueron mucho mayores que aquellos para robusta en Vietnam (\$232.151) y en Brasil (\$256.576), y para arábigo en Honduras (\$420.386), Perú (\$451.355), Nicaragua (\$472.641) y Brasil (\$503.415).

IV.B. La evidencia de las regiones colombianas

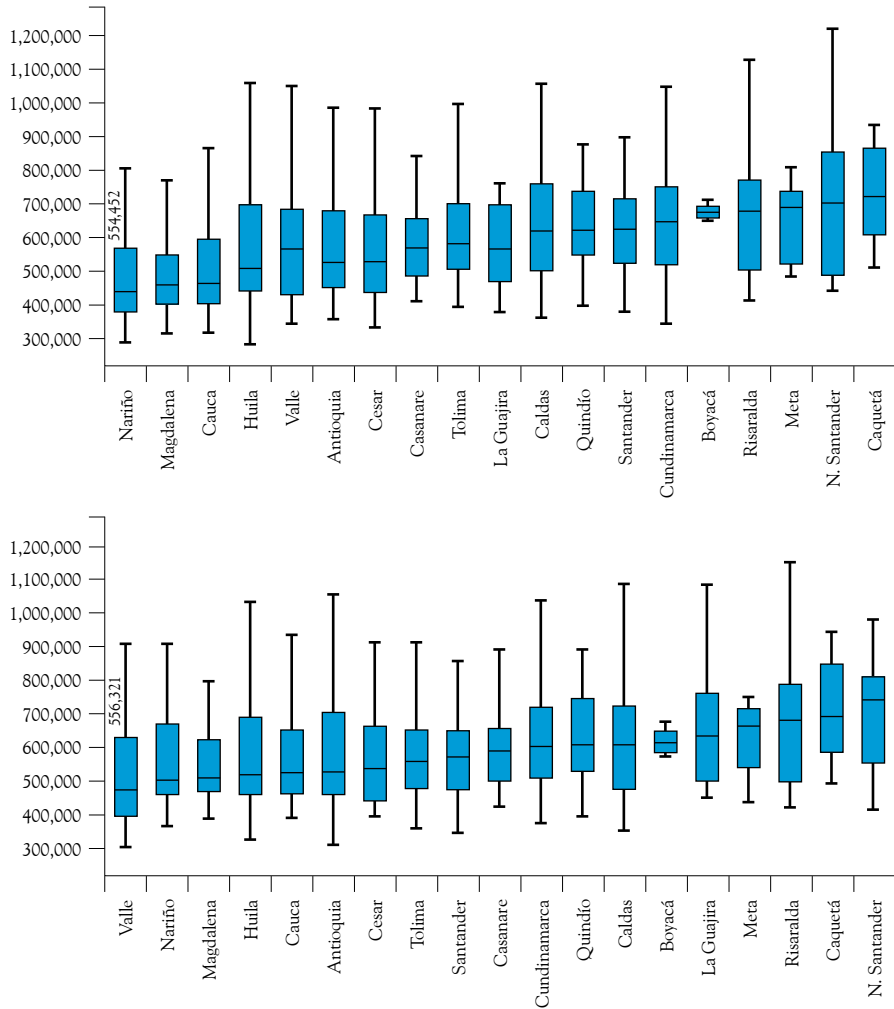
El análisis de producción por hectárea, costos y rentabilidades en las distintas regiones de Colombia se apoya en el trabajo que cada año realiza la FNC para el pronóstico de cosecha, con base en la metodología de peso de las cerezas sugerida por Arcila y Chaves (1992), y en una encuesta sobre costos y precios que se realizó en junio de 2013 en esos mismos lotes.³ Se siguió la metodología contable de causación, según la cual los costos deben reconocerse en el momento en que se causan, sin importar cuándo se hace o se recibe el pago. La metodología de la encuesta permite realizar un análisis de sensibilidad de los costos a salarios y precios de insumos alternativos.

Echavarría y Montoya (2013) encuentran una mediana nacional de 15,7 sacos de 60 kilos por hectárea, y de 23 sacos en Nariño, el departamento con mayor productividad en el país. Además, según los resultados del Gráfico 9, la mediana nacional para el costo es \$554.452. Los seis departamentos con menores costos de producción son Nariño (\$426.500 para la mediana, redondeando cifras), Magdalena, Cauca, Valle, Huila y Cesar (\$505.000); y los seis departamentos con los mayores costos son Caquetá (\$699.000), Boyacá, Norte de Santander, Meta, Risaralda y Caldas (\$601.000). Los departamentos con mayores costos por hectárea son también los más productivos, con un coeficiente de correlación de rangos de 0.93, lo cual sugiere que hay que incurrir en mayores costos por hectárea para elevar la productividad

³ Ver Echavarría y Montoya (2013).

(Echavarría y Montoya, 2013). Los resultados cambian poco cuando se utilizan los salarios y precios de recolección de los ITEC (Indicadores Técnico-Económicos, disponibles en la Federación), en lugar de los de la encuesta.

Gráfico 9. Costo total de producción por carga de café (\$)



Fuente: Echavarría y Montoya (2013).

La información disponible también permite responder cuáles serían los costos de producción por departamento si no se imputaran salarios en las fincas “pequeñas” (i.e. con menos de 2,5 o 5 hectáreas) simplemente

porque el jefe de familia no paga salarios a sus miembros. La mediana que resulta es ahora de \$446.000 o de \$440.000, respectivamente, pero se presenta una gran heterogeneidad en los resultados por departamento.

Bajo el supuesto de una tasa de cambio de \$2,100 por dólar, los resultados anteriores indican que Colombia podría competir en el largo plazo si el precio en Nueva York fuese US\$1,43 por libra (US\$1,13 por libra en Nariño, el departamento más competitivo) cuando se imputan los salarios “normales”; y si el precio en Nueva York fuese US\$1,18 podría competir si no se imputaran salarios “normales” en las fincas pequeñas (US\$1,07 por libra en el Valle). Obviamente, los precios en dólares serían menores para una tasa de cambio más alta.⁴

La Secretaría Técnica propone seguir el ejemplo de Brasil,⁵ creando un precio mínimo, un concepto muy diferente al de la garantía de compra (ver abajo). En Brasil, si los precios de mercado se sitúan por debajo del mínimo que calcula la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), el Gobierno debe intervenir en favor de los productores con la aplicación de sus programas de subsidios denominados *Pepero*, *Pep*, *Prop* y con opciones públicas. Esa política ha llevado solo a unas pocas intervenciones en el tiempo. Además se propone que, como en Brasil, este precio mínimo coincida con el costo variable de producción, cercano a \$307,500 en 2013 (ello equivale a un precio en Nueva York de US\$0,86 por libra si la tasa de cambio fuese \$2,100 por dólar; y de \$0,75 por libra si fuese \$2,500 por dólar). Ello tiene lógica, pues la teoría microeconómica muestra que la finca se mantendrá en operación, aun en el corto plazo, siempre y cuando el precio pagado al productor iguale o supere ese costo variable. Obviamente, el precio debe cubrir los costos totales para que la finca se mantenga en café en el largo plazo.

No es fácil presentar sugerencias concretas sobre cómo elevar la productividad del café en Colombia, sin embargo estamos seguros de que una

⁴ Para una tasa de cambio de \$2,500 por dólar, los resultados anteriores indican que Colombia podría competir en el largo plazo si el precio en Nueva York fuese US\$1,22 por libra (US\$0,98 por libra en Nariño, el departamento más competitivo) cuando se imputan los salarios “normales”; y si el precio en Nueva York fuese US\$1,02 podría competir si no se imputaran salarios “normales” en las fincas pequeñas.

⁵ Lora (2013) advierte, sin embargo, que solo unos pocos países en el mundo garantizan precios mínimos de compra del café. El autor argumenta, adicionalmente, que éstos no han sido precisamente los más exitosos en el escenario cafetero mundial.

institucionalidad más amigable hacia el cambio técnico y la innovación, mayor competencia entre regiones, y mayor especialización de Cenicafé y del Servicio de Extensión en la reducción de costos y la productividad, contribuirán necesariamente a lograr dicho objetivo. También será necesario contar con asociaciones de productores menos concentradas en la comercialización del café y más preocupadas por producir eficientemente, reducir el costo de los insumos, y proveer servicios de futuros y derivados, entre otros.

Por otra parte, el excelente trabajo de Robledo y Von Heimann (2014) propone algunas recomendaciones concretas, orientadas a reducir costos especialmente en pequeñas fincas en alturas medias, y que podrían llevar a incrementos de 50% en el ingreso del caficultor mediante aumentos en productividad, mayor eficiencia en la cosecha y, principalmente, desarrollando la cultura del beneficiadero comunitario.

Podrían explorarse otras posibilidades. Durante nuestras visitas a los Comités Departamentales se planteó la posibilidad de comenzar un experimento de mediano plazo (i.e. cinco años), donde un conjunto amplio de productores voluntarios (i.e. 2000 fincas en todo el país) se comprometieran a adoptar las prácticas recomendadas por Cenicafé y por el Servicio de Extensión. Los resultados anuales en materia de productividad, costos y rentabilidad serían publicados, y el paquete incluiría un seguro de producción para garantizar a cada productor voluntario el nivel de ingreso que tuvo al comienzo del experimento.

Finalmente, es importante desarrollar en Colombia esquemas como los de la Conab y Educampo en Brasil. La Conab lleva registros de costos de producción en todo tipo de productos agrícolas: los mide, los discute con las comunidades, y cada año los publica. Educampo trabaja con grupos de usuarios que comparten información, y pagan a la entidad por llevar a la frontera a los productores con menor productividad y mayores costos (De Lima, 2013).

V. El entorno social del café

En este capítulo se analiza la evolución de algunos indicadores de pobreza en las zonas cafeteras y en los productores del grano, y se comparan con los de otras zonas del país y otros sectores para mostrar el proceso de convergencia que se ha registrado en las últimas décadas. Con ello no se quiere decir que el café no siga representando una alternativa de subsistencia para muchos campesinos muy pobres en Colombia, porque ello sigue siendo así. Lo que se pretende mostrar es que la población cafetera se ha vuelto más vulnerable en el entorno volátil en el cual se tiene que desempeñar, porque es pobre, se ha envejecido, tiene pocos años de educación y se mueve en un mercado laboral predominantemente informal.

Esto se debe a diversos factores, entre los que se destacan la pérdida de rentabilidad del café debido al deterioro del precio y de la producción por hectárea, y una menor acción institucional tanto de la FNC como del Estado. Al mismo tiempo, el Gobierno colombiano ha comenzado a hacer mejor su tarea en las zonas no cafeteras. Gracias a ello las diferencias existentes en el pasado entre las zonas cafeteras y el resto del país prácticamente se han borrado.

En este nuevo y más precario entorno social de la caficultura, las políticas para mejorar la calidad de vida de la población deben ser responsabilidad exclusivamente del Estado y se deben abordar desde una perspectiva transversal de la agricultura. El gremio, por su parte, tiene que concentrarse en mejorar la competitividad y la rentabilidad del café, porque solo así se asegurará que los campesinos que derivan su subsistencia de este cultivo puedan hacerlo con sostenibilidad.

Históricamente las regiones cafeteras en Colombia fueron sinónimo de prosperidad y bienestar, y quienes se dedicaron al cultivo del grano lograron

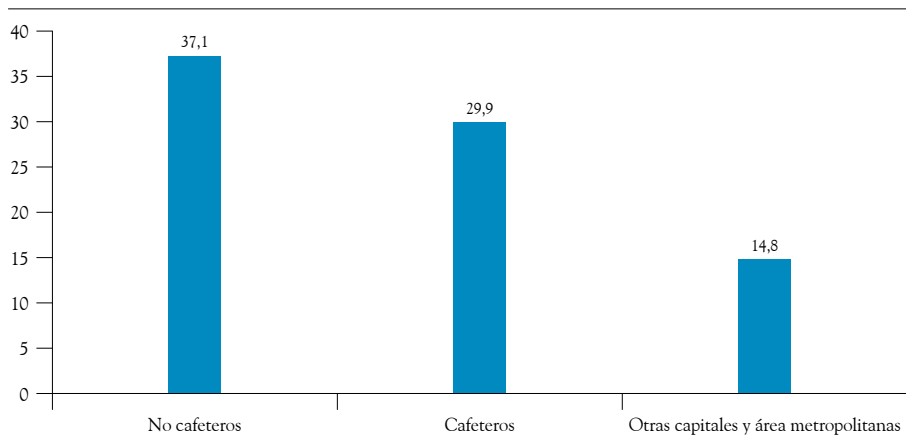
indicadores de calidad de vida claramente superiores a los de otras zonas del país. Por ello, se consideró al café como un tejido social, cultural, institucional y político, ejemplo para otros sectores de la economía nacional (Silva, et al., 2002), definiéndolo como un sector con alto *capital social*. Sin embargo, desde el rompimiento del Pacto Cafetero la situación social relativa del sector parece haber dejado de progresar e incluso se ha deteriorado en algunos indicadores. Varios trabajos realizados en los años noventa mostraban ya cierto deterioro de la situación social en las zonas cafeteras y mencionaban esta convergencia con otras zonas, en indicadores como la informalidad, la indigencia y la deserción escolar. A pesar del deterioro, la situación en 2001 parecía ser de todas formas mejor que en el resto del país: el 61% de la población era pobre en las zonas cafeteras y el 83% en las no cafeteras. Otros trabajos realizados durante la primera década de este siglo también mostraban ese proceso de convergencia. En una encuesta llevada a cabo por el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE) en 2005¹ se encontró, por ejemplo, que solo cuatro departamentos cafeteros: Quindío, Valle, Risaralda y Caldas, superaban el índice de calidad de vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para el conjunto del sector rural.

Las diferencias entre las regiones cafeteras y no cafeteras se han reducido, en parte porque muchos de los indicadores mejoraron ostensiblemente en ese período en las zonas no cafeteras, y en parte porque la caficultura se movió hacia zonas más pobres en el sur del país. Como señala Sarmiento (2013): “El atractivo tradicional de las zonas cafeteras por acceso a algunos servicios sociales que ofrecía la institucionalidad cafetera, han sido igualado por la oferta estatal especialmente en el aseguramiento y servicio de salud. Las condiciones de vida de las zonas “tradicionalmente cafeteras” se dan por la infraestructura acumulada en caminos, vivienda y servicios públicos domiciliarios con apoyo de la institucionalidad cafetera”.

El Gráfico 10 muestra el porcentaje de personas en condiciones de pobreza en las regiones cafeteras, no cafeteras, y en otras capitales y áreas metropolitanas. Los resultados deben considerarse preliminares, pues se basan en muestras “representativas” que deberán ser validadas con base

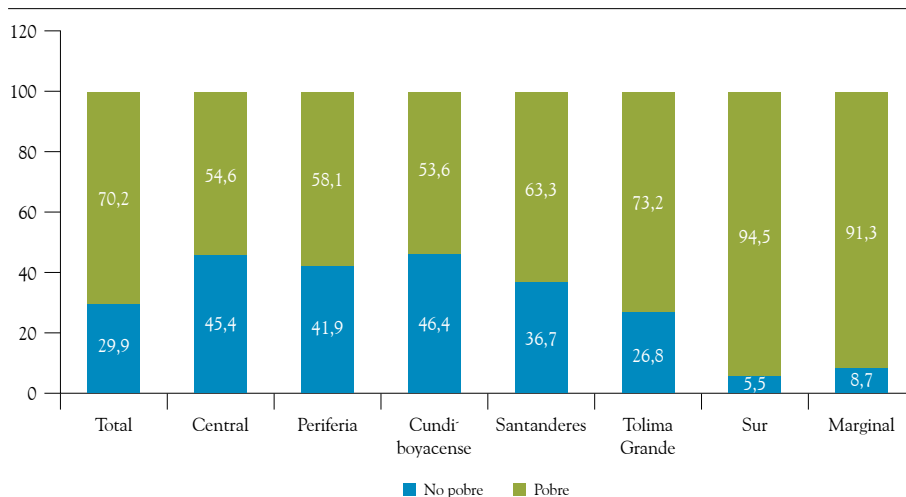
¹ Ver Crece (2005).

Gráfico 10. Porcentaje de personas en condición de pobreza, 2013



Fuente: Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014) con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.

Gráfico 11. Incidencia de la pobreza en la población cafetera 2007-2013



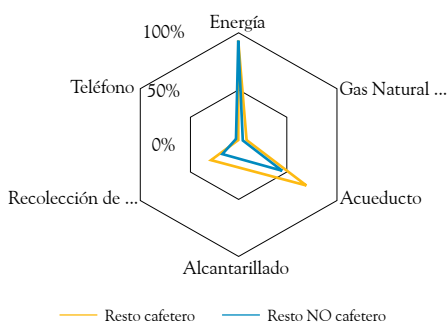
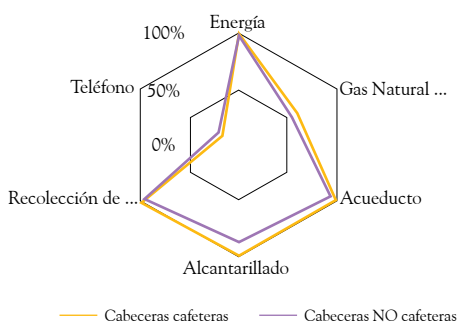
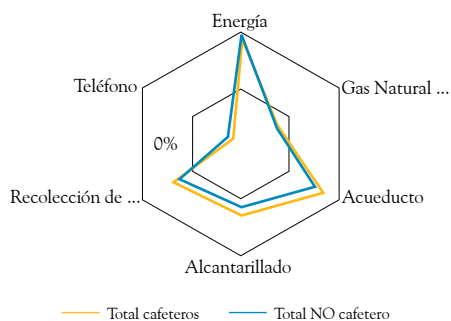
Fuente: García y Sandoval (2013).

en la información proveniente del nuevo Censo agrícola cuyos resultados deberán conocerse hacia el mes de julio de 2015. Como municipios cafeteros se consideraron todos aquellos donde existiese un Comité Municipal.²

² La información para “café” se obtuvo con base en los municipios cafeteros (i.e. con Comité Municipal) que figuraban en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE en 2013, excluyendo aquellos municipios en que había capitales departamentales.

El porcentaje de personas en condiciones de pobreza es mucho mayor en las zonas agrícolas no cafeteras (37,1%) que en las zonas cafeteras (29,9%), pero es mucho mayor en ambas que en otras capitales y áreas metropolitanas

Gráfico 12. Cobertura de servicios públicos en zonas cafeteras y NO cafeteras en 2013



Fuente: Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014) con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.

(14,8%). Sin embargo, García y Sandoval (2013) en su trabajo para la Misión, combinan información del Sistema de Información Cafetera (SICA) con el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) y muestran que en el período 2007-2013 un 70,2% de los caficultores del país pueden clasificarse como pobres, definiendo en esta categoría a aquellos productores de café en el Sisbén 1 y 2.

Estos porcentajes son mucho más altos en las regiones del sur (94% en Tolima, Huila, Nariño y Cauca) y marginales (91%, Gráfico 11).

El Gráfico 12 presenta la cobertura en servicios públicos en el total de las zonas cafeteras y no cafeteras, y en sus componentes (cabeceras y no cabeceras). En general se confirma el proceso de convergencia antes mencionado, con magnitudes muy similares para los diferentes servicios públicos. El cubrimiento en acueducto es un poco mayor en el total de zonas cafeteras que no cafeteras; y un poco mayor en acueducto y alcantarillado en las cabeceras cafeteras que no cafeteras. Los valores para el “resto” –i.e. diferentes a cabeceras– son mucho menores que en los dos paneles anteriores, con coberturas mayores en recolección de basuras, acueducto y alcantarillado en el resto cafetero que no cafetero.

Por otro lado, Sarmiento (2013), con información de la Encuesta de Hogares de 2012, muestra que el nivel de escolaridad es bajo en la población cafetera (4,5 años) y mucho menor, en promedio, que el resto de la economía (6 años). Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014) muestran que el porcentaje de la población alfabeta mayor de 15 años en 2013, es 91,9% en el total de zonas cafeteras y 91,3% en el total de zonas no cafeteras; además es ligeramente menor en las cabeceras cafeteras (94,1%) que no cafeteras (94,2%), y mayor en el resto cafetero (89,3%) que no cafetero (87,1%).

En lo que respecta a la seguridad social, Sarmiento (2013) encuentra que la cobertura en el sector cafetero es alta en salud y muy baja en pensiones. Según Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014) en 2013 el 85,8% de la población en el total cafetero se encontraba afiliada al sistema de seguridad social en 2013, un porcentaje menor que en el total no cafetero (92,8%). A su vez, de los afiliados, un 69% se encontraban en el régimen subsidiado en 2013 en el total cafetero (este porcentaje es ligeramente más bajo, 67,4%, en el total no cafetero). Ello significa que la mayoría de trabajadores cafeteros reciben apoyo en salud por que pertenecen al Sisbén (régimen subsidiado,

y no régimen contributivo). Adicionalmente, la mayoría de los trabajadores no cuenta con un contrato escrito

Por su parte, solamente 2% de los trabajadores del café se encontraban afiliados a pensiones en 2012, la proporción más baja de todos los sectores económicos, ya que en otros cultivos agrícolas era 11,5%, y en la industria y en los servicios era superior a 35%. Puede, por tanto, afirmarse que en el sector predomina la informalidad, lo que conlleva un bajo nivel de vida para el trabajador cafetero y puede constituirse en barrera de entrada a los mercados internacionales.

Con base en otra fuente, la Encuesta de Hogares entre 2005 y 2013, Sarmiento (2013) señala elementos de la actual situación del mercado laboral cafetero que complementa la descripción del proceso de convergencia mencionado. Así, dentro del grupo de los asalariados, los jornaleros cafeteros solo reciben hoy cerca del 70% del salario mínimo, cuando en 1995 recibían 6% más que el mínimo.³ A partir de un análisis multivariado el autor encuentra que los caficultores reciben el ingreso más bajo del mercado laboral. Después de controlar por factores de tipo socioeconómico, el ingreso de los caficultores resulta 11,9% más bajo que el de los trabajadores del sector servicios, 11,9% menor que los de la industria y 21% menor que los de la agricultura. En general los ingresos son mucho más bajos en el sector cafetero de Nariño, Cauca, Boyacá, Huila, Caldas, Tolima, Norte de Santander, Magdalena, Cesar y Guajira.⁴

El proceso de convergencia podría ser producto de varios fenómenos, algunos de los cuales ya se han mencionado. En primer lugar, la menor rentabilidad del café como consecuencia de la baja productividad y del deterioro reciente de los precios (al menos con respecto a 2011); en segundo lugar, el desplazamiento de la caficultura hacia los departamentos del sur del país, los cuales se caracterizan por una mayor incidencia de la pobreza;⁵ en tercer lugar, la fuerte migración de los jóvenes hacia las ciudades, lo cual

³ Ver Clavijo y Rivera (1995) y Sarmiento (2013).

⁴ Ver también Robledo y Von Heimann (2014). Los autores comparan el ingreso anual de un recolector cafetero (US\$2.860 por año), un agricultor informal (US\$3.000 – 3.350), un trabajador textil (US\$3,600), un conductor de camión (US\$4.900), y un empleado bancario (US\$6,300). El salario mínimo en ese momento fue de US\$3.950.

⁵ Quizás por ello también los costos de la mano de obra en estas zonas sean más bajos y por ello la producción se ha desplazado hacia estas zonas

ha aumentado el promedio de edad de los cultivadores de café y ha disminuido el número de años de educación; y, en cuarto lugar, la informalidad laboral imperante.

El café, además, es un cultivo de pequeños productores, en el cuál los que poseen menos de 1,5 hectáreas representan el 95% de los cafeteros. Este porcentaje se ha incrementado en los últimos años debido, entre otras cosas, al desplazamiento ya mencionado de la caficultura hacia el sur del país. En estas nuevas zonas cafeteras imperan los muy pequeños productores, algunos de los cuales ingresaron recientemente a esta actividad. Para un gran número de estos pequeños productores pobres, el café representa un medio de subsistencia y, como lo muestran García y Sandoval (2013), han encontrado en este cultivo una alternativa productiva que les dará ingresos para sobrevivir, aunque no para salir de la pobreza. Para que estos productores se conviertan en pequeños empresarios y logren superar esta trampa de la pobreza se requiere mejorar su competitividad.

La evidencia de los últimos años señala además que estos productores son los que más recientemente han ingresado a la actividad del café, atraídos por el repunte de precios del 2009/2011 y por la posibilidad de acceder a subsidios como el PIC. No obstante, sin mejoras en la competitividad esta población es muy vulnerable y se encuentra en riesgo permanente de volver a salir de la actividad del café si no obtiene de ella alguna rentabilidad. Por esta misma razón está en riesgo su sostenibilidad. Infortunadamente, según estos mismos autores, los programas productivos que podrían ayudarles en este empeño no les llegan como se requeriría. De hecho, según sus cálculos, casi la mitad de los productores cafeteros del país no reciben ninguna ayuda de programas de la FNC, a través de su Servicio de Extensión y menos si son de los departamentos del sur del país, ya que estos apoyos se concentran en los departamentos del antiguo Eje Cafetero. Además, muchos de estos productores hacen parte de los más de 150.000 que ni siquiera recibieron el subsidio del PIC.

Lo anterior plantea algunos interrogantes sobre la FNC-FoNC, en su papel de redistribuidor de los recursos de la contribución cafetera –y de los recursos del subsidio PIC–, mediante apoyos a los productores. Esta redistribución de los recursos de la contribución se hace en parte a través del Servicio de Extensión Cafetera, un programa muy importante, posiblemente único en Colombia y en el mundo, cuyos resultados necesitan mejorarse pues

no beneficia con suficiente fuerza a los productores más pobres; aquellos que más lo requieren. También tiene claros sesgos regionales que van en contra de las nuevas regiones productoras. Además, estos apoyos deben enfocarse principalmente a mejorar la rentabilidad del cultivo, algo que no ha ocurrido como lo revelan los indicadores mencionados en las secciones anteriores. Por su parte, la canalización del subsidio PIC a través de la FNC también tuvo claros sesgos en contra de los productores más pobres, como se mostrará más adelante.

Así, el pequeño productor cafetero más pobre ha quedado en el peor de los mundos: no recibe suficientemente los apoyos de la institucionalidad cafetera y tampoco es beneficiario de otros apoyos del Estado, que desde hace años dejó esta responsabilidad a la FNC-FoNC. Pero estas dos entidades distribuyen con sesgos y hoy no pueden dotar de bienes públicos a las zonas cafeteras pues cuentan con menos recursos. Por ello puede afirmarse que la falta de una mejor acción institucional tanto de la FNC-FoNC como del Estado, ha contribuido a la situación de pobreza en las zonas cafeteras.

Con base en lo anterior se puede concluir que para que no siga deteriorándose el *Capital Social* del café se requieren acciones en varios campos. El primero y más urgente es la necesidad de una mayor claridad en la distribución de funciones entre el Estado y el gremio. Erradicar la pobreza y mejorar los indicadores sociales y de bienestar en el sector cafetero, invertir en carreteras, colegios y hospitales, no debe ser una de las tareas del gremio. Aparte de que ya no cuenta con los recursos para hacerlo, su responsabilidad debe concentrarse en mejorar la productividad y la rentabilidad del cultivo con énfasis en el pequeño productor cafetero. Su papel sobre el nivel de vida de las zonas cafeteras será indirecto, resultado de los ingresos y prosperidad que conllevará la mayor competitividad en las zonas cafeteras. Por su parte, la lucha contra la pobreza y las inversiones en infraestructura y servicios son tareas que le competen al Estado y a las agencias públicas encargadas de estos aspectos.

Por supuesto, los retos son enormes: se requiere lograr una mayor formalización de la mano de obra, mejorar la cobertura en protección social de una población bastante envejecida y avanzar en dotar de mejor infraestructura a estas zonas del país. Además, dadas las similitudes de los problemas sociales de este sector con los de otros sectores agropecuarios, las soluciones

deben abordarse en el contexto del conjunto de la agricultura. A diferencia del pasado, el Estado colombiano ha hecho una labor importante en los últimos años para aumentar las coberturas de servicios públicos y expandir la educación y la salud.

VI. Café y medio ambiente¹

En este capítulo se muestra que la competitividad de la caficultura colombiana podría verse vulnerada si se traspasan los umbrales de los ecosistemas naturales que generan los bienes y servicios ambientales necesarios para la producción cafetera, como lo son la oferta de agua y suelos en calidad y cantidad suficientes, y otros servicios como el de polinización y control de plagas, provistos por la biodiversidad. A mayor degradación de los suelos, del recurso hídrico y de la biodiversidad, mayor es el riesgo de pérdida de productividad de los suelos, reducción de la oferta hídrica y de otros servicios ambientales. La degradación de la oferta ambiental, a su vez, incrementa la vulnerabilidad del cultivo al cambio climático.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante adoptar criterios de sostenibilidad ambiental en toda la cadena de valor del café para incrementar la resistencia al cambio climático y la competitividad del grano en los mercados internacionales. Sin suelos en buenas condiciones, sin un manejo adecuado del recurso hídrico y sin un buen aprovechamiento de los servicios ecosistémicos, no será posible producir café en el futuro. En resumen, la sostenibilidad social y económica del cultivo del café está directamente relacionada con la sostenibilidad ambiental.

El hilo conductor para abordar esta sostenibilidad debe ser el esquema de *Buenas Prácticas Agrícolas* (BPA). Dicho concepto ha sido reconocido internacionalmente por incorporar métodos de producción agrícola que promueven el manejo integrado de plagas y enfermedades. El uso racional de fertilizantes y de prácticas de conservación del suelo y de las coberturas

¹ Basado en Wildlife Conservation Society (2014).

naturales, y el uso racional del recurso hídrico, entre otros, garantizan una oferta de bienes y servicios ambientales, como suelo, agua y biodiversidad, que permite mantener a largo plazo la producción y la rentabilidad, el acceso a mercados y, de paso, generar mayor resistencia del cultivo al cambio climático.

El esquema de BPA incorpora la sostenibilidad ambiental e incluso social en toda la cadena de valor de la producción de café de la siguiente manera:

- Proceso de producción: elección de las variedades de café, manejo del suelo y del agua, uso de fertilizantes y productos fitosanitarios.
- Recolección y manejo de postcosecha: evitar, reducir o reciclar los residuos generados para evitar tanto los impactos sobre el café mismo y sobre quien lo manipula, como la contaminación de fuentes hídricas.
- Salud y seguridad laboral: recolección, beneficiado y secado en condiciones óptimas de higiene y salud.
- Gestión adecuada de los ecosistemas de la región cafetera: manejo de los ecosistemas de la región cafetera para lograr una mejor calidad y cantidad de servicios ecosistémicos que benefician la productividad del café. Puede incluir programas de conservación y de reforestación; gestión integral del recurso hídrico y de los suelos; gestión de sombrero, preferiblemente con especies nativas, para el control de erosión, filtro de agroquímicos y control biológico, y el uso de energías renovables para disminuir el uso de madera en la producción de energía proveniente de bosques naturales.

Invertir en disminuir la vulnerabilidad del cultivo de café en Colombia frente a los impactos del cambio climático, a través de esquemas como el de BPA, podría darnos una ventaja competitiva frente a países que ofrecen cafés sustitutos (Nicaragua, Honduras, Perú), pero que también reciben los impactos del cambio climático y que pueden estar menos preparados en términos de oferta en calidad y cantidad de bienes y servicios ambientales (suelos, agua, biodiversidad). Lo anterior es relevante si se toma en consideración, por un lado, que en 2013 solamente el 17.7% del área cafetera en el mundo estaría en suelos “sin erosión” y que el 77% de la expansión entre 2010 y 2013 tuvo lugar en zonas con problemas de erosión; y, por el otro,

que el 33% de todos los suelos agrícolas en el mundo están moderada o severamente degradados y que esta cifra tiende a incrementarse anualmente según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Por lo tanto, se podría decir que aquel país que invierte en disminuir más rápido su vulnerabilidad al cambio climático, es un país que está en mejores condiciones de cubrir eventuales cambios en producción por impacto de eventos climáticos extremos y podría incluso beneficiarse de mayores precios.

El gran desafío para la caficultura colombiana en términos ambientales es, entonces, lograr incorporar las BPA en los esquemas productivos de pequeños, medianos y grandes caficultores de manera oportuna, eficiente y efectiva, para que estas tengan un impacto positivo sobre los suelos, el agua, el cultivo, la salud de los caficultores, los costos de producción y la competitividad del café. Para ello se requiere el fortalecimiento de Cenicafé y de otras instancias como los Servicios de Extensión, de tal manera que se garantice la implementación efectiva de estrategias derivadas del conocimiento generado.

Cenicafé ha venido liderando iniciativas importantes en temas relacionados con el cambio climático, la biodiversidad y la disponibilidad del recurso hídrico y los suelos. Sin embargo, los recursos con los que cuenta actualmente son escasos frente a los retos que generaría incorporar en una agenda de investigación y desarrollo todo el esquema de BPA en la cadena de valor del café. Además, hay grandes áreas de investigación que se requiere estudiar con el fin de generar soluciones concretas para la sostenibilidad futura de la caficultura y que no han sido abordadas por este u otro instituto de investigación.

Algunas de las líneas que requerirían mayor investigación incluyen la generación de información de línea base sobre el estado del recurso hídrico y los suelos en las áreas cafeteras. Se destaca la necesidad de evaluar los niveles de erosión de los suelos donde se está llevando a cabo el cultivo, y de entender los conflictos de uso del suelo en las áreas cultivadas en café y su variación en el tiempo. También se requiere analizar cuáles son los factores asociados a las pérdidas de coberturas naturales, preferiblemente de manera conjunta con otros sectores, como el ganadero. Adicionalmente, se propone fortalecer la identificación, evaluación y valoración de los beneficios que la biodiversidad ofrece a los diferentes actores involucrados en la cadena

productiva del café, es decir a nivel de paisaje. Esto puede ayudar a hacer más evidente la conexión entre la biodiversidad y la sostenibilidad de la caficultura. De igual forma, programas innovadores como el de la Gestión Inteligente del Agua o el Ecomill, se podrían escalar y evaluar en el tiempo para medir su efectividad y hacer los ajustes correspondientes. Además de contar con una agenda pertinente e innovadora de investigación y desarrollo adecuadamente financiada y gestionada, las BPA requieren de un Servicio de Extensión oportuno y efectivo para llevar a los caficultores de menos de diez hectáreas los productos generados por el *Cenicafé*.

Finalmente, dados los claros beneficios que tiene la adopción de esquemas como el de las BPA para incrementar la productividad y la resistencia a los efectos adversos del cambio climático en el cultivo y para asegurar la competitividad del café colombiano en los mercados internacionales, convendría evaluar cuáles serían las necesidades de financiación requeridas para que los caficultores (especialmente aquellos con menos de diez hectáreas) puedan incorporarlas adecuadamente, y explorar fuentes financieras para apoyar este proceso.

Sin embargo el fortalecimiento de la agenda de investigación del *Cenicafé* no tendrá el impacto deseado si no se logra una mayor integración de este centro con aquellos que llevan a cabo investigación en otras áreas de la agricultura en Colombia. Actualmente hay aislamiento y duplicidad de funciones por esta ausencia de coordinación, y tampoco se aprovechan las economías de escala. La agenda de investigación de los temas cafeteros está cada vez más relacionada con la de otros productos y debería ser específica por regiones, sobre todo, en estos temas medioambientales. Por ello una de las recomendaciones de la Secretaría Técnica y de la Comisión es que el *Cenicafé* se consolide aún más como centro de excelencia dentro del sistema de centros de investigación del sector agrícola en Colombia.

VII. Las instituciones cafeteras

El arreglo institucional cafetero colombiano es único en el mundo y por muchos años fue considerado ejemplar, no solo a nivel nacional, sino internacional. Las instituciones cafeteras actuales provienen, en parte, de la organización gremial creada en 1927, y en parte de los compromisos adquiridos por el país durante el período de vigencia de los Pactos de Cuotas de la Organización Internacional del Café y otros (1940-1989). Estos arreglos institucionales fueron útiles para asegurar un suministro confiable y permanente de un café de calidad en los mercados internacionales y para administrar los excedentes derivados de los pactos de restricción de la oferta.

Sin embargo, el mundo ha cambiado y actualmente los arreglos lucen sobredimensionados, poco transparentes e inflexibles. En las condiciones internacionales vigentes la Secretaría Técnica considera que la forma actual de la institucionalidad cafetera constituye una barrera para que el sector pueda adaptarse con la velocidad necesaria a las condiciones cambiantes del mercado internacional libre, ya que este andamiaje retrasa la continua diferenciación que demandan los mercados más sofisticados, no promueve adecuadamente la competitividad, es excesivamente dependiente de recursos del Estado y no garantiza un terreno plano de competencia frente a otros actores del sector. En estas circunstancias, en nuestra opinión se requiere realizar una reforma institucional orientada a mejorar la inserción del país en el mercado cafetero mundial, a incrementar la transparencia en el manejo de los instrumentos y recursos del sector, y a separar nítidamente los roles público y privado de la Federación Nacional de Cafeteros. La propuesta

que se presenta en este capítulo apunta a esos objetivos sin desmontar el precepto de la *parafiscalidad*.¹

En el capítulo se analizan también los principales aspectos de las finanzas del FoNC y la forma como se dispone de los recursos de la contribución cafetera. En años recientes, una vez se descuenta la cuota de administración que se paga a la Federación por el manejo del FoNC, esta contribución ha sido insuficiente para cubrir los compromisos de gasto de los programas en beneficio de los caficultores (llamados “gastos institucionales”). A la luz de este análisis y con el objetivo de equilibrar las finanzas del FoNC sin requerir de los recursos de la función comercial, se plantea la necesidad de reducir dicha cuota de administración, y de concentrar los gastos institucionales exclusivamente en programas que eleven la competitividad.

Esto equivale a financiar solamente las tres áreas de las que hablaba la Misión de 2002: investigación, asistencia técnica y promoción, y a eliminar todos aquellos gastos que se orientan a otras necesidades de los caficultores y a inversiones públicas en las zonas cafeteras que, como ya se dijo, deberían ser responsabilidad del Estado. También se propone la separación total y la privatización (en una empresa a nombre de los cafeteros) de la función comercial del FoNC. Esta propuesta se hace con el fin de proteger el valor que tiene esta función y porque resulta perjudicial que en la estructura actual del FoNC sean sus inciertos y volátiles excedentes los que tengan la responsabilidad de cubrir los déficits de las otras funciones. Sin duda ello plantea un claro riesgo para las finanzas del Estado, que en últimas tendría que asumir estos compromisos.

VII.A. Las instituciones cafeteras colombianas

Aunque en Colombia muchos consideran que los arreglos institucionales actuales son esenciales para la viabilidad del sector, la experiencia internacional apunta en otra dirección (véase el Recuadro 1). Ningún otro país tiene mecanismos de parafiscalidad como el colombiano, y menos aún sistemas

¹ Debido al peso del café y al poder político de los cafeteros, estos lograron que sus impuestos re-virtieran casi enteramente al propio sector (Kalmanovitz, 2014). Esta figura de la parafiscalidad ha buscado replicarse en otros nueve sectores agropecuarios del país, con resultados no del todo satisfactorios

de transferencia fiscal para elevar los ingresos de los caficultores. Solo unos pocos países tienen mecanismos similares al de la garantía de compra del café, y no son precisamente los más exitosos en el escenario cafetero mundial. Hoy en día, internacionalmente tiende a imperar un modelo institucional que privilegia el mercado libre, en el cual las responsabilidades del Gobierno están separadas de las actividades de los gremios y asociaciones de productores. En algunos países como Brasil, son las autoridades regionales, no las nacionales, las que se ocupan de los asuntos cafeteros.

Recuadro 1. La institucionalidad cafetera colombiana desde una perspectiva internacional

Comparada con once países productores de café (que representan 72,5% de la producción mundial), la organización institucional del sector cafetero en Colombia es *sui generis* en diversos sentidos:

- El sector cafetero colombiano es el segundo más intervenido del mundo (después de Costa de Marfil): el gobierno o la Federación Nacional de Cafeteros como ejecutora de programas del Fondo Nacional del Café, intervienen en trece de las dieciocho actividades consideradas por Lora (2013).
- En ningún otro país están fundidas en una sola entidad tantas actividades: bien sea como gremio o como ejecutora de programas oficiales, la FNC participa en doce de las dieciocho actividades consideradas por el autor.
- Es el único país del mundo donde parte de las compras internas y de las exportaciones del grano se hacen con recursos públicos.
- Es el único país donde el gremio de productores recauda y administra los ingresos de un impuesto a la actividad cafetera (y, junto con Camerún, el único donde existe “parafiscalidad”).
- El gremio de productores colombiano es también único en el mundo en el hecho de fungir como entidad regulatoria (en los demás países existe una entidad regulatoria o el gobierno regula directamente).

Al comparar la intensidad de la intervención con las variables de desempeño del sector cafetero, se encuentra que a los países que intervienen más a la caficultura les va *peor* en la última década, tanto en materia de precios de exportación, como en la productividad de las tierras y en el ingreso de los caficultores (tanto en niveles actuales como en cambios en estas variables). Debido a la consistencia de todos los resultados obtenidos, puede descartarse con un margen de confianza de por lo menos el 95%, que el éxito de la caficultura depende de la intervención oficial en forma directa o a través de una entidad en la que se delegan las funciones de intervención. Estas conclusiones no dependen de la inclusión de Colombia dentro de la muestra; de hecho, hasta 2012 a Colombia le había ido aún peor de lo que predice este análisis, debido posiblemente a factores transitorios.

Por consiguiente, puede afirmarse que la evidencia internacional no da sustento alguno a la afirmación de que se requiere una fuerte institucionalidad capaz de intervenir en los diversos aspectos del negocio cafetero.

Fuente: Lora (2013).

En el caso de la industria cafetera colombiana, la institucionalidad se encuentra concentrada en una sola entidad con gran poder sectorial y nacional: la FNC. Aparte de su rol gremial, la FNC comparte con el Gobierno la responsabilidad del diseño de políticas y programas en el seno del Comité Nacional de Cafeteros, ejecuta dichas políticas y programas, regula

la exportación y participa en las más diversas actividades de apoyo a la producción, el acopio, el transporte, la certificación y la comercialización internacional del café.

El Comité Nacional de Cafeteros es el órgano de concertación de las políticas cafeteras y de decisión del manejo de los recursos fiscales y parafiscales del sector (Gráfico 13). El Comité está conformado por quince delegados cafeteros provenientes de cada Comité *Departamental* y por cuatro ministros: los de Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo, y el director del Departamento Nacional de Planeación, según el contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el Gobierno y la FNC.² Los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura son los únicos miembros participantes por el Gobierno que no pueden enviar un delegado y deben concurrir personalmente. El ministro de Hacienda tiene tantos votos como sean necesarios para equilibrar el poder de voto entre el Gobierno y los representantes cafeteros. El Comité Nacional es además el responsable de proponer al Congreso Cafetero la terna de candidatos para que elija por votación al gerente de la FNC.

Estos arreglos institucionales provienen del período del Pacto Internacional de Cuotas de la Organización Internacional del Café e incluso de pactos de cuotas anteriores a estos, y todos ellos tenían como objetivo principal controlar la oferta de café. Como bien lo señalan Lora, Melendez y Tommasi (2013): “el mecanismo que escogió Colombia para adquirir, retener y administrar los excesos de producción fue la creación del Fondo Nacional del Café, una cuenta pública administrada por la FNC, que se financia con los recursos parafiscales del sector. El Comité Nacional fue conformado de forma semejante a como existe aún porque tenía como fin administrar el Fondo y los diversos instrumentos de intervención en el mercado cafetero que eran necesarios para cumplir con los Pactos de Cuotas y hacer un uso eficiente de los excedentes resultantes. Esto explica también por qué se

² Las relaciones entre la FNC y el Gobierno están definidas por el contrato de administración del Fondo (el contrato actualmente vigente fue suscrito el 12 de julio de 2006 por un término de diez años). El contrato establece los principios de administración de los recursos parafiscales del Fondo (véase más adelante) y define la conformación y las funciones del Comité Nacional de Cafeteros. Aparte de la administración del Fondo, el contrato asigna diversas funciones al Comité, en particular la concertación de la política cafetera y la política para la comercialización interna y externa del café colombiano.

estableció que las compras y exportaciones de café de la FNC se hicieran a cuenta y riesgo del Fondo Nacional del Café, es decir del fisco, práctica que sobrevive todavía un cuarto de siglo después del fin del Pacto”. En el contexto del Pacto, correspondía a los grandes tostadores la promoción y expansión de la demanda del grano en los principales mercados mundiales, y a los países proveedores el suministro regular en cantidades suficientes con calidad homogénea. Colombia gozaba además del privilegio de ofrecer un café de alta calidad que comandaba atractivas primas de precio.

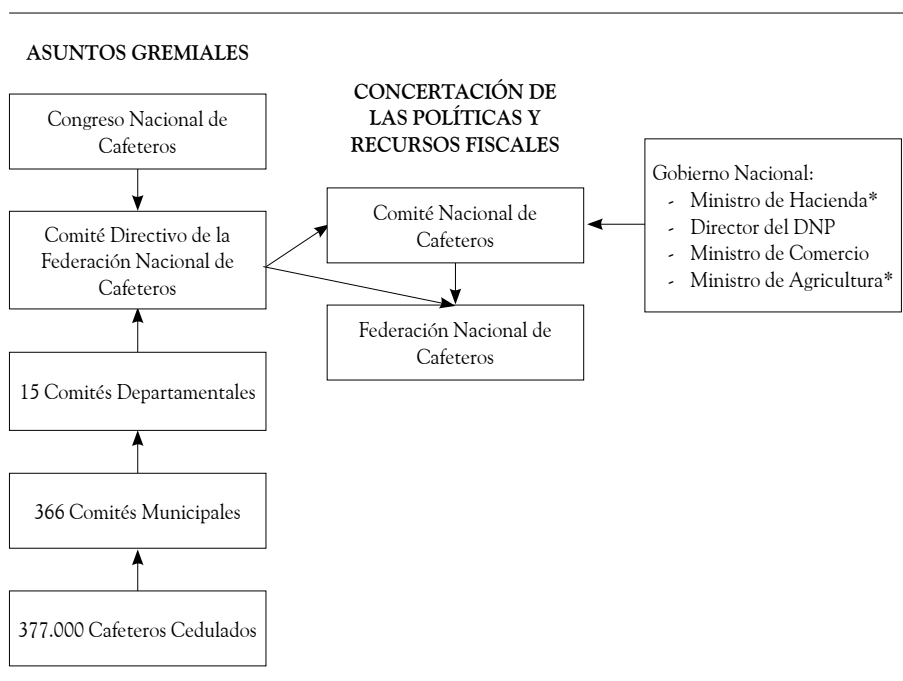
Durante buena parte del siglo XX y lo corrido del XXI la política cafetera se decidió en el Comité Nacional de Cafeteros. Esa política incluye: 1) el manejo y distribución de las bonanzas y crisis del café, y en general, de todos aquellos eventos asociados a este producto que pudieran desestabilizar la economía mientras el grano tuvo importancia dominante en las exportaciones colombianas; 2) el control de la calidad del café colombiano, facultad que el Estado delegó en el Comité Nacional para establecer los criterios que debía cumplir un café para ser exportado (y en la FNC la ejecución de estos controles); 3) las políticas de precio, producción, crédito y comercialización interna y externa del producto, incluso si estas se llevan a cabo con recursos que no provienen de la contribución cafetera; y 4) la política de inversiones y compra y venta de activos en actividades cafeteras y no cafeteras, en la medida en que afecten las finanzas del Fondo Nacional del Café.

En años recientes una parte importante de la política cafetera ha dejado de estar en manos del Comité Nacional, en parte porque a medida que el café pierde preponderancia en la economía colombiana se reducen los recursos parafiscales. Lora, Meléndez y Tommasi (2013) señalan que “los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda han intervenido de manera esporádica en la industria *por fuera del marco de la institucionalidad de la FNC*, cuando los gobiernos de turno han decidido vincular a los caficultores a programas de apoyo que cobijan más ampliamente al sector agropecuario o entregar apoyos extraordinarios a los cafeteros. Ejemplos de estas intervenciones son la vinculación de los cafeteros al programa Agro Ingreso Seguro (AIS), por medio del cual se entregaron apoyos a los caficultores entre 2006 y 2008, y el Programa de Apoyo al Ingreso del Caficultor (AIC-PIC), en virtud del cual se entregó un subsidio de \$165.000 pesos por carga de 125 kilos de café, siempre y cuando la suma del precio interno y el subsidio no superase el valor de \$700.000 por carga de café. Aunque la FNC

ha sido crucial para instrumentar la entrega de los apoyos a los caficultores, puede decirse que en estos casos una institucionalidad externa a la FNC ha impuesto las reglas de juego”.

Desde sus inicios el gremio cafetero buscó tener una institucionalidad descentralizada con representatividad democrática de sus afiliados. Sin embargo, la democracia cafetera es limitada, al menos en la conformación del Comité Directivo y del Comité Nacional. Aun cuando las delegaciones departamentales elegidas democráticamente seleccionan cada cuatro años a uno de sus miembros para que sea su representante, este delegado debe contar con el visto bueno del gerente de la FNC.

Gráfico 13. Estructura de gobierno de la FNC



Fuente: Tomado de Lora, Meléndez y Tommasi (2013).

Hay un relativo consenso entre los analistas e historiadores económicos de que el papel que cumplió la institucionalidad cafetera antes de la ruptura del último Pacto Cafetero fue sumamente positivo para el sector, las regiones cafeteras y los caficultores. Colombia logró un papel preponderante y creciente en el mercado internacional del grano durante buena parte del siglo XX,

atendió sus compromisos de cuotas, posicionó una calidad reconocida de café, con un suministro estable, y los cafeteros invirtieron buena parte de los recursos en mejorar la calidad de vida de los caficultores.

Sin embargo, al desaparecer los acuerdos de restricción de la oferta del grano en 1989, desaparecieron también los excedentes que generaba dicha restricción. Además, en la medida en que los distintos actores del mercado internacional han buscado obtener un mayor valor, diferenciando el producto final, la estrategia colombiana de suministrar una calidad única ha quedado sin un norte claro. En las nuevas circunstancias, la institucionalidad cafetera, diseñada para otras épocas, aparece sobredimensionada, inflexible y poco transparente; no ofrece un entorno favorable ni permite aprovechar a cabalidad el desarrollo de la iniciativa privada y la innovación, de los cafés diferenciados y del consumo interno, ni responder con diligencia a la dinámica cambiante del mercado internacional. Según se discute a continuación, como resultado de ello las finanzas del FoNC se ven inciertas y su administración costosa. Este aparato institucional ha dado lugar a un sistema de subsidios cruzados que grava la actividad comercial (y por lo tanto el ingreso de los caficultores) para subsidiar una diversidad de gastos institucionales, algunos de los cuales no están vinculados a la caficultura ni reportan beneficios directos a los caficultores.

VII.B. El Fondo Nacional del Café y la contribución cafetera

Gran parte de la institucionalidad y de la política cafetera del país se han desarrollado históricamente en torno al Fondo Nacional del Café (FoNC), financiado por el mismo sector mediante la llamada contribución cafetera. Sin embargo, el análisis realizado por la Secretaría Técnica, basado en Ricaurte y Zuleta (2013), permite concluir que la estructura de las finanzas del FoNC es hoy muy vulnerable y amenaza con constituirse en un problema latente para las finanzas públicas del país.

Ello es así porque el resultado del FoNC depende críticamente de la utilidad generada en la operación comercial, la cual a su vez depende de factores extremadamente inciertos como el nivel de producción, el precio internacional y la tasa de cambio. Además dicha utilidad se genera en un negocio al cual se le ha impuesto la obligación de invertir sus excedentes

fuera de él (i.e. financiando el déficit institucional del FoNC), lo cual le resta capacidad, y le impide realizar las inversiones necesarias para crecer, competir, y seguir siendo rentable. En síntesis, la utilidad de la operación comercial del FoNC no está para nada garantizada hacia el futuro. El hecho preponderante, que debe preocupar, es que la contribución cafetera es y será insuficiente para financiar los gastos institucionales del sector.

Esta situación no luce sostenible en el tiempo y, por lo tanto, una evaluación responsable de la situación del sector cafetero y sus fuentes de financiamiento exige un replanteamiento de las finanzas del FoNC. Los recursos limitados deben concentrarse en aquellas actividades que contribuyan a mejorar la competitividad y es necesario examinar la cuota de administración que se paga a la FNC, por cuanto representa casi la mitad de los recursos disponibles de la contribución cafetera.

Como se sabe, el FoNC es una cuenta parafiscal administrada por la FNC de acuerdo con un Contrato de Administración celebrado entre esta entidad y el Gobierno. Su actividad se divide en tres funciones: 1) la institucional: encargada de ejecutar los programas institucionales como la investigación, el Servicio de Extensión, los programas de competitividad y productividad del sector, y otros programas dirigidos al bienestar social del caficultor; 2) la comercial, que se encarga de la comercialización del café verde, la comercialización interna y la exportación (incluyendo la denominada garantía de compra); y 3) la industrial, desarrollada por Buencafé Liofilizado de Colombia, que transforma el café verde en café soluble para venderlo al cliente final.

La principal fuente de financiación del FoNC es la contribución cafetera. La contribución está fijada en dólares, pero debe convertirse a pesos para atender los gastos, todos realizados en el país. Depende de la suma en dólares que se paga por libra, del volumen exportado y de la tasa de cambio. Sin embargo, debido tanto a la persistente apreciación de la moneda como al bajo nivel de producción en algunos años, estos ingresos han sido sistemáticamente insuficientes para cubrir los gastos del FoNC. El déficit global del FoNC arroja una pérdida operacional, incluso si se tienen en cuenta las utilidades de la operación comercial y el resultado de la fábrica de café liofilizado, *Buencafé*. Como se muestra en el Cuadro 1, sería necesario duplicar la contribución para cubrir el déficit actual; como esto no ha sido viable políticamente, ni conveniente según la Secretaría Técnica, son los crecientes apoyos directos del Gobierno al sector los que han ayudado a cubrirlo.

Cuadro 1. Déficit operacional del Fondo en centavos de dólar por libra exportada

Indicadores por centavo USD/libra exportada	2010	2011	2012	2013
Contribución cafetera	5,55	5,53	5,57	5,68
Regalías	0,24	0,29	0,37	0,32
Otros ingresos (Comercial)	0,58	0,58	0,76	0,58
Cobertura	0,28	0,12	0,40	0,00
Total ingresos	6,65	6,52	7,11	6,58
Gestión institucional y Garantía de compra (Total)	2,74	2,79	2,87	2,92
Transferencia (16%)	0,89	0,88	0,89	0,91
Total egresos institucionales	3,02	2,85	3,35	2,75
Otros egresos (bienes públicos)	9,21	8,68	9,04	6,39
Destinación especial	0,58	0,72	0,68	0,39
Disponible para otros egresos	(6,77)	(6,55)	(6,37)	(4,03)
Otros egresos (no parte bienes públicos)	0,34	(0,24)	0,15	0,01
Déficit operacional	(7,11)	(6,31)	(6,53)	(4,03)

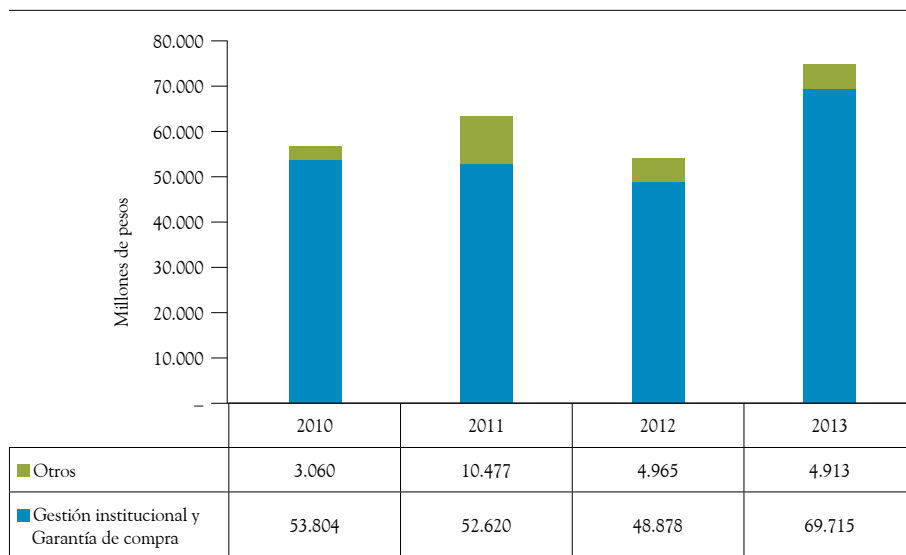
Fuente: Ricaurte y Zuleta (2014).

Gran parte del déficit se deriva del gasto correspondiente a la llamada función institucional. A pesar de que éste cayó 6,6% por año entre 2010 y 2012, se volvió a incrementar en 10.4% entre 2012 y 2013, principalmente debido a la variación en la cuota de administración del FoNC pagada a la FNC (*ítem* denominado Gestión Institucional y Garantía de Compra en el Gráfico 14).

¿Cuánto debe pagarse a la FNC por la administración del FoNC? Contablemente, el resultado depende de la definición del monto de recursos que se administran. Hay varias formas de medir este monto, pero en opinión de la Secretaría Técnica y de la Comisión, este cálculo debe hacerse sobre el valor total de la contribución cafetera, excluyendo los recursos que se manejan en la operación comercial. Ello, puesto que el país no tendría que gastar un solo peso en la actividad exportadora si ésta estuviera en manos del sector privado. Así definidos los recursos que se administran, la cuota de administración que se paga a la FNC equivale en los últimos años al 45% - 49%

de estos. Resulta imperativo por tanto evaluar la posibilidad de reducir los gastos operacionales vía un ajuste de esta cuota de administración que se paga a la Federación, máxime cuando se consideran las grandes necesidades que tiene el sector para actividades que incrementen la competitividad y la sostenibilidad del café.

Gráfico 14. Gastos indirectos en la función institucional del FoNC (2010-2013)



Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014.

En una situación en que los recursos resultan claramente insuficientes, y en que el gasto debe orientarse prioritariamente a elevar la productividad y la rentabilidad en café, parece claramente inconveniente que los dineros destinados a los Comités Departamentales se utilicen en actividades no relacionadas con la producción café. En efecto, en 2013 \$44.800 millones, el 91% de los gastos totales de los Comités y el 33% de la contribución cafetera, se destinaron a actividades no cafeteras. Como lo describen Ricaurte y Zuleta (2013), en 2013 el 78,3% de los gastos de estos Comités regionales correspondientes a la Ley 863 (según la cual el 16% de la contribución cafetera debe destinarse a inversión en las regiones) se destinaron a “actividades no cafeteras”; además, la totalidad de la partida *Gestión de Proyectos de Inversión Regional* y el 88,8% de los gastos correspondientes a la Ley 9, se destinaron

a “no café”. Se evidencia por tanto la necesidad de reorientar el destino de los recursos de la contribución que se distribuyen a las regiones. Estos deberían dirigirse a la investigación (mediante una agenda más regionalizada del Cenicafé); a la asistencia técnica, con una incidencia mayor de los entes regionales; a la implementación de *Buenas Prácticas Agrícolas* (capítulo VI) y a mecanismos asociativos que generen reducción de los costos de producción.

De otra parte, si se acogiera la idea de tener una caficultura con mayor peso de las instituciones regionales, como se propone en el capítulo II, el porcentaje de recursos destinado a los Comités Departamentales debería incrementarse, y reducirse el que se destina a la oficina central. Esto exigiría un replanteamiento de varias reglas y normas jurídicas. Además, nuevamente, y como principio general, estos recursos deberían concentrarse en elevar la competitividad y la sostenibilidad del cultivo del grano más que en obras de infraestructura o proyectos que no tengan que ver con el mejoramiento del cultivo del café.

Por otra parte, la actividad comercial del fondo interactúa con la llamada “garantía de compra”³ (ver sección VIII.B), mecanismo que conlleva una presencia dominante de la FNC-FoNC en la comercialización interna del grano. En los últimos tres años el FoNC-FNC ha comprado entre el 25% y el 43% del café que se produce en el país. Esto convierte el mercado interno del café en un oligopsonio donde las decisiones que toma esta entidad sobre el precio pagado a los productores necesariamente afectarán (serán seguidas) por los demás compradores privados de café que actúan en el mercado.

En este contexto, cuando la FNC-FoNC decide que generará utilidades en su función comercial –como lo ha venido haciendo desde 2010–, está también decidiendo pagar un menor precio al productor,⁴ dado que los precios internacionales están dados y ni Colombia, ni las autoridades ca-

³ Para poder realizar estas actividades el FoNC-FNC se financia a través de endeudamiento, el cual va disminuyendo en la medida en la que se obtienen ingresos por las exportaciones. Esto significa que para poder comercializar café el FoNC-FNC debe apalancarse en el patrimonio del FoNC, por lo que se está realizando una actividad privada con garantía en los recursos públicos (por ser el FoNC un fondo parafiscal).

⁴ Luego de grandes pérdidas en la actividad comercial en 2009, la Gerencia Comercial de la FNC implementó a partir de 2010 una nueva estrategia comercial que le ha permitido obtener una rentabilidad sobre los activos del 8% en los años 2012 y 2013, con la cual se ha cubierto parte del déficit operacional de la función institucional. Para lograrlo se cambió el método de cálculo del precio interno publicado diariamente por la Federación, y se incluyó dentro del costo de comercia-

feteras, tienen el poder de incrementarlos. Con la estructura del mercado interno y el peso que tiene la FNC-FoNC, los demás compradores terminarían pagando también menos a los productores. En síntesis, dada la estructura institucional colombiana, con la decisión de generar ganancias en la actividad comercial se estaría yendo en contra de uno de los objetivos que dice tener la política cafetera: la maximización del ingreso del productor. Paradójicamente, es el productor el que termina financiando la actividad comercial y la reducción del déficit del FoNC, incrementando de paso las utilidades del sector exportador privado.

Además, lo más conveniente para que se pueda generar valor y conservar el conocimiento y el patrimonio histórico de los cafeteros es que esta función comercial se privatice. En un mercado internacional tan competido no parece conveniente asignar a la operación comercial del FoNC la responsabilidad de generar excedentes para financiar el déficit de la parte institucional. Esta exigencia podría determinar que hacia el futuro desaparezca la operación comercial de la FNC y se pierda así el valor y la experiencia acumulada.⁵

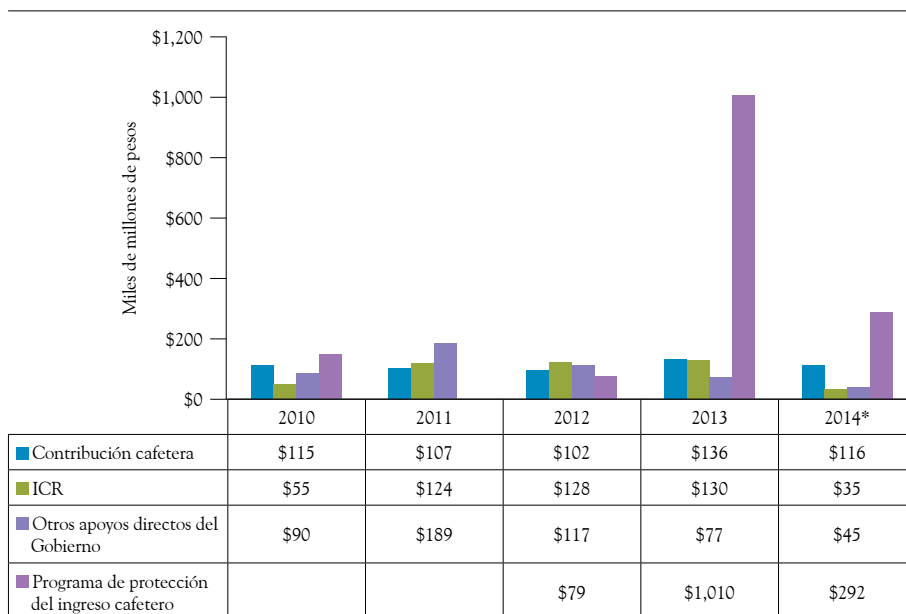
VII.C. Los aportes del gobierno al sector

Los aportes del Gobierno en el sector han sido cada vez más importantes como consecuencia de la menor disponibilidad de recursos parafiscales. En 2013, por ejemplo, la contribución cafetera fue cercana a \$136.000 millones, mientras que los recursos que transfirió el Gobierno al sector, administrados por la Federación, fueron \$207.000 millones, incluyendo un apoyo por un monto similar al que se requeriría para pagar las pensiones de la Flota Mercante por \$40 mil millones. Para cubrir todos estos gastos se requeriría triplicar la contribución cafetera. De otra parte el Gobierno participó con \$987 mil millones, mediante recursos de Finagro, en el financiamiento del

lización el costo de oportunidad de los activos empleados. En la práctica ello se refleja en menores precios pagados al productor (Robayo, 2014).

⁵ Se podría argumentar, sin embargo, que la operación comercial de la FNC-FoNC posee otras ventajas que compensan esta exigencia que se le ha impuesto, como que no paga impuesto de renta y que puede usar como apalancamiento un recurso público que es el patrimonio del FoNC. Sin embargo, lo que esto demuestra una vez más es que este negocio no es transparente como muchos otros que lleva a cabo el FoNC y esto sin duda impide evaluar su conveniencia aparte de las externalidades negativas que tiene sobre el entorno en el que se desenvuelven los exportadores privados.

Gráfico 15. Contribución cafetera vs. gasto del gobierno, 2010-2014



* Para el año 2014 se toman datos hasta el mes de septiembre.

Fuente: Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros.

programa de renovación del parque cafetero, y además le transfirió al sector \$1.3 billones vía PIC. En el Gráfico 15 se presenta la suma del PIC y otros aportes al sector y se le compara con la contribución cafetera.

Las cifras anteriores llevan a reflexionar, no solo sobre el funcionamiento del FoNC, sino sobre el papel que el Gobierno debe tener en la toma de decisiones del sector y en la formulación de la política cafetera. Si el Gobierno aporta cada vez más recursos y la contribución cafetera es cada vez menos representativa ¿no constituye ello una razón adicional para que sea el Gobierno quien determine la política cafetera?⁶ En el arreglo institucional actual se compromete al Gobierno con las decisiones que se toman en el Comité Nacional de Cafeteros aun cuando su capacidad de incidir es limitada -cuenta con la mitad de los votos- (Lora, Meléndez, y Tommasi, 2013).

⁶ El Gobierno es quien debe determinar cómo y en qué se gastan los recursos en el sector dado que sus aportes son mayores a los provenientes de la contribución.

VII.D. Propuesta de reforma

Según Lora, Meléndez y Tommasi (2013), una reforma institucional debería cumplir con los siguientes objetivos:

- 1) Abrir espacio para la iniciativa privada empresarial en la producción y la comercialización del café en igualdad de condiciones con otras entidades del sector.
- 2) Evitar el conflicto de objetivos que tiene en la actualidad la FNC, por ser regulador, implementador de políticas oficiales, gremio de productores y exportador.
- 3) Eliminar la cogestión público-privada del Fondo Nacional del Café.
- 4) Preservar y aprovechar mejor el capital social que ha construido la FNC en las zonas cafeteras.
- 5) Apoyar la competitividad de la pequeña caficultura.
- 6) Facilitar la reconversión de algunos pequeños caficultores hacia otras actividades que les permitan alcanzar un mejor nivel de vida.

Independientemente de cuál sea el arreglo específico que se establezca, las siguientes reformas son indispensables para eliminar el conflicto de intereses y la cogestión público-privada que tiene en la actualidad la institucionalidad cafetera:

- 1) Las exportaciones de café serán desreguladas y los exportadores quedarán sujetos solamente a los requisitos generales que se exigen a todo exportador (i.e. permisos fitosanitarios).
- 2) Las actividades comerciales e industriales de la FNC quedarán sujetas al mismo régimen tributario que las de cualquier otro actor privado.
- 3) La política cafetera será responsabilidad del Gobierno.
- 4) El Gobierno será responsable del diseño y la ejecución de la política social que se dirija a los caficultores.
- 5) Cenicafé responderá a una junta directiva en la que se vean representados todos los agentes de la cadena productiva, y su actividad quedará sujeta a evaluaciones de impacto periódicas e independientes. La entidad deberá tener una mayor integración con los demás centros de investigación del país, y podrá vincular mayor cantidad

de recursos del sector privado a la cofinanciación de su actividad. Finalmente, Cenicafé deberá desarrollar una agenda de investigación pertinente y relevante que profundice sobre las características particulares de las distintas regiones en la producción de café y que tenga en cuenta las características de la demanda internacional y el medio ambiente.

- 6) El Servicio de Extensión Rural se prestará sin costo alguno a los caficultores de diez hectáreas o menos y estará enfocado a las actividades cafeteras propiamente dichas y a servicios similares a los que generan el CONAB y Educampo en Brasil. Cenicafé y el Servicio de Extensión recibirán recursos adicionales a los que cuentan en el presente. Como en el caso de Cenicafé, en la medida en que involucra recursos públicos, el Servicio de Extensión quedará sujeto a evaluaciones de impacto periódicas e independientes.

Con base en una de las dos opciones de reforma propuestas por Lora, Meléndez y Tommasi (2013), se sugiere que la Federación Nacional de Cafeteros sea dividida en dos entidades. Habría, por un lado, una *empresa comercial de propiedad de los caficultores*, separada patrimonial y gerencialmente de la nueva FNC y del gobierno, que operaría en condiciones comerciales, sin subsidios ni tratamientos tributarios especiales. Por otro lado se crearía la nueva FNC como *organización gremial*, con los mecanismos actuales de representación, y sería financiada con la contribución cafetera (sin recursos adicionales del fisco). De sus funciones actuales conservaría la de ejecutora de los programas para la transformación productiva (delegada por el Gobierno) y otras funciones como organización no gubernamental (ONG) al servicio de los caficultores, financiada con sus propios recursos o con donaciones privadas.

La nueva FNC quedaría obligada a realizar ajustes a los programas actuales, de modo que se potencien Cenicafé y el Servicio de Extensión, y que se dé libertad a los caficultores certificados con recursos públicos (en el pasado y en el futuro) para que negocien libremente en el mercado. Los recursos de la contribución cafetera se destinarán exclusivamente a la operación de estos programas y, como se discute más adelante, se transformaría pero no desaparecería el FoNC. Será decisión de la empresa comercial mantener la red de puntos de compra tal como existe en la actualidad u optimizarla, pero no contará para ello con recursos de la contribución cafetera ni con

otros recursos públicos. No tendrá obligación de comprar más café del que requiera para su negocio privado. Los (pocos) puntos de compra que no tengan una justificación comercial sino de política pública en defensa de la competencia podrán ser financiados a través de subsidios que se paguen con recursos de la contribución cafetera de la FNC como organización gremial.⁷

Esta nueva FNC continuaría administrando el FoNC, cuya principal fuente de financiamiento sería la contribución cafetera establecida por Ley. Esto implicaría mantener los mecanismos de representación que exige la Ley a los gremios que administran recursos parafiscales. En un nuevo contrato de administración del Fondo Nacional del Café se establecerían los criterios básicos de asignación de los recursos parafiscales, especificando que los recursos parafiscales o cualquier otro recurso del FoNC serán destinados exclusivamente a la investigación y el desarrollo, al Servicio de Extensión, a las BPA, y a cualquier otro programa cuyo objetivo sea mejorar la eficiencia económica y sostenibilidad ambiental de la producción cafetera. El contrato prevería la evaluación externa de los programas de manera periódica.

La organización interna de la nueva FNC sería decidida en forma autónoma por sus afiliados, representados en los Comités Municipales y Departamentales, en el Congreso Cafetero y en el Comité Directivo. Sin embargo, como en cualquier otro sector que administra recursos parafiscales, el único representante del Gobierno en el *Comité Nacional* sería el ministro de Agricultura o su delegado.

El nuevo contrato de administración del FoNC, que debe ser firmado antes del 12 de julio de 2016, cuando vence el contrato actual, tendría que ser precedido por un *contrato de transición* que libere al FoNC totalmente de contingencias fiscales que debe asumir el gobierno y liquide los activos que no sean indispensables para prestar los servicios de extensión, garantía de compra y certificación a los pequeños caficultores. En este periodo de transición el Fondo deberá transferir o vender la planta liofilizadora Buencafé y las marcas de café (al sector privado o a la nueva empresa comercial propiedad de los caficultores).

⁷ Se propone que se mantengan los puntos de compra solo en aquellos municipios con menos de diez compradores. Ello representa, según Echavarría (2014), cerca del 5% de la producción total. La ONG no compraría café. Solo otorgaría un subsidio a la empresa comercial para ayudar a mantener los puntos de compra no rentables, que seguirían siendo parte de la red logística de esta.

VIII. Instrumentos de política

VIII.A. Regulación de la calidad

Es difícil defender la regulación actual en materia de calidad, y más aún, defender que esta regulación se financie con recursos parafiscales. El argumento de que el control de calidad de la FNC protege la reputación del café colombiano, y por lo tanto contribuye a mantener una prima, no está demostrado, y aun si lo estuviese, no puede justificarse sin antes comparar los costos con los beneficios de esa intervención. Esto no implica que la FNC no pueda establecer estándares de calidad para impulsar la venta de un tipo de café determinado en el mercado internacional; lo que no debe ocurrir es que estos estándares limiten la iniciativa privada y las oportunidades a los productores.

En cuanto al argumento de que la regulación actual protege la reputación del café colombiano, el trabajo de Argüello, et al. (2014) para la Misión, muestra que más del 90% de la explicación de los diferenciales de precios se debe a los marcadores químicos que se han establecido como característicos de las variedades de café, mientras que la importancia de la organización institucional no es concluyente y el potencial para ejercer poder de mercado no parece relevante. El caso de Guatemala es un buen ejemplo para entender el comportamiento de los diferenciales en el mercado de café, y muestra cómo estos están relacionados con la calidad y no necesariamente con el origen. De otra parte no existe ningún control a la exportación de café en Brasil, un país donde coexisten cafés de excelente y de baja calidad. Hay compañías internacionales que certifican la calidad del café exportado (a un costo, por supuesto) y la misma FNC podría competir con esos agentes en la prestación del servicio.

Entre los posibles costos de la regulación están las pérdidas de participación de mercado (por ejemplo, debido al aumento de la demanda relativa de cafés robustas o de cafés arábigas de baja calidad), las pérdidas de innovación y las de inversiones potenciales en el desarrollo de nuevos cafés. Además la desregulación de la calidad permitiría un mayor precio en el mercado interno y un mayor ingreso para la pasilla y para los cafés de baja calidad que no se exportan. El precio de la pasilla es hoy muy bajo, pues se vende a un mercado con muy pocos compradores, dominado por Colcafé, Águila Roja y por la Fábrica de Café Liofilizado del FoNC. Los buenos resultados en Buencafé se logran en parte a costa del menor precio que resulta de la regulación de calidad.

Para ilustrar algunas de las pérdidas en las que incurren los productores colombianos por la existencia de los estándares mínimos de calidad se calcularon los ingresos adicionales que se generarían si se pudiese exportar la pasilla, la cual constituye normalmente cerca del 10% de la producción de café en Colombia:¹ 5% de ella se obtiene en las fincas (las pasillas de fincas) y el restante 5% como resultado de la selección realizada durante el proceso de trilla (pasilla de máquinas). Para el cálculo se tomaron como referencia los precios internacionales que se ofrecen por la pasilla en los países centroamericanos. Específicamente, se utilizaron las ofertas comerciales de *café segundas* de Guatemala, Nicaragua, Honduras y México, las cuales, en el momento de la encuesta, se encontraban en menos de US\$0,45. Para estimar el valor de la pasilla colombiana se utilizó el precio ofrecido por la FNC en Chinchiná para compras de la planta de café liofilizado del FoNC Buencafé: COP 4,300 por kg.² Igualmente, se asumió que las pasillas y subproductos equivalen al 10% del total de café producido en Colombia. El resultado se observa en el Cuadro 2.

De acuerdo con el análisis, los caficultores colombianos dejaron de percibir \$108.697 millones en el 2014 por causa de la prohibición a exportar pasillas, un monto de recursos que equivale al 80% de la contribución cafetera

¹ No obstante, en la actualidad las pasillas podrían representar un 15% debido a los aumentos de infestación causados por la broca, que ha afectado principalmente la producción del Eje Cafetero y Antioquia.

² Esta pasilla es mejor que la del promedio nacional que se vende a otros tostadores, puesto que exige 50% de grano aprovechable, es decir, es una pasilla más cara que el resto.

recibida por el FoNC en 2013. Esos beneficios son hoy capturados por cuatro tostadores nacionales (Nestlé, Nutresa, Águila Roja y Buencafé), que controlan más del 80% del mercado nacional. Con el agravante de que las reglas de juego les permite importar pasillas y cafés de inferior calidad cuando falta café en el mercado nacional. De hecho, en 2009 y 2010 Colombia importó más de un millón de sacos de calidades inferiores provenientes de Perú, Ecuador y Brasil. Pero no se permite al productor vender ese producto en el mercado internacional en el momento en que la materia prima es abundante.

Cuadro 2. Análisis de bienestar a la restricción a exportar pasillas

Producción Nacional en millones de sacos de 60 kg.	11.5
Producción de Pasillas en millones de sacos de 60 kg. (10% de la producción)	1.15
Tasa de cambio USD/COP	2.050
Valor de la Pasilla en el mercado local	
Entrega en planta de Buen Café COP por kg.	4.300
Pasilla en USD centavos por libra	95
Costos de llevar Pasilla a FOB USD centavos (incluye contribución)	15
Costo de la Pasilla colombiana FOB USD centavos	110
Diferencial de la Pasilla de Colombia (precio de bolsa de USD 190 centavos)	-80
Valor de la Pasilla en el mercado internacional	
Diferencial de las Segundas (Pasillas) de Centroamérica	-45
Valor no percibido por el producto colombiano US centavos	-35
Pérdida de bienestar para el caficultor colombiano COP millones	(108.697)

Nota: 11,5 millones de sacos de 60Kg es la producción estimada para 2014.

Fuente: Cálculos de los autores.

VIII.B. Regulación de la actividad exportadora y garantía de compra

El doble papel de la FNC como competidor y regulador del mercado va en contravía de las prácticas regulatorias más elementales y debe eliminarse. La FNC es el exportador de café más grande de Colombia, con un peso

que oscila entre 25% y 30% de las exportaciones totales. Además, regula la calidad y compite en condiciones desiguales con los exportadores privados. Nuevamente, ambos hechos tenían sentido en el mundo de cuotas y acuerdos cafeteros, pero carecen de lógica en la actualidad. Constituyen un claro ejemplo de la rigidez de políticas que no han logrado adaptarse a la nueva dinámica del mercado internacional.

Como menciona una columna reciente de Guillermo Perry (2014), Colombia ha separado las funciones de regulación de las comerciales en todos los demás campos. En los noventa se hizo en la actividad petrolera y ello generó una nueva dinámica en Ecopetrol (que antes era juez y parte); hoy la regulación la hacen el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Según el mismo autor, en energía eléctrica y gas las empresas públicas compiten con las privadas, sin subsidios ni privilegios. Mejoraron la calidad y cobertura del servicio e ISA, Empresas Públicas de Medellín, TGI y EEEB se han convertido en multinacionales eficientes. La plena competencia en la comercialización del café traería ventajas similares.

La presencia comercial de la FNC-FoNC ha sido justificada por el gremio como un mecanismo necesario para contrarrestar la elevada concentración de las firmas comercializadoras y las compañías tostadoras del café en el mundo, lo cual le habría supuestamente dado a estas firmas la posibilidad de capturar jugosas rentas oligopsónicas —propias de los mercados de pocos compradores—. Sin embargo, Robayo (2013) encuentra que las exportaciones colombianas de café son menos concentradas que las de la mayoría de productos básicos, y que las de buena parte de los productos industriales.

También se ha justificado la presencia comercial con el argumento de que, para proteger al pequeño productor del abuso de unos pocos compradores, la institucionalidad debe ejercer la garantía de compra a lo largo de todo el país.³ Sin embargo, esta protección no siempre se justifica. Con base en el análisis de unos 4,5 millones de facturas del Programa de Protección al Ingreso Cafetero (PIC), Echavarría (2014) muestra que el mercado del café en Colombia es altamente competido en la mayoría de municipios del

³ La literatura disponible sobre la garantía de compra confunde más de lo que aclara. No se trata de un piso al precio, ni es un mecanismo para garantizar el máximo ingreso a los caficultores, tampoco es un mecanismo de estabilización de precios. En realidad, como se menciona en el texto, la garantía de compra es un mecanismo para proteger al pequeño caficultor de potenciales abusos de poder cuando existen pocos compradores.

país. Además se trata de un producto muy “líquido” y no perecedero; a diferencia de otros productos agrícolas pierde poco valor cuando su venta se posterga unas semanas.

El autor muestra que las cooperativas patrocinadas por la Federación pagan en promedio más que los agentes privados, pero la diferencia es de apenas \$3.000 sobre un precio promedio de unos \$470.000 para la carga de café. Tanto las cooperativas patrocinadas por la Federación como los compradores privados, pagan más a los vendedores que tienen fincas grandes, pero, nuevamente, con diferencias reducidas, menores a \$1.000 por carga. Para sorpresa del autor, se muestra que se paga más por el café en aquellos municipios en que no existe punto de compra de la FNC, posiblemente debido a diferencias en calidad. Este es un tema que debe investigarse en mayor profundidad, pero los resultados son claramente contrarios a los de Silva, et al. (2007), para quienes la no existencia de la garantía de compra reduciría los precios al productor cerca de 40%. Por otra parte, Lora (2013) indica que no existe garantía de compra en ninguno de los países que han sido exitosos en café en las últimas décadas, y la evidencia internacional revela que la relación entre el precio al productor y el precio de exportación es menor en Colombia que en países que no tienen garantía de compra como Brasil, Vietnam, Guatemala, India o México.

Como toda “intervención”, la regulación en general, y la garantía de compra en particular, pueden tener costos adicionales que es importante precisar. Entre otros, Fisher y Gravelet-Blondin (2013) identifican tres problemas para la creación del mercado de futuros y derivados en Colombia: el mercado de café es relativamente pequeño; el productor típico es muy pequeño; y el café no se comercia en un mercado libre, y no puede haber mercado de futuros cuando existe una intervención tan activa del “Gobierno”. Según los autores no habrá transacciones en el mercado de futuros si los impuestos y las condiciones que afectan al mercado pueden ser alteradas día a día. Esto es especialmente preocupante, puesto que Steiner, Salazar, y Becerra (2013) recomiendan los futuros y derivados como el mecanismo más adecuado para estabilizar precios e ingresos.

Según Lora, Meléndez y Tommasi (2013), para decidir si en el futuro se mantiene o no el instrumento (que en todo caso debe reducirse en cobertura), sería aconsejable: 1) realizar un análisis de los mercados locales que permita identificar el nivel de competencia con el que operan; 2) cuantificar el costo

de mantener en actividad los puntos de compra que en efecto cumplen una función exclusivamente de política pública (los que se encuentran en mercados locales donde no hay muchos compradores y que no serían mantenidos en actividad sobre la base de una racionalidad de negocio); 3) realizar un análisis costo-beneficio para establecer si se justifica mantener esos puntos de compra en actividad mediante la entrega de un subsidio directo; y 4) dejar los puntos de compra que cumplen una función puramente comercial en manos de la FNC, para que su actividad se financie exclusivamente con recursos privados.⁴ Entre tanto la Secretaría Técnica recomienda mantener la garantía de compra solo en aquellos municipios donde existan menos de diez compradores, lo cual llevaría a la Federación a exportar el 5% del total nacional en lugar del 25%-35%. La FNC-FoNC debe exportar café porque el gremio lo desea, pagando impuestos, independientemente de la discusión sobre la cobertura de la garantía de compra.

VIII.C. Estabilización de precios y apoyo al ingreso

Según Steiner, Salazar y Becerra (2013), la política cafetera colombiana parece haber perseguido objetivos inconsistentes entre sí, en la medida en que simultáneamente ha buscado la estabilización de los precios y la maximización del ingreso al productor. Este doble objetivo se ha traducido en bajos o nulos niveles de ahorro en las épocas de precios elevados, lo cual imposibilita compensar a los productores en periodos de precios bajos. Lo que ha sucedido en los últimos años es una elevada transmisión del precio externo al interno en períodos de precios externos al alza, y baja transmisión y onerosos costos para el fisco en las épocas en que los precios se deprimen, cuando se han extendido cuantiosos subsidios a los caficultores.

No es fácil estabilizar precios en el mundo real. Para ello se requiere conocer los precios de largo plazo en condiciones de libre mercado. Además, los precios deben regresar a la media, un proceso especialmente lento en café (más de doce años). Es por ello que al revisar la experiencia internacional se

⁴ Alternativamente, como recomiendan los autores, la FNC podría conservar la totalidad de los puntos de compra que hoy operan las cooperativas, incluso los que necesitan algún tipo de subsidio para funcionar, cofinanciando su funcionamiento con recursos de su negocio comercial, si considera que esto tiene sentido como un servicio del gremio a sus agremiados.

observa que países como India, Costa Rica, Brasil, México y Vietnam, que han tratado de implementar el esquema de estabilización, lo han abandonado (Steiner, Salazar, y Becerra, 2013), y que todos ellos han liberalizado su política de precios.

Esto no significa que esos Gobiernos hayan abandonado por completo sus intervenciones en los asuntos cafeteros. Las políticas adoptadas buscan, en la medida de lo posible, e incluso con subsidios, promover mecanismos de mercado (p. ej. crédito o coberturas financieras) a un menor costo fiscal. Dado que González y Mahadeva (2013) muestran que la principal fuente de variabilidad del ingreso cafetero es el clima (más que la tasa de cambio o los salarios), también deberían contemplarse en el paquete de políticas los seguros frente a la variabilidad climática (Moya y Boucher, 2013). Finalmente, como se mencionó en la sección VI, las *Buenas Prácticas Agrícolas* (BPA) también pueden contribuir a la reducción de la volatilidad en el ingreso cafetero.

En lugar de subsidios a los mecanismos de mercado (o la provisión de bienes públicos), en los últimos años se ha optado en Colombia por otorgar un subsidio directo al precio. Así, según Steiner, Salazar y Becerra (2013), en 2013 se pagó PIC por \$1.3 billones, un monto similar al de un programa como Familias en Acción (\$1,7 billones), y superior a la mitad del presupuesto total de inversión de \$2,3 billones del Ministerio de Agricultura (sin incluir el PIC). No obstante, mientras Familias en Acción cubre unas 2.5 millones de familias, el PIC apenas cubrió 348.449 familias cafeteras; y no se otorgó a los restantes 231.551 (para completar los 580.000 productores registrados en el Sistema de Información Cafetera SICA), posiblemente los más pobres que más lo necesitan. Además, el impacto del PIC ha sido totalmente regresivo. El 60% del PIC se entregó al 10% de caficultores más ricos; y el GINI (una medida de concentración) del PIC fue 0,792, mucho más elevado que el del total nacional (0,545), en uno de los países con peor distribución del ingreso en el mundo.⁵

De todas formas, como se mencionó en la sección IV.B, la Secretaría Técnica propone seguir el ejemplo de Brasil, creando un precio mínimo de sustentación, un concepto muy diferente al de la garantía de compra. Como

⁵ Los autores muestran que un PIC proporcional a la producción hasta 4 has (extensión a partir de la cual el subsidio permanecería constante) sería neutro con respecto a la distribución del ingreso en el país.

en Brasil, se propone que este precio mínimo coincida con el costo variable de producción, cercano a \$307.500 en 2013 (bajo ciertos supuestos, ello equivale a un precio en Nueva York de US\$0,83 por libra; US\$0,76 por libra en el Valle, el departamento que produce con el menor costo variable).

IX. Mensajes centrales y recomendaciones

En concepto de la Secretaría Técnica los siguientes son los diez mensajes centrales de la Misión:

1. El café sigue representando una opción de vida importante para millones de colombianos

Se trata del producto en que residen nuestras ventajas comparativas por excelencia, y el producto que impulsó el desarrollo de Colombia durante buena parte del siglo XX. Como mencionan Cano, Vallejo y Caicedo (2012), “no hay cultivo que jalone el producto, a través de la mano de obra, como lo hace el café. De ahí la importancia de esta actividad como motor potencial para reducir la pobreza y distribuir el ingreso en la población rural”.

El café presenta otras diferencias importantes con el resto de la agricultura y gracias a él se construyó un importante *capital social* para el país. Es un sector con gran sentido del trabajo colectivo, apego a la familia y a la tierra poseída por generaciones, y arraigado sentimiento de organización social; características que, en buena medida, han evitado la violencia y el desplazamiento en las zonas cafeteras. La demanda mundial por café está creciendo, y el nivel de sofisticación de cafés especiales-diferentes ofrece nuevas posibilidades para un país como Colombia.

2. Solo con una caficultura rentable será posible erradicar la pobreza en las zonas cafeteras

Históricamente las regiones cafeteras en Colombia fueron sinónimo de prosperidad y bienestar, y quienes se dedicaron al cultivo del grano lograron

indicadores de bienestar claramente superiores a los de otras zonas del país. Sin embargo, desde el rompimiento del Pacto Cafetero la situación social relativa del sector parece haber dejado de progresar con la dinámica del pasado, y se ha dado un marcado proceso de convergencia entre las zonas cafeteras y no cafeteras.

La caficultura está mejor que el resto de las zonas agrícolas del país en vivienda y en algunos servicios públicos, pero peor en educación y en acceso a la seguridad social en pensiones. Además, cerca de dos terceras partes de los caficultores del país pueden clasificarse como pobres, definiendo en esta categoría a aquellos productores de café en el Sisben 1 y 2, y más del 90% en Tolima, Huila, Nariño y Cauca.

Ha desaparecido la enorme ventaja que tenían los indicadores sociales en las zonas cafeteras con respecto a otras zonas rurales del país, debido a la doble razón de que el sector cafetero ya no cuenta con la abundancia de recursos propios de la época del Pacto de Cuotas, y porque los recursos y las capacidades del gobierno nacional y los gobiernos locales son actualmente mucho mayores que en el pasado. Ha llegado el momento de reconocer estos cambios: la política social en las zonas cafeteras, como en cualquier otro lugar del país, es responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos locales, y no puede ni debe ser delegada a un gremio privado.

Pero no basta con la política social que provea el Estado, y la pobreza en las zonas cafeteras solo podrá erradicarse permanentemente si resulta rentable producir café. Para ello hay que elevar aún más la producción por hectárea y reducir los costos. La producción por hectárea se duplicó en Colombia entre 1970 y 1990 con la introducción de la variedad caturra, pero luego se mantuvo estancada cerca de veinte años y cayó durante la crisis reciente. Como se mencionó en la sección IV.A, a partir de 2012 se evidencia una mejoría de este rendimiento, producto de los altos precios en los años anteriores y del impacto del programa PSF liderado por la FNC y el Gobierno. Este programa contribuyó a la renovación de cafetales desde 2007 y durante la vigencia del mismo se han renovado 182.252 ha. Según Silva (2012) este programa ha tenido un impacto positivo ya que disminuyó la edad promedio de los cafetales en 5,7 años y aumentó el área tecnificada en 40%, concentrada en pequeños productores.

Sin embargo, a pesar de los progresos recientes, en Colombia han sido lentos los incrementos en la producción por hectárea y el aumento del sa-

lario real. Esto ha llevado a que los costos de producción sean hoy mucho mayores que en Vietnam, Brasil, Honduras, Perú o Nicaragua. Solo con una producción rentable y competitiva de café será posible garantizar un ingreso alto y estable a los caficultores en Colombia.

- 3. No existe una solución única en café. Aunque algunos producirán cafés especiales de excelencia, otros productores tendrán que diversificar sus cultivos y un conjunto muy amplio tendrá que elevar la productividad y la rentabilidad para continuar produciendo café estándar¹**

Los cafés especiales constituyen apenas una de las tres posibles estrategias para el café en Colombia. Buena parte del café exportado seguirá siendo café estándar y, como se argumentó en el punto anterior, para competir sin diferenciación solo queda elevar la productividad y reducir costos. Finalmente, muchos cafeteros deberán diversificar su producción o moverse a otras zonas donde puedan producir con menores costos.

El segmento de cafés especiales ha ido ganando cada vez mayor peso en la demanda mundial y actualmente representa cerca del 20% del consumo. Aun cuando la regulación actual no incentiva la producción de cafés especiales el país ha avanzado mucho en este campo: las ventas de cafés especiales, que representaban cerca del 2% de las ventas externas en el 2000, hoy llegan al 28%. Por otra parte, los cafés especiales pueden obtener primas importantes en el mercado internacional sobre el precio base, mejorando potencialmente las condiciones de vida de los cafeteros, aun cuando estos cultivos también conllevan mayores costos. Finalmente, en no pocos casos su cultivo en el mediano plazo tiene efectos benéficos sobre el medio ambiente, pues allí existe un potencial importante para adoptar *Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)*.

- 4. Una caficultura rentable y heterogénea requiere de una reforma institucional que promueva la competitividad. Para ello es necesario que esta reforma se oriente a una mayor transparencia de las reglas de juego en el sector, separe las funciones del Estado y del gremio, y**

¹ Ver Robledo y Von Heimann (2014).

le otorgue un mayor papel a las regiones. Esta reforma no implica la desaparición de la FNC o del FoNC (se propone mantener el monto actual de la contribución cafetera) ni eliminar la parafiscalidad

Colombia tuvo hasta hace algunos años un modelo institucional exitoso que contribuyó a ganar espacio en el mercado mundial con una oferta rentable y homogénea, y a manejar los excedentes de los compromisos de cuotas en los distintos acuerdos del café. El desempeño del país en estos mercados ha sido poco dinámico desde que se rompió el Pacto Cafetero en 1989, sin embargo, y la estructura institucional diseñada durante todo el siglo XX luce hoy sobredimensionada, poco transparente, excesivamente dependiente de los recursos del Estado y no promueve la innovación.

Por las características de los mercados mundiales (en particular, por la importancia que hoy tienen los cafés diferenciados), y por la necesidad de interactuar en un mundo cada vez más competido en el que Colombia es un país de altos costos, el país tiene que buscar la forma de promover la innovación. Al mismo tiempo, debe buscar una caficultura competitiva y sostenible, y que no dependa de los recursos del Estado. Además es urgente garantizar que la cuenta FoNC sea sana financieramente para que pueda seguir contribuyendo a las necesidades del sector sin que constituya un riesgo para las finanzas públicas.

En opinión de la *Secretaría Técnica* ello será imposible si no se realiza una reforma institucional de envergadura que por lo menos cumpla con los siguientes principios:

- (i) Las exportaciones de café serán desreguladas y los exportadores quedarán sujetos solamente a los requisitos generales que se exigen a todo exportador.
- (ii) Las actividades comerciales e industriales de la FNC quedarán sujetas al mismo régimen tributario que las de cualquier actor privado.
- (iii) La política cafetera será responsabilidad del Gobierno.
- (iv) El Gobierno será responsable del diseño y de la ejecución de la política social que se dirija a los caficultores.
- (v) Se promoverá una reforma de las finanzas del FoNC que garantice su sostenibilidad hacia el futuro, concentrando los recursos en

los bienes públicos más importantes, como son la investigación, la asistencia técnica (incluyendo la adopción de *Buenas Prácticas Agrícolas*) y la promoción del café en los mercados interno e internacional.

- (vi) Cenicafé deberá responder a una junta directiva en la que se vean representados todos los agentes de la cadena productiva, y su actividad quedará sujeta a evaluaciones de impacto periódicas e independientes. Además deberá integrarse en mayor medida a los demás centros de investigación del país, y podrá vincular más recursos del sector privado a la cofinanciación de su actividad.
- (vii) Cenicafé debe desarrollar una agenda de investigación pertinente y relevante que profundice sobre las características regionales en la producción de café y que tenga en cuenta las características de la demanda internacional. Sus principales líneas de investigación serán la producción y el medio ambiente (como ocurre en la actualidad).
- (viii) El Servicio de Extensión Rural se prestará sin costo alguno a los caficultores de diez hectáreas o menos y estará enfocado en las actividades cafeteras propiamente dichas y en servicios similares a los que generan el Conab y Educampo en Brasil. Cenicafé y el Servicio de Extensión recibirán recursos adicionales a aquellos con que cuentan en el presente.

Aparte de lo anterior, por las enseñanzas que aporta la experiencia de modelos altamente descentralizados, como el de Brasil, y por la enorme fortaleza institucional de los Comités Departamentales y Municipales de cafeteros, la caficultura colombiana del futuro será cada vez más una caficultura “de regiones”. Mayor competencia entre estas contribuirá a elevar el nivel de competitividad de los cafés colombianos. Por ello, en este documento se sugiere la conveniencia de fortalecer aún más esa institucionalidad regional, enfocada a la competitividad del café.

Una recomendación específica para darle mayor importancia a lo regional (frente a la administración central) sería incrementar su peso en el presupuesto global de la institucionalidad cafetera colombiana y acompañar esto con fórmulas que conduzcan a una mayor autonomía regional. Podría plantearse, por ejemplo, que los directores ejecutivos de los departamentos

dependan del Comité Departamental y no de la Administración Central. Parecería además conveniente enfocar los recursos descentralizados a mejorar la productividad, haciendo que se concentren en investigación y servicios técnicos al caficultor. Eso sí, que la investigación recoja las preocupaciones y especificidades de cada región y que el Servicio de Extensión responda aún más a cada Comité Departamental.

- 5. Es importante evitar que se siga deteriorando el *capital social* construido en las regiones cafeteras. Para lograrlo deben separarse claramente las funciones del Estado y las del gremio. El Estado debe financiar las carreteras, los servicios de riego y los demás bienes públicos que requieren las zonas cafeteras. Además debe continuar la tarea de erradicación de pobreza que ha afrontado con relativo éxito durante la última década y ser el responsable del diseño de la política cafetera. Por su parte, el gremio debe concentrarse en incrementar la competitividad del café**

La participación del gasto público en la agricultura, con respecto al gasto total, es mucho menor que la participación del sector en el PIB. Además, más del 90% del gasto es asignado a apoyos fiscales directos, y solo el 10% a bienes públicos. Finalmente, el gasto en ciencia y tecnología en el sector es mucho menor que en otros países de América Latina. No habrá caficultura viable si estas tendencias continúan, y si el sector agrícola se mantiene aislado de las tendencias mundiales en materia de cambio técnico, innovación y productividad. El Estado tiene que ser el responsable de proveer los bienes públicos que requieren el sector rural y la caficultura, y el gremio debe incrementar sus esfuerzos por elevar la competitividad del café con un medio ambiente sostenible.

En el sector cafetero la política de desarrollo productivo y la política social se han confundido, cuando deberían estar separadas porque responden a objetivos distintos. La política cafetera es responsabilidad del Gobierno. El gremio interactuará como cualquier otro actor privado, con las autoridades gubernamentales competentes, para poner a consideración sus peticiones y necesidades. En el arreglo institucional actual se compromete al Gobierno con las decisiones que se toman en el Comité Nacional de Cafeteros aun

cuando su capacidad de incidir es limitada –cuenta con la mitad de los votos– (Lora, Meléndez y Tommasi, 2013).

- 6. Es necesario eliminar el conflicto de intereses entre la regulación y las exportaciones, y debe flexibilizarse la regulación de calidad en la exportación de café, no solo con el objetivo de mejorar el entorno competitivo del sector, sino de promover la innovación en variedades y formas de producción para atender el mercado interno y externo**

Como mencionan Lora, Meléndez y Tommasi (2013) “el diseño de la política, la definición y aplicación de la regulación y el control de la comercialización externa son fuente permanente de conflictos de interés que tienen su origen en no reconocer que la FNC es un jugador más en el mercado: se le han asignado tareas de política pública como si este fuera su rol exclusivo. Esto da lugar a un terreno de competencia desigual frente a los agentes privados. La ausencia de competencia en franca lid va en contra de la eficiencia en la operación comercial de la propia FNC y es una de las explicaciones por las cuales la industria se ha ajustado tan lentamente a las nuevas condiciones de los mercados internacionales tras el rompimiento del Pacto Cafetero”.

De hecho, Colombia ha separado las funciones de regulación de las comerciales en todos los demás sectores, con muy buenos resultados. El Ministerio de Minas y la ANH son responsables de la regulación en la actividad petrolera, y ello generó mayor dinámica en Ecopetrol (que antes era juez y parte). Por otra parte, las empresas públicas y privadas compiten en igualdad de condiciones en el sector de energía eléctrica y gas, y las empresas públicas se han convertido en multinacionales eficientes. La plena competencia en la comercialización del café traería ventajas similares.

Las exportaciones de café deberán ser desreguladas y los exportadores quedarán sujetos solamente a los requisitos generales que se exigen a todo exportador en Colombia. No tendrán que registrar sus transacciones ante la FNC, ni ser autorizados por la FNC para realizarlas. Existirán estándares de calidad asociados con la marca “Café de Colombia” o con otras marcas, pero en ningún caso estos estándares constituirán una barrera para la exportación: todo el café colombiano que encuentre demanda en los mercados internacionales podrá ser exportado.

La regulación actual constituye una barrera a la innovación, e impide el desarrollo de cafés “diferentes” (no necesariamente de mejor calidad). Así, por ejemplo, el café “caracol”, que en cierto momento fue considerado de inferior calidad, hoy es “especial”. Tampoco ha fomentado el consumo interno, hoy uno de los más bajos del continente, en la medida en que hay poca diversidad en la oferta interna del producto. Finalmente, muchos productores dejan de percibir un ingreso adicional, equivalente al 80% de la contribución cafetera, al no poder vender la pasilla y los cafés de “inferior calidad” en los mercados internacionales (Robayo, 2014).

- 7. Para conservar su valor, la actividad comercial que hoy lleva a cabo el FoNC debería operar con incentivos similares a los del sector privado. Para promover un entorno más competitivo, todos aquellos que se dediquen a esta actividad comercial deben actuar en igualdad de condiciones, vale decir, deben pagar impuestos y no deben apalancarse con recursos públicos – parafiscales**

Desde sus inicios, la FNC-FoNC ha exportado exitosamente, creando valor para el café colombiano. Nuestra propuesta apunta a consolidar ese gran activo, pues desde hace varios años se ha exigido a la actividad comercial generar utilidades para poder financiar parte del déficit del FoNC. Ello podría llevar a la desaparición de esta valiosa actividad comercial, como ha ocurrido en otras partes del mundo con entidades tan exitosas como Petróleos de Venezuela (PDVSA) en el vecino país². Como se mencionó en la propuesta 6, Colombia ha hecho avances importantes en esa misma dirección en los sectores minero y energético.

Como cualquier negocio exitoso, la actividad requiere capital, flexibilidad y autonomía, máxime en un entorno internacional cada vez más competido y volátil. Para seguir creciendo se requiere que puedan reinvertirse las utilidades en el propio negocio y que se tomen decisiones como las de cualquier exportador privado. Se trata de crear la empresa comercial de propiedad de los caficultores que se menciona en el numeral VII.D.

² A PDVSA se le extrajeron por años sus excedentes para financiar programas sociales del Gobierno de Venezuela, restándole capacidad para competir en el mercado internacional, lo cual la ha llevado a la muy precaria situación con la que opera hoy en día.

Por otra parte, la actividad del sector cafetero nacional no se desarrolla en un terreno plano que facilite la competencia: hay un agente que no enfrenta el mismo nivel de riesgo en sus decisiones de negocio que sus competidores, porque está amparado por recursos públicos y goza de condiciones tributarias especiales en relación con sus competidores.

Las actividades comerciales e industriales de la FNC quedarán sujetas al mismo régimen tributario que las de cualquier actor privado. Esto incluye el negocio de exportación de café, las actividades de Almacafé y Buencafé y cualquier otra actividad con fines de lucro que emprenda la FNC.

8. Una caficultura sostenible ambientalmente requiere de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)

La competitividad de la caficultura colombiana podría verse vulnerada si se traspasan los umbrales de los ecosistemas naturales que generan los bienes y servicios ambientales necesarios para la producción cafetera como la oferta de agua y suelos en calidad y cantidad suficientes, y otros servicios como el de polinización y control de plagas provistos por la biodiversidad. A mayor degradación de los suelos, del recurso hídrico y de la biodiversidad, mayor es el riesgo de pérdida de productividad de los suelos, reducción de la oferta hídrica y de otros servicios ambientales. La degradación de la oferta ambiental a su vez incrementa la mayor vulnerabilidad del cultivo al cambio climático. Una mayor flexibilidad de la regulación en café podría contribuir a mitigar algunos fenómenos ambientales indeseables.

Llevar las *Buenas Prácticas Agrícolas* a todos los productores de Colombia debe ser uno de los objetivos de la política cafetera en el mediano plazo. Esto implica acciones en varios campos. La investigación del Cenicafé debe tener una línea muy importante, orientada a este objetivo, y coordinada con otros entes de investigación del sector agropecuario. Adicionalmente, se requiere que las recomendaciones del Cenicafé se vuelvan más efectivas sobre los caficultores a través del Servicio de Extensión. Por último, se necesita que en Colombia se busque con mayor ahínco verdaderas asociaciones de productores que promuevan este tipo de prácticas de manera conjunta de tal manera que tengan mayor impacto y sirvan para proteger el ambiente y mejorar la competitividad. En otros países el sistema cooperativo de productores cumple esta función, pero en Colombia las cooperativas de cafeteros

promovidas por la FNC-FoNC están excesivamente concentradas en la comercialización del café.

9. La garantía solo de compra debe mantenerse en aquellos lugares en que exista evidencia clara de una “falla de mercado”

La garantía de compra constituye un mecanismo para proteger a los pequeños productores cuando hay pocos compradores, ya que estos estarían dispuestos a pagar menos, y podrían hacerlo, dado su poder de mercado. Sin embargo, la evidencia recogida por Echavarría (2014) con base en 4,5 millones de facturas del PIC, muestra un alto nivel de competencia en buena parte de los municipios cafeteros; no en todo el país se encuentran las condiciones para que los compradores puedan ejercer este poder. Además, las exportaciones de café se encuentran menos concentradas que las de los productos químicos, que la mayoría de bienes industriales y que casi todos los demás bienes primarios. En la misma dirección, el café se diferencia de otros productos agrícolas por ser un producto muy “líquido” y no perecedero, pues pierde poco valor cuando su venta se posterga unas semanas.

Por todo lo anterior, la Misión recomienda que solo se mantenga la garantía de compra en los municipios donde haya pocos compradores. Esto supondría un uso más racional del instrumento al reducir los altos costos asociados con la necesidad de mantener los 513 puntos de compra que actualmente existen en el país, y llevaría a que la nueva FNC compre apenas cerca del 5% del café colombiano.

La Secretaría considera que existen muchos mitos alrededor del tema que se deben aclarar. La garantía de compra se ha promovido erróneamente como un mecanismo que sirve a los productores como un “precio piso” o como un sustituto de la estabilización de precios que hubo en el pasado. Cuando se habla de la garantía de compra como un precio ‘piso’ no se tiene en cuenta que esta es la cotización del precio en Nueva York puesto en Colombia, es decir el precio que arrojaría el mercado en competencia. Tampoco es un mecanismo de estabilización, ya que el precio interno es igual de inestable que el internacional en pesos (i.e. multiplicado por la tasa de cambio; Steiner, Salazar y Becerra (2013).

Es más, la garantía de compra no asegura que el productor reciba el precio máximo posible, y de hecho, el precio que recibe el productor en relación

con el precio internacional, en Colombia, es menor que en Brasil, Vietnam, Guatemala, India o México, donde no hay garantía de compra. En parte, ello se debe a que, para elevar la rentabilidad de la actividad exportadora, en los últimos años la FNC-FoNC ha pagado un precio más bajo que el que se habría pagado en el mercado interno.

10. Los mecanismos de estabilización de precios no son viables en la práctica y la experiencia del PIC no debe repetirse

Existe amplio consenso sobre el fracaso de las distintas experiencias de estabilización de precios en el mundo. Para que esta estabilización sea exitosa se requiere conocer variables que no se observan en la realidad como los precios de los productos en el largo plazo en condiciones de libre mercado y el tiempo que estos tardan en regresar a la media.³ No es extraño entonces que la mayoría de países que han tratado de implementar esquemas de estabilización los hayan eliminado, y hayan tendido más bien hacia la liberalización de los precios internos. Ello no significa que los Gobiernos hayan abandonado por completo sus intervenciones en los asuntos cafeteros. Pero las políticas adoptadas han buscado, en la medida de lo posible, e incluso con subsidios, promover mecanismos de mercado (p. ej. crédito o coberturas financieras) a un menor costo fiscal.

En lugar de subsidios a los mecanismos de mercado o bienes públicos, en los últimos años, en Colombia se ha subsidiado directamente el precio. En 2013 se pagó PIC por \$1.3 billones a 348.449 familias cafeteras, un monto similar al de un programa como Familias en Acción (\$1.7 billones), y superior a la mitad del presupuesto total de inversión de \$2.3 billones del Ministerio de Agricultura (sin incluir el PIC). Además, el impacto del PIC ha sido totalmente regresivo.

La Secretaría Técnica propone, como en Brasil, implementar una política de precio mínimo, que opere en pocas oportunidades, cuando el precio interno sea inferior a los costos variables. Ello requiere un sistema de información de costos similar al que existe con el Conab en Brasil.

³ En el caso del café existen algunas estimaciones que muestran que este proceso es especialmente lento (más de doce años).

Como se mencionó en la Introducción de este documento, el gremio cafetero enfrenta retos gigantescos hacia el futuro, algunos de los cuales podrían plantearse en los siguientes términos: ¿cómo lograr que Colombia gane nuevamente la participación que tuvo en los mercados internacionales en el pasado, produciendo estos volúmenes en forma rentable aun en períodos de bajos precios internacionales, con primas importantes por producir café de alta calidad, y de manera sostenible, ambiental y financieramente? Ello implicaría producir hoy unos 25 millones de sacos anuales (nuestra participación en los mercados mundiales fue 17,4% en 1990-1994), con precios internacionales que podrían estar incluso por debajo de un dólar la libra. El futuro es muy incierto y no se puede descartar enteramente esa posibilidad. De hecho, a comienzos de la década pasada Silva, et al. (2002) consideraron que el precio de la libra de café nunca más volvería a estar por encima de un dólar.

X. Bibliografía

- Arcila, J. & C. Chaves, (1992), “Aplicacion y validacion de una metodología para estimar anticipadamente la producción cafetera”, (*mimeo*).
- Argüello, R., J. Otero, J. D. Oviedo, M. Ramírez, (2014), “Precios internacionales de café: relaciones de corto y largo plazo, elasticidades precio y sustitución, y determinantes de los diferenciales de precios”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Cano, C. G., C. Vallejo, E. Caicedo, (2012), “El mercado mundial del café y su impacto en Colombia”, *Borradores de Economía*, v. 710.
- Cárdenas, M., D. Yanovich, (1997), “Café y desarrollo económico: un análisis departamental”, *Coyuntura Social*, pp.137-181.
- Clavijo, S., C. F. Jaramillo, J. Leibovich, (1994), *El negocio cafetero ante el mercado libre: informe de la comisión mixta para el estudio del café*, Tercer Mundo Editores.
- Clavijo, S., M. Rivera, (1995), “Evolución”, *Lecturas de Economía*, v. 43, pp. 37-60.
- CRECE, (2005) “Encuesta sobre condiciones de vida de los hogares cafeteros”, *Documento CRECE*.
- De Lima, A., (2013), “La caficultura brasileña”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Dube, O. & J. Vargas, (2012), “Commodity price shocks and civil conflict: evidence from Colombia”, (*mimeo*).
- Echavarría, J. J., (1989), *External Shocks and Industrialization*, D. Phill Thesis, University of Oxford, Oxford.

- Echavarría, J. J., (2014), “El mercado del café en Colombia”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión para la competitividad del café en Colombia*.
- Echavarría, J. J., P. Esguerra & M. Perfetti, (2014), “Las condiciones de vida de las regiones cafeteras”, (*mimeo*).
- Echavarría, J. J., E. C. Montoya, (2013), “La competitividad regional de la caficultura colombiana”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Esguerra, P., D. McAllister, (2013), “El mercado internacional del café verde, su evolución reciente y sus perspectivas para 2013-2020”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Fisher, P. & R. Gravelet-Blondin, (2013), “Initial Feasibility Study into the Possibility of Trading Colombian Coffee Derivatives Contracts in Colombia through the Establishment of a Coffee Futures Market/Exchange in Colombia”, World Bank.
- García, A., D. Sandoval, (2013), “Posibles acciones en favor de los pequeños productores cafeteros en medio de la crisis actual del sector”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Giovannucci, D., (2013), “Perspectivas de los cafés diferenciados”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- González, A., L. Mahadeva, (2013), “El nivel y la volatilidad de la tasa de cambio”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Ibáñez, A. M., J. C. Muñoz & P. Verwimp, (2013), “Abandoning Coffee under the Threat of Violence and the Presence of Illicit Crops. Evidence from Colombia”, (*mimeo*).
- Junguito, R., J. J. Perfetti, A. Becerra, (2014), “Desarrollo de la Agricultura colombiana”, *Cuadernos Fedesarrollo*, v. 48.
- Junguito, R., D. Pizano, (1991), *Producción de café en Colombia*, Fondo Cultural Cafetero - Fedesarrollo.
- Kalmanovitz, S., (2014), “Comentarios al artículo de Lora, Melendez y Tomasi”, (*mimeo*).

- Leibovich, J., G. Llinás, (2013), “La producción de café robusta en Colombia”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- LMC, (2013), *Worldwide Survey of Coffee Production Costs*, Oxford.
- Lora, E., (2013), “Las políticas y las instituciones cafeteras alrededor del mundo”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Lora, E., M. Meléndez, M. Tommasi, (2013), “Las instituciones cafeteras”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Moya, A., S. Boucher, (2013), “Seguros Agrícolas en Café”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Palacios, M., (1980), *Coffee in Colombia: 1850-1970. An Economic, Social and Political History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Perry, G., (2014), “Las instituciones cafeteras”, *El Tiempo*, Noviembre 12.
- Ricaurte, J., L. A. Zuleta, (2013), “Actualización de la evaluación sobre la viabilidad financiera del Fondo Nacional del Café”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Robayo, C. F., (2013), “Precio interno, garantía de compra y cooperativas”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- _____, (2014), “El costo de restringir la exportación de pasilla”.
- Robledo, C., M. Von Heimann, (2014) “Colombia. A Business Case for Sustainable Coffee Production”, *TechnoServe- Sustainable Coffee Program*.
- Sarmiento, A., (2013), “Educación, calificación y formalización de la mano de obra en el Sector Cafetero”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- Silva, G., L. F. Ramírez, L. C. Valenzuela, A. Villegas, L. C. Villegas, (2002), *El Café Capital Social Estratégico*, Federación Nacional de Cafeteros.
- Silva, G., M. Reina, L. F. Samper, M. D. P. Fernández, (2007), *Juan Valdez - La estrategia detrás de la marca*, Ediciones B. Colombia S.A.

- Silva, S., (2012), *Evaluación de impacto de los programas de renovación de cafetales 2007-11; Efectos sobre la capacidad productiva de los caficultores colombianos*. Tesis de maestría, Universidad de los Andes.
- Steiner, R., N. Salazar, A. Becerra, (2013), “La política de precios de café en Colombia”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Urrutia, M., (1980), “La creación de las condiciones iniciales para el desarrollo: El café”, en M. Urrutia, *50 años de desarrollo económico colombiano*, La Carreta, pp. 38-50.
- Wildlife Conservation Society, (2014), “Insumos para la incorporación de consideraciones ambientales en la comisión para la competitividad del café”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.

Anexo 1. Comentarios del Comité Directivo Federación Nacional de Cafeteros

1. Presentación

El presente documento contiene los comentarios del Comité Directivo de la Federación Nacional de Cafeteros al Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia remitido el 21 de octubre de 2014 (en adelante Informe Preliminar), así como del Resumen Ejecutivo fechado 18 de diciembre de 2014 elaborados por la Secretaría Técnica a cargo del Dr. Juan José Echavarría, documentos aprobados por la Comisión nombrada por el Presidente de la República. En él se recogen las observaciones y reservas del Comité Directivo, así como los comentarios y planteamientos realizados por el Dr. Fernando Castro, representante del gremio cafetero ante la Comisión de Expertos de la Misión.

Cabe resaltar que el contenido de este documento por cuanto refleja el punto de vista del Comité Directivo de la FNC, cuenta con el respaldo de una agremiación de productores agrícolas cuya legitimidad fue refrendada una vez más en las elecciones cafeteras realizadas el 6 y 7 de septiembre de 2014, evento democrático en el que se registró una participación del 67,3% con un total de 251.913 caficultores que acudieron a las urnas para elegir sus representantes.

Con base en la lectura del documento, el Comité Directivo manifiesta que si bien son muchos los aspectos que ameritan de un profundo estudio en busca de un mejoramiento del sector, el cual siempre es factible, el tratamiento dado a los temas tanto en el Informe Preliminar como en el Resumen Ejecutivo, lo llevan a expresar su inconformidad con el contenido de

los mismos. Lo anterior, por cuanto considera que se trata de análisis que no está debidamente contextualizado tanto en lo que tiene que ver con las características y realidades de la actividad y la población cafetera, como en el enfoque y las prioridades para el sector señalados por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, destinatario final de las recomendaciones de la Misión para la Competitividad de la Caficultura.

Asimismo, el Comité considera que los documentos mencionados presentan un tratamiento parcializado e incompleto de los temas abordados; se hacen afirmaciones sin suficiente sustentación y las recomendaciones tienden a favorecer los eslabones más fuertes de la cadena de comercialización del café, sin dimensionar los eventuales efectos que las reformas propuestas puedan tener sobre el ingreso y bienestar de las más de 560 mil familias cafeteras del país. De igual manera, el Comité considera que buena parte de las recomendaciones van en contravía de la estabilidad social que genera un sector que irriga recursos por más de \$5 billones a una población de más de dos y medio millones de personas asentadas en 590 municipios, y el cual de acuerdo con Cano, Vallejo, Caicedo, Amador & Tique (2012) produce un efecto multiplicador de 43 puntos básicos sobre el PIB por cada 10% de incremento en el ingreso cafetero.

Valga señalar que beneficiar en forma desequilibrada a ciertos actores de la cadena de valor del café, puede contribuir a perpetuar profundas inequidades del sector rural, en un país empeñado en reconciliarse y generar condiciones institucionales para el logro de la paz y el desarrollo social de todos sus habitantes.

Igualmente, la Misión minimiza la fortaleza de la institucionalidad cafetera, ejemplo a nivel internacional de las bondades de la acción colectiva para la obtención de resultados en favor tanto de la sostenibilidad social, económica y ambiental de una actividad basada en el modelo de explotación agrícola familiar, como de la construcción de capital social en las zonas rurales colombianas. No en vano, la economía institucional ha destacado la importancia de las Organizaciones de Productores Rurales (OPR) en la mejora de la competitividad de los productores agrícolas y la reducción de la pobreza rural, y representantes de decenas de países productores de vienen a Colombia a conocer el modelo institucional cafetero, entendiendo que la falta de instituciones es uno de los grandes limitantes y necesidades del campo. La razón para ello es que las OPR son arreglos institucionales

que favorecen la participación de los productores agrícolas en ambientes democráticos y el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, mediante el mejoramiento de su poder de negociación y la reducción de los costos de transacción.

Por lo anterior, a nivel de las iniciativas gubernamentales y de cooperación internacional, se ha despertado el interés por el establecimiento de organizaciones que soporten el desarrollo rural (Eastwood, Lipton, y Newell (2010) como se cita en Lozano, 2011). Inclusive durante el Tercer Foro Consultivo auspiciado por la *National Coffee Association (NCA)* en el marco del 50° aniversario de la Organización Internacional del Café (OIC), se expuso que uno de los grandes retos que enfrentan los caficultores en el mundo, es la consolidación de procesos asociativos que solamente pueden ser promovidos con eficacia mediante la existencia de instituciones y la generación de incentivos de mercado para organizar a los productores. Resulta al menos paradójico que las recomendaciones del Informe preliminar de la Misión vayan en sentido contrario y desconozcan las preocupaciones de los productores a nivel mundial.

Sin ser exhaustivos y con el fin de ilustrar las anteriores consideraciones y poner de presente la necesidad de una mirada integral al sector, la presentación de los argumentos del Comité Directivo se divide en varias secciones, siendo la primera de ellas esta presentación. En la segunda parte se exponen las razones por las cuales se considera que las propuestas de la Misión están aisladas del contexto social, político y económico por el que atraviesa el país. Por su parte, la tercera sección devela las limitaciones del Informe Preliminar en términos de los grandes retos que afronta la caficultura colombiana, mientras en la cuarta parte se registran algunas observaciones a las recomendaciones planteadas, y en la quinta se ilustran algunas inconsistencias e imprecisiones contenidas en el documento. La sexta sección destaca aspectos positivos contenidos en los diferentes estudios encargados por la Misión, y los cuales no son tenidos en cuenta en el Informe Preliminar ni en el Resumen Ejecutivo. Finalmente, la última sección concluye.

2. El café en el contexto del desarrollo rural y el posconflicto

A diferencia de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera de 2002, la Misión para la Competitividad de la Caficultura instaurada mediante

documento CONPES 3763 de 2013, se creó con un objetivo más amplio y trascendental cual es el de proponer estrategias que permitan resolver los problemas estructurales de la caficultura en el mediano y largo plazo con miras a garantizar la sostenibilidad y competitividad del sector de tal manera que contribuya a la consolidación de una sociedad más moderna y justa (CONPES 3763, 2013).

Esto implica ir mucho más allá de los ajustes institucionales, que aunque relevantes para una nueva estrategia, no son la única causa, ni consecuencia de las problemáticas y retos que enfrenta el sector cafetero colombiano tal como parecería desprenderse de la lectura del Informe Preliminar de la Misión. Diseñar estrategias para resolver los problemas estructurales del sector cafetero y contribuir a su sostenibilidad, implica pensar en qué modelo de desarrollo se quiere aplicar, el cual para la FNC, a diferencia de quienes buscan el crecimiento económico per se, es multidimensional y por ende extremadamente más complejo. Se trata entonces de pensar acerca de un paradigma para el progreso rural de un país que se encuentra en medio de un proceso de negociación para alcanzar la paz y avanzar hacia un período de posconflicto para el cual resulta de vital relevancia el fortalecimiento del liderazgo institucional del Estado y la provisión de bienes públicos que contrarresten de manera frontal la desigualdad presente en la sociedad rural.

Así lo reconocieron altos miembros del gobierno nacional y expertos académicos durante el LXXX Congreso Cafetero celebrado en diciembre de 2014, al afirmar que la Federación “es un verdadero modelo para el posconflicto, donde un inmenso número de pequeños productores logra organizarse a través de una entidad respetada y respetable”, o que “la caficultura será además, una pieza clave para el posconflicto en Colombia y para la consolidación de la paz” (Santos, 2014). De manera adicional resaltaron que “es un hecho que el modelo de provisión de bienes públicos y de creación de tejido social de la Federación, del gremio cafetero, ha sido eficaz y ha permitido mitigar los efectos del conflicto violento” (De la Calle, 2014), y que por ello “la institucionalidad cafetera juega un rol clave en el desarrollo rural del país, lo que en un eventual escenario de posconflicto también será relevante por la cohesión cafetera, su capacidad de ejecutar proyectos y de llevar bienestar a las familias campesinas en muchas regiones” (Cárdenas, 2014). En consecuencia, “la caficultura no debe ser vista como un simple

negocio ni un sector cualquiera para Colombia. Alrededor hay un modelo institucional (...) que es un referente, que debe ser valorado y necesita consolidarse hacia el futuro” (Bagley, 2014).

Por lo anterior, resulta difícil de entender que la versión preliminar del Informe de la Misión se encuentre tan alejada de la realidad social y política del país, proponiendo reformas institucionales que conducen a incrementar el poder de mercado de grandes compañías privadas privilegiando la concentración de la riqueza mediante el crecimiento económico como prioridad, cuando el país y la sociedad rural precisamente urgen de políticas integrales en diferentes ámbitos que se orienten a la superación de la inequidad social y los desequilibrios ambientales.

En contraste, mientras los países miembros de la OCDE han reforzado la inversión pública destinada a la provisión de bienes públicos, la subvención a los agricultores y el establecimiento de barreras comerciales y no comerciales para los productos agrícolas, en los países en desarrollo, incluido Colombia, se siguen impulsando modelos de desarrollo que privilegian la acción del mercado, con consecuencias que terminan fomentando la inequidad y la concentración de los recursos en beneficio de grandes multinacionales que controlan el sector.

Así lo reconoció el más reciente Informe de Desarrollo Humano para Colombia (PNUD, 2011) al destacar que el modelo de desarrollo rural basado en la liberalización y en el predominio del mercado sobre el Estado, tiene al menos ocho razones que lo hacen inadecuado, entre ellas: no promover el desarrollo humano; hacer más vulnerable a la población rural; ser inequitativo; no propender por la sostenibilidad ambiental, y no afianzar la institucionalidad rural. Esto resulta aún más relevante en un contexto de pequeñas explotaciones agrícolas familiares, como es el caso de la caficultura en Colombia, para el cual el consenso nacional es propender por una mayor igualdad en el desarrollo del campo con miras a reducir los conflictos de violencia que tradicionalmente ha sufrido el campo colombiano.

EL PNUD señala que en muchos sectores, el Estado dejó de proveer bienes públicos alimentando con ello la desigualdad y perpetuando la marginalidad y la pobreza de los grupos vulnerables, especialmente de los pequeños productores rurales que carentes de representación y mecanismos de participación, se encuentran en condiciones de fragilidad para aprovechar las oportunidades a lo largo de la cadena productiva.

De manera que hoy más que nunca es necesaria una visión integral del desarrollo, que tenga en cuenta que el crecimiento económico de libre mercado no siempre favorece la distribución del ingreso, la riqueza y el poder y que por tanto resulta imperativo valorar los costos y objetivos sociales del mismo (Corredor, 2003). De igual manera, se pone de presente la importancia de evaluar los impactos que en lo social, lo económico y lo ambiental pueden tener medidas que se propongan en un trabajo de estas características, aspecto en el que el Informe presenta un inmenso vacío. Se trata entonces de equilibrar las cargas, si bien el proteccionismo puede resultar insostenible, también lo es el anti intervencionismo, como lo ha reconocido el Informe de Desarrollo Humano “la problemática rural necesita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado: abrir las puertas de la modernización con un Estado más interventor y regulador” (PNUD, 2011).

Esta es una demanda social que incluso ha sido reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo, y que el mismo Presidente Juan Manuel Santos en su Informe de Gobierno 2010-2014 presentado en el Conversatorio de Cartagena y en su discurso de posesión para el período 2014-2018, resaltó al afirmar que el único camino para la prosperidad económica y social es la implementación de un gobierno de Tercera Vía puesto que “hemos probado que los grandes cambios se logran mejor con reformas bien pensadas y bien implementadas que con revoluciones o actos arbitrarios de poder” (Santos, Informe al Congreso, 2014, p. 8). Para ello, resulta necesario hacer más eficiente al Estado, a través de un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social y conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación, la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana (PND 2010-2014). En otras palabras, la máxima de que “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” cobra especial vigencia en la actualidad del campo colombiano, donde es evidente que los altos costos de transacción que enfrentan los pequeños productores agrícolas son una fuente de inequidad que se traduce en una reducida competitividad.

Ahora bien, no es menos relevante el hecho de que la crisis del sector rural, anticipada por el Informe de Desarrollo Humano, haya estallado en forma de paros, bloqueos y manifestaciones sociales durante 2013, todas ellas reclamando una mayor presencia del Estado y evidenciando problemas estructurales para la competitividad asociados al reducido tamaño de las

explotaciones; la falta de formalización de la propiedad rural; la dificultad de acceso al crédito; el fuerte impacto sobre la productividad de las alteraciones climáticas; los sobrecostos en los agroinsumos; la falta de vías y redes de comercialización; la vulnerabilidad del productor frente a los mercados y las nuevas tecnologías, y por supuesto las nefastas consecuencias del conflicto interno, entre otras.

Ante el calibre y contundencia de estas demandas, la respuesta del Estado no podría ser otra que la reconstrucción participativa de la política pública de desarrollo rural a través del llamado Pacto Nacional Agrario que anunció cuantiosas inversiones en el campo, y la promesa de un fortalecimiento institucional a nivel territorial y sectorial para el desarrollo de proyectos productivos y la generación de capacidades que permita sacar de la trampa de pobreza a miles de hogares campesinos. En este sentido, las estrategias de competitividad para la caficultura no deben ir en contravía de lo que el mismo gobierno ha formulado para el sector rural, como pareciera sugerir la versión preliminar del informe presentado.

Si bien los cafeteros cuentan con herramientas institucionales mucho más consolidadas que el resto del sector rural colombiano, lo que corresponde sería precisamente continuar profundizando y afinando el funcionamiento de este arreglo institucional, que incluso puede servir de modelo para la superación de las problemáticas estructurales del campo, las cuales de ninguna manera quedarían resueltas simplemente con una escisión institucional, cual resulta ser la propuesta que más destaca el Informe Preliminar.

Tampoco puede dejarse de lado la realidad nacional. El Informe preliminar soslaya el hecho de que el país se encuentra en medio de un proceso de paz, en el cual ya se han logrado avances importantes en materia de desarrollo agrario integral y cuyos consensos giran precisamente alrededor del fortalecimiento de la economía campesina en temas como el acceso y uso de la tierra, la formalización de la propiedad, la delimitación de la frontera agrícola y las zonas de reserva campesina; el desarrollo de programas con enfoque territorial; la necesidad de infraestructura productiva; el acceso a la seguridad social, la educación, los servicios de salud y la vivienda; la necesidad de estimular la producción y la productividad agropecuaria; la formalización del empleo, y el mejoramiento de la capacidad para generar ingresos en los habitantes del campo.

De esta forma, las demandas sociales, los diálogos de La Habana y las recomendaciones de expertos que han sobre-diagnosticado la situación del campo colombiano, terminan encontrando un lugar común al señalar que los retos de la agricultura están relacionados con el crecimiento sostenido de la productividad agropecuaria; el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales; la adaptación de los sistemas productivos al cambio climático; la articulación de los pequeños productores al crecimiento y desarrollo de la agricultura, y la generación de condiciones de progreso, equidad y vida digna de los habitantes rurales (Junguito, Perfetti, & Becerra, 2014).

Precisamente para transformar estas propuestas en lineamientos de política de mediano y largo plazo, el gobierno nacional puso en marcha una Misión para la Transformación del Campo o Misión Rural, que abarca cinco ejes temáticos: el rol de lo rural en el desarrollo del país; el desarrollo rural para el cierre de brechas sociales; la provisión de bienes públicos sectoriales; el desarrollo agropecuario sostenible y competitivo; y el establecimiento de arreglos institucionales modernos y eficientes. Por lo que bien cabe preguntarse ¿el Informe Preliminar de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura contribuye a los propósitos nacionales que se buscan a través de la Misión Rural?

Para aproximar una posible respuesta a esta pregunta cabe señalar que el Informe Preliminar parece no tener en cuenta el enfoque de las demandas sociales, los acuerdos de La Habana en materia de desarrollo agrario, los diagnósticos de expertos sobre la problemática rural, las recientes acciones del gobierno en el marco del Pacto Nacional Agrario, las prioridades definidas para la inversión sectorial y el enfoque dado a la Misión Rural. De esta forma, es posible que se esté incurriendo en lo que en análisis de política pública se conoce como un error del tercer tipo, que no es más que "...ofrecer una solución al problema que no es. La consecuencia obvia de caer en este error es que, además que el verdadero problema no es resuelto, se pueden generar nuevos problemas". (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 78).

Ahora bien, de acuerdo con Ordoñez-Matamoros (2013) existen dos tipos de causas para explicar la ocurrencia de un error del tercer tipo:

- i) *Énfasis indebido en la solución más que en la estructuración del problema:* Como se evidencia más adelante, el Informe Preliminar no estudia a fondo los determinantes de la productividad del café ni los factores

o choques exógenos que pueden afectarla. Asimismo, evita señalar los procesos de transformación de la estructura productiva que vivió el país en las últimas dos décadas y la puesta en marcha de estrategias contundentes para la reconversión del parque cafetero. Por el contrario señala como casos exitosos algunos países productores de café cuyos modelos resultan bastante cuestionables. Para el Informe la única causa y en consecuencia la única solución, es la existencia de una estructura institucional que limita el libre juego del mercado y por ende todos los estudios encargados por la Secretaría Técnica conducen a dicha conclusión.

- ii) *Confusión del analista entre la sensación problemática y el problema real:* Esto implica considerar una serie de aspectos o relaciones causales que pueden no ser correctas o relevantes, como ocurre en el caso del capítulo VII, en el que los indicadores de desempeño del sector se le atribuyen únicamente a la cantidad de acciones en que interviene el sector público, circunstancia que en un exceso de reduccionismo omite toda relevancia que puedan tener factores como las alteraciones climáticas, los choques de precios, los problemas de seguridad en el campo, las limitantes estructurales de la propiedad rural, etc.

El problema de incurrir en el error del tercer tipo, es que se llega a una definición subjetiva del problema en la cual los tipos de soluciones sugeridas pueden no ser efectivas o conducen a agravar la situación, porque no se ataca el problema real sino que se busca implementar una solución que es preconcebida y predilecta por quien la formula.

Esto se evidencia al analizar los diez mensajes centrales y recomendaciones del Resumen Ejecutivo, que si bien en su mayoría corresponden a lugares comunes para todos los actores del sector cafetero, no se encuentran soportados en un proceso argumentativo estructurado que permita vislumbrar la manera cómo la Comisión llegó a sus conclusiones. Asimismo, el documento evita mencionar de manera concreta y concisa cuáles serían las estrategias necesarias para el logro de dichos objetivos. Un ejemplo de ello, reside en la afirmación indiscutible de que “sólo con una caficultura rentable será posible erradicar la pobreza en las zonas cafeteras” (p. 46) para lo cual resulta necesario aumentar aún más la productividad y reducir los costos. Visto de esa forma, la argumentación luce lacónica en la medida en

que no especifican las medidas de política necesarias para alcanzar dicho propósito. Asimismo, deja de lado el efecto de otros factores estructurales que se escapan del control del productor y los cuales también impactan los costos de producción y por ende la rentabilidad. Igual ocurre en el punto 3 con la afirmación de que “la regulación de calidad limita el crecimiento de las ventas de cafés especiales” (p. 47), lo que resulta contradictorio y carece de fundamentación por cuanto el objetivo de mantener un nivel mínimo de calidad para las exportaciones del grano ha sido precisamente el de diferenciar el café en los mercados internacionales permitiendo que el grano colombiano gane rápidamente participación en el segmento de especiales. Las cifras en cuanto a la estructura actual de las exportaciones así lo demuestran. Otro tanto se registra en el punto 8 “una caficultura sostenible ambientalmente requiere de Buenas Prácticas Agrícolas” (p. 50). Aunque la afirmación resulta incontrovertible no se entiende cómo una mayor flexibilización de la regulación puede contribuir a mitigar fenómenos ambientales indeseables, cuando la práctica mundial para combatir externalidades negativas y contrarrestar los efectos depredadores del mercado, ha sido precisamente la de implementar normas más exigentes en materia ambiental. Llama la atención que se presente esta recomendación como algo novedoso cuando precisamente el documento elaborado por *Wildlife Conservation Society (WCS)* para la Misión, reconoce el liderazgo de la FNC a través de Cenicafé en cuanto a la temática de Buenas Prácticas Agrícolas.

En las siguientes secciones se aportan mayores elementos frente al hecho de que el Informe preliminar de la Misión parece estar desarrollando un enfoque limitado de la problemática y se encuentra soportado en algunas afirmaciones sin sustento o que corresponden a errores de apreciación y sesgo en el análisis.

3. Enfoque limitado del Informe. El café más allá de la comercialización

Desde hace más de 87 años, el sentido y la razón de ser de la institucionalidad cafetera más allá del café han sido los cafeteros. Esto resulta de vital importancia si se quiere analizar el sector para proponer políticas para su desarrollo y principalmente para sugerir propuestas de ajuste a su institucionalidad.

En general, la sociedad espera que las acciones del Estado tiendan a beneficiarla, partiendo de la identificación de quiénes son y cómo son los grupos o comunidades afectadas por cualquier problemática que se considere socialmente relevante y cuáles efectos puede causar en ellos cualquier intervención pública (una decisión pública también es no intervenir). En este sentido, se encuentra que el Informe preliminar: i) Se ocupa más del café en sí mismo, aunque de manera parcial, que de los problemas que afectan a los cafeteros y sus familias; y ii) Omite dimensionar los efectos que pueden traer para el sector la implementación de las propuestas de ajuste.

A continuación y como ilustración de lo anterior se exponen cuatro aspectos que se consideran inevitables para el estudio del sector cafetero y para el desarrollo de estrategias de sostenibilidad de la caficultura, los cuales deberían tener una mayor relevancia dentro del Informe preliminar de la Misión:

a. El carácter familiar de la caficultura

Si algo caracteriza la institucionalidad cafetera es su orientación hacia el bienestar de las familias cafeteras y la generación de valor en las comunidades rurales donde está presente el café.¹ Es decir, los esquemas de comercialización del café implementados por la Federación no son un fin en sí mismos ni buscan generar rentas privadas, sino que encuentran su razón de ser en el mejoramiento del ingreso cafetero por la vía de la disminución de los costos de transacción, la facilitación del acceso al mercado, y el desarrollo de infraestructura para el mejoramiento de la calidad de vida de la familia cafetera y sus comunidades.

Esto es así, porque los más de 560 mil cafeteros son en su inmensa mayoría pequeños productores, 96% de los cuales tienen cultivos con menos de 5 hectáreas que comprenden el 73% del área cultivada en el país y responden por 70% de la producción cafetera nacional. Del total, el 51% tiene menos de 1 hectárea en café y tamaño promedio de cultivo de 0,6 hectáreas en fincas cuya área total no supera las 2,8 hectáreas, convirtiendo al minifundio e

¹ En este mismo sentido, el Director de la Misión Rural, José Antonio Ocampo ha afirmado que los recursos para el agro deben apuntar a proveer a los habitantes del campo educación, salud, protección social, servicios públicos productivos, crédito, infraestructura, ciencia y tecnología y asistencia técnica.

incluso al microfundio en una de las características del sector con todas las complejidades que esto supone para la acumulación de capital y el desarrollo de condiciones de competitividad individuales.

Por ello, la vasta mayoría de productores colombianos difícilmente podría enfrentar por su cuenta y riesgo todos los desafíos que demanda el mercado mundial del café. Para lograr la competitividad en estructuras de producción tan pequeñas se requiere de la acción colectiva por cuanto es la manera más eficiente en la que pequeños productores dispersos pueden sumar sus fuerzas para enfrentar la variabilidad climática, los choques del mercado, las exigencias del consumidor, los impactos ambientales, el mejoramiento continuo de la calidad, la investigación científica, la promoción y posicionamiento de su producto, etc. En este orden de ideas, mirar la actividad cafetera con una óptica exclusiva de racionalidad económica o de competencias individuales difícilmente permite un diagnóstico acertado sobre las realidades de una población dispersa en las montañas colombianas.

Debido a lo anterior, la institucionalidad cafetera ha desarrollado una alta capacidad de gestión de recursos de terceros para el desarrollo de programas de inversión social en beneficio de las familias cafeteras. La Federación multiplica los aportes de los productores al Fondo Nacional del Café (FoNC) estableciendo alianzas con el gobierno nacional, los gobiernos locales (departamentos y alcaldías), las agencias de cooperación internacional, los gobiernos extranjeros, los clientes y ONG's internacionales. Así, entre 2009 y 2013, excluyendo el programa de Protección del Ingreso Cafetero (PIC), la Federación ejecutó recursos por \$2.4 billones en inversión social y programas de desarrollo en beneficio de los productores y sus comunidades. Esto representa 3.6 veces más recursos que los recibidos por contribución cafetera. Es decir que por cada peso aportado por los productores la Federación gestionó \$3,6 adicionales provenientes de otras fuentes. Ignorar esta capacidad de gestión y de implementación de programas en los diagnósticos y recomendaciones, no solamente resulta inadecuado y muestra vacíos en el análisis, sino que termina reduciendo o minimizando la capacidad de acción de las instituciones cafeteras colombianas.

Adicionalmente, al ser un sector compuesto principalmente por pequeños productores, resulta necesario garantizar una estructura gremial que permita su participación y una eficaz interlocución a través de instancias de representación elegidas de manera democrática. En efecto, durante las

últimas elecciones cafeteras realizadas en septiembre de 2014, se refrendó la legitimidad de los representantes gremiales con un nivel histórico de participación del 67,3% de los 374.540 caficultores habilitados para votar y quienes eligieron libre, democrática y participativamente a 4.620 líderes cafeteros municipales y departamentales, de un total de 15.864 candidatos. Valga resaltar que son los 90 miembros principales de los Comités Departamentales quienes representarán a los cafeteros en el Congreso Nacional de Cafeteros durante los próximos cuatro años. Además para garantizar la transparencia del proceso se contó con la participación de 430 delegados de la Misión de Observación Electoral (MOE), que avaló los resultados electorales. En otras palabras, la democracia y representatividad de los líderes elegidos no son sólo algunas de las fortalezas reconocidas a la institucionalidad cafetera en Colombia y el mundo, sino que decididamente contribuyen a la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de capital social.

b. El debate sobre la institucionalidad cafetera

El Informe Preliminar plantea el debate sobre sí la institucionalidad incide y en qué sentido sobre los indicadores de desempeño del sector. Para ello, a partir de una encuesta respondida por 11 países productores de café, realiza una comparación internacional de los diferentes arreglos institucionales existentes. No obstante, si bien los autores hacen explícitos los supuestos del análisis, resulta pertinente evidenciar que el mismo es limitado en su alcance de tal suerte que tenerlo como insumo único y válido para el establecimiento de propuestas de ajuste institucional puede ser inapropiado.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que la definición de institucionalidad cafetera que se asume en el Informe es limitada, como el mismo documento lo reconoce, y en consecuencia es evidente que sus conclusiones o cualquier análisis derivado del mismo también lo son.² Aunque el modelamiento matemático sea robusto, un análisis institucional profundo

² En el sector cafetero colombiano se entiende por institucionalidad un concepto más amplio que North (North, 1995) define como un conjunto de normas, reglas y acuerdos formales o informales que rigen la interacción humana. Estos arreglos institucionales generan incentivos, permiten la reducción de los costos de transacción, la protección de los derechos de propiedad y fomentan la confianza entre los actores para actuar de forma coordinada y alcanzar objetivos sociales y económicos que son de interés público.

no podría basarse simplemente en una correlación estadística entre indicadores de desempeño y cantidad de intervenciones del sector público estimada a partir de una muestra constituida por 11 encuestas. La razón, es que de un lado los indicadores de desempeño están efectivamente afectados por variables exógenas a la institucionalidad que no son explicadas dentro del ejercicio cuantitativo propuesto y de otro, la determinación del grado de intervención no es independiente del criterio del analista y obedece a sus propios preceptos.

De acuerdo con Hodgson (1998), un análisis institucional no se detiene en la correlación estadística, se enfoca en el funcionamiento del arreglo institucional y en los procesos causales que dan lugar a los indicadores de desempeño lo cual depende de un conjunto más extenso de factores.

Esta crítica de la economía institucional se ha planteado en ámbitos más académicos, dada la amplia tendencia a aplicar modelamientos matemáticos para el análisis de fenómenos económicos en condiciones para las que no son apropiados, lo cual conduce a explicaciones distorsionadas de los complejos fenómenos sociales (Lawson, 2014).

Este argumento puede trasladarse a la conclusión del documento según la cual, los países que más intervienen obtienen peores resultados en calidad, producción, costos, ingresos por hectárea y porcentaje de precio externo transferido, razones por las cuales permitir el libre funcionamiento del mercado conduce a un mejor desempeño del sector. Existen al menos tres factores con los cuales puede argumentarse con robustez que lo primero no necesariamente conduce a lo segundo y viceversa:

- i) *Adolece de un análisis de causalidad:* Como bien señala el documento existe una diversidad de arreglos institucionales en los países exportadores de café. Sin embargo, no puede concluirse que todos persigan los mismos objetivos y mucho menos que los indicadores de desempeño utilizados sean consecuencia directa y única de la institucionalidad presente en la muestra de países estudiados. Existen factores exógenos que pueden afectar la producción y la productividad en un momento determinado y los cuales escapan al control de las instituciones. Dentro de los mismos valga resaltar por su impacto en las actividades agrícolas, la variabilidad climática, la volatilidad de precios externos asociados a fenómenos especulativos y la inestabilidad económica

mundial, las alteraciones del orden público, y la vulnerabilidad de los cultivos a plagas y enfermedades.

Asimismo, los mismos países que el informe considera como exitosos para el periodo analizado han sido calificados como no tan exitosos por otros autores. Por ejemplo de acuerdo con Sacco Dos Anjos, Belik, & Velleda Caldas (2013), el incremento de la producción cafetera en Brasil se ha debido en buena medida al crecimiento del consumo interno. De manera adicional, estos autores señalan que: i) Se ha producido una concentración de los procesos industriales y una extranjerización de la propiedad con costos ambientales importantes (producción mecanizada al sol); ii) La estrategia de penetración del mercado se ha basado en el aumento del volumen más que del valor de la producción, circunstancia que se evidencia en la tímida presencia del café brasileiro en el mercado de especiales y una mayor participación de las exportaciones hacia países re-exportadores que se apropian de la agregación de valor.

Por su parte, para el caso de México, Diaz & Escamilla (2013) mencionan que la liberalización del mercado significó una pérdida en el nivel de producción y una disminución de la calidad del grano, además de que el sector ha realizado diversos esfuerzos por diseñar estructuras organizacionales con resultados muy limitados. Asimismo, otros autores afirman que el retiro del sector público de la comercialización “lejos de impulsar a los productores a integrarse hacia adelante buscando darle mayor valor a su grano, ha generado un aumento en el nivel de concentración de los actores dominantes en las partes medias y finales de la cadena” (Pérez Akaki, 2013, p. 140) causando un enorme retraso frente a otras economías cafeteras centroamericanas y perpetuando el empobrecimiento de los productores. En cuanto a Nicaragua, (Mendoza, Fernández, & Kuhnekath, 2013) establece que la comercialización se realiza a través de sistemas que son en extremo perjudiciales para el pequeño productor puesto que apenas reciben el 30% del precio externo y la prima de calidad es absorbida por el eslabón industrial. Valga señalar que a pesar de que en los últimos años Centroamérica ha reducido su producción ostensiblemente debido al fuerte impacto de la roya, las acciones institucionales para superarlo son escasas, razón por la

cual tanto los actores gubernamentales como las agencias multilaterales de cooperación han acudido en muchas ocasiones a solicitar el apoyo de Cenicafé.

En cambio para Colombia otros autores han señalado que la integración de la cadena y la promoción de la marca produjeron el aumento de los precios del grano en el mercado internacional y el posicionamiento del café a nivel mundial. Igualmente, coinciden en afirmar que fue el único país para el cual el rompimiento del Pacto de Cuotas no significó el desmantelamiento institucional sino una nueva etapa de mejora de la calidad y acceso a nichos de mayor valor (Uran Carmona, Acevedo, & Piedrahita, 2013).

- ii) *Existe sesgo de selección:* En el mundo hay más de 60 países productores de café de los cuales el 65% hacen parte de la Organización Internacional del Café (OIC). Asimismo, a pesar de que la encuesta fue enviada a 16 países sólo 11 de ellos la contestaron a solicitud de dicho organismo multilateral, el Informe Preliminar no explicita la metodología de selección utilizada de manera que el lector conozca porque se incluyeron en la muestra o no. Tampoco incluye un contrafactual con base en el cual determinar cuál es el arreglo institucional más idóneo como parámetro de referencia y el estudio obvia en establecer que los objetivos que persigue cada arreglo institucional obedecen a características muy disimiles de cada país tales como la relevancia económica y social que tienen tanto el sector cafetero como la agricultura en general. Además la calificación de cada acción de intervención se asigna según el criterio del analista, lo que afecta el conteo de frecuencias. Un claro ejemplo de esto es que en Brasil, existe un precio de referencia que ordena el mercado y el gobierno interviene eventualmente el mercado por razones sociales cuando los precios son muy bajos, además de realizar compras públicas de físicos. No obstante, dicha circunstancia no se califica como una intervención. Igual ocurre en cuanto al manejo de inventarios, el control de calidad, la promoción internacional y el mercadeo doméstico, acciones que son clasificadas de manera diferente para todos los países aunque en su ejecución intervienen los mismos actores. Claramente otro analista con la misma información podría llegar a resultados completamente distintos.

iii) *Problemas de intertemporalidad*: Los choques y las acciones de respuesta institucional no se presentan en el mismo momento del tiempo. Los choques ocurren hoy y sus impactos pueden ser devastadores en el futuro. Las acciones implementadas para alcanzar la recuperación toman tiempo, son costosas y sus efectos se ven en el mediano y largo plazo. Para hacer frente a las dificultades implícitas a la agregación de preferencias individuales, el enfoque de elección racional recomienda el establecimiento de instituciones que de manera paralela permiten el logro de objetivos comunes e individuales. Este problema de intertemporalidad queda sin resolver en el análisis institucional elaborado por (Lora, Meléndez, & Tommasi, preliminar), y el más claro ejemplo de ello es la respuesta del gremio cafetero frente a la variabilidad climática.

En Colombia, la ola invernal de 2010/11 fue crítica en términos de productividad, por lo que sería inapropiado evaluar la efectividad institucional cuando la producción cafetera cayó 30%. Llevar a cabo una transformación productiva para revertir esta situación no solamente requirió de varios años sino de un enorme esfuerzo económico y una gran capacidad institucional. Así las cosas, el impacto de las acciones implementadas por la Federación de Cafeteros solo fueron palpables en la producción registrada para el año cafetero 2013/14. El caso contrario es Centroamérica, cuya afectación por variabilidad climática fue más intensa en 2012/13. A la fecha, las instituciones tanto públicas como privadas han sido incapaces de desarrollar estrategias para el control efectivo de la roya, y la disponibilidad de variedades resistentes adaptables a la zona es limitada, por lo que la condición de vulnerabilidad de la actividad seguirá estando presente en el mediano plazo.

c. Los factores determinantes de la competitividad

Otro de los vacíos del Informe Preliminar radica en la ausencia del estudio y planteamiento de propuestas para mejorar la competitividad de la caficultura, ignorando el mandato que le diera el CONPES 3763 de 2013. Este no es un hecho menor, pues en el seno del Sistema Nacional de Competitividad se ha reconocido la necesidad de una agenda centrada en el mejoramiento de la calidad de la educación; la reducción de la informalidad; el desarrollo

de proyectos de infraestructura que faciliten el acceso a los mercados del pequeño, mediano y gran productor; la mejora en el funcionamiento de la justicia, tanto para las empresas como para todos los ciudadanos, y el acceso a servicios de salud de calidad que se traduzca en mejores desempeños laborales.

En este sentido, resulta extraño que el Informe no haya considerado los factores externos a la finca que afectan la competitividad y que dentro de las recomendaciones no haya incluido la necesidad de una política de desarrollo productivo para la caficultura.

Así, en el Informe Preliminar se encuentran escasas referencias a varios factores que potencializan la competitividad de la actividad cafetera. En primer lugar, no se hace mención a la infraestructura y procesos de poscosecha para el beneficio y secado, procesos determinantes para la calidad del café y la productividad de la actividad. Tampoco se alude a la necesidad de políticas para la reducción de los costos de producción incluyendo acciones frente al problema de los altos precios de los fertilizantes y agroquímicos, el acceso al crédito para capital de trabajo y la inversión productiva. Asimismo, no se consideran estrategias para abordar temas como la formalización laboral, la educación rural, la seguridad social, la bancarización y la adaptación de la actividad a la variabilidad climática, así como el desarrollo de sistemas productivos basados en las condiciones y capacidades regionales.

En particular, llama la atención que un tema de suma relevancia para la transformación productiva del parque cafetero, principalmente para pequeños productores, como es el caso del programa Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) financiado a través de crédito, apenas se menciona ligeramente en el Resumen Ejecutivo. De igual manera, se evita indicar el papel desempeñado por el Servicio de Extensión de la Federación en la ejecución del PSF gracias a la canalización de más de \$1 billón para la transformación productiva del parque cafetero mediante el otorgamiento de 213 mil créditos cuyo valor promedio por productor no excedió los \$5 millones.

Preocupa además la ausencia de un análisis profundo de la estrategia de mercadeo y posicionamiento del café colombiano, tanto desde la perspectiva de su venta a comercializadores y tostadores como directamente al canal detallista y las grandes superficies. No se desarrollan ni se valoran las estrategias de defensa y promoción del origen, del posicionamiento frente al consumidor o del etiquetado. Mientras que a través de los años la institucionalidad cafetera ha buscado alejar al café colombiano del mundo de los

productos básicos mediante la diferenciación para fortalecer la capacidad de negociación del origen Colombia, el Informe Preliminar sugiere que la racionalidad, en beneficio de los comercializadores, es que el café colombiano abandone el posicionamiento que ha logrado, convirtiéndose en un producto básico más.

En ausencia de muchos de estos bienes públicos e intervenciones de mercado, el caficultor tendría que enfrentar diferentes cuellos de botella que limitarían su competitividad. Por eso, una estrategia para la mejora de la competitividad y la rentabilidad de la actividad debe tomar en consideración las dimensiones de lo sectorial pero también los temas transversales que afectan directamente a la actividad cafetera.

d. Los cambios en la estructura productiva

El documento preliminar adolece de una explicación integral sobre la dinámica reciente de la producción de café en Colombia y los esfuerzos realizados por la institucionalidad para afrontar los desafíos del clima y el envejecimiento del parque cafetero. Al no darle la importancia requerida a estas realidades y transformaciones internas, se presenta un escenario descontextualizado de la situación del sector, razón por la cual carece de un insumo esencial para la formulación de políticas que propendan por la mejora de la competitividad de la actividad cafetera. Por lo demás no se aprovecha el trabajo para hacer recomendaciones que apunten al mejoramiento de las políticas y ejecuciones implementadas, puesto que temas como el de la renovación es una tarea continua que puede ser objeto de progreso y avance.

Mientras en los años 90, el 48% del área cultivada se encontraba concentrada en el eje central cafetero (Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle) en zonas de alta productividad, la mayoría a plena exposición solar (61% del área al sol a nivel nacional se concentró en esta zona) y con áreas promedio de cultivo por finca muy superiores al promedio (3,2 ha/finca frente a 1,6 ha/finca), en 2014, la estructura productiva del parque cafetero es muy diferente. No solamente se produjo una recomposición del área entre diferentes regiones del país, sino que el área promedio del cultivo se redujo y se concentró en pequeñas y micro explotaciones agrícolas. No menos importante fueron los problemas de seguridad en muchas zonas de producción y resulta sorprendente que en un país cuya prioridad es en este momento

la superación del conflicto, el tema no merezca siquiera una mención en el documento cuando son muchas las zonas productoras que han tenido que padecer de manera directa los efectos de esta tragedia nacional.

De manera adicional, las alteraciones climáticas no solo se hicieron más profundas sino que tuvieron consecuencias más desastrosas, por lo que fue necesario implementar una política de transformación productiva de gran envergadura para enfrentarlas mediante la renovación por siembra de variedades resistentes a la roya y la reconversión de áreas tradicionales y envejecidas por cultivos tecnificados jóvenes con mayor densidad de siembra. El efecto temporal de esta política fue una disminución del área productiva lo que asociado a otros factores entre los que se destaca el fenómeno La Niña, produjo una disminución del 30% en la productividad del parque cafetero.

Los resultados del programa de renovación impulsado por la Federación son contundentes: i) El 80% del total del área sembrada en café corresponde a cafetales jóvenes tecnificados; ii) Se duplicó el área de cultivo establecida mediante el uso de variedades resistentes a la roya (30% en 2008 vs. 63% en 2014) ; iii) La edad promedio del parque cafetero disminuyó de 12,4 años en 2009 a 7,3 en 2014; iv) La densidad de cultivo pasó de 5.103 a 5.417 árboles por hectárea, razón por la cual en la actualidad, el parque cafetero está compuesto por más de 4.865 millones de árboles, 17% más que lo registrado en 2009; v) La productividad del cultivo pasó de 10,2 sacos de café verde por hectárea en 2009 a 15,2 en 2014.

La transformación del parque cafetero ha hecho posible la construcción de una nueva estructura productiva para los próximos treinta años en favor de más de dos millones y medio de personas asentadas en las zonas productoras de café en Colombia. Este horizonte de tiempo corresponde a la vida útil de la totalidad de los cafetales renovados, circunstancia que además permitirá aumentar la producción de café en el futuro próximo. No se entiende entonces por qué la transformación estructural llevada a cabo en los últimos años y que representa un cambio cualitativo en relación con las expectativas de producción para los próximos años no se analice a profundidad identificando sus enseñanzas y precisando los pasos a seguir para poder consolidar un esfuerzo de tal magnitud pues si bien es mucho lo que se ha hecho también es cierto que todavía existen oportunidades para hacer mucho más.

4. Observaciones a las recomendaciones de la Misión

A continuación se plantean algunas observaciones a las principales recomendaciones del documento. Para ello, se toma en consideración que en algunos casos las recomendaciones sugieren un diagnóstico no documentado que puede conducir a la realización de una acción que no sea relevante o prioritaria. Igualmente, las observaciones plantean darle un matiz a las diferentes recomendaciones, puesto que podrían implicar mayores costos sociales y económicos, volviéndose inviables desde una perspectiva de costo-beneficio.

Valga señalar, que las siguientes reflexiones tienen por finalidad advertir sobre las dificultades y los efectos inesperados que podrían traer las recomendaciones incluidas en el documento preliminar, y hacer un llamado para que las reformas necesarias en la caficultura partan del conocimiento práctico de los problemas en Colombia, y no de un enfoque que sugiere un gran distanciamiento de las realidades del sector y un sobredimensionamiento de la efectividad de acciones registradas en otros países que no han sido analizadas con profundidad.

a. Garantía de compra

A pesar de que el reto de la comercialización para los pequeños productores agrícolas, asociado con los altos costos de transacción está ampliamente documentado, el Informe Preliminar lo ignora abiertamente. Es importante recordar que la Garantía de Compra es ante todo un bien público y cumple un rol central dentro de la política cafetera al contribuir a la formación de precios, proporcionar al productor acceso a los mercados y reducir sus costos de transacción. La Garantía de Compra está dirigida a fomentar la competencia por el producto en los mercados locales donde los pequeños productores agrícolas enfrentan asimetrías de información y fallas del mercado que conducen a pérdidas de bienestar y competitividad.

Así las cosas, para el caso del café, la comercialización está dada por unidades productivas con tamaños de cultivo muy pequeños que no superan las 1,6 hectáreas en promedio, de propiedad de centenares de miles de productores quienes venden su cosecha en millones de transacciones que se producen en más de la mitad de los municipios del país. En 2013, de acuerdo con cifras de la Federación, el tamaño promedio de la transacción

de café correspondió a menos de 70 kg de café pergamino seco y el 21% (805 mil) de ellas correspondió a la compraventa de menos de 25 kg de café pergamino seco.

No es difícil imaginar la situación de vulnerabilidad de un productor que espera vender pequeñas cantidades de café. Antes que nada está incurriendo en altos costos de transacción representados en el tiempo y el valor del transporte. A diferencia del café en Colombia, la determinación del precio en el mercado local de cualquier producto agrícola es incierta debido a la falta de información y al escaso poder de negociación que tienen los productores. Asimismo, el costo en el que debe incurrir un pequeño productor agrícola para obtener liquidez también puede ser sustancial.

Para corregir las asimetrías de información, la Garantía de Compra actúa mediante la publicación diaria de un precio de referencia para el mercado. De igual manera, para que los compradores locales se vean incentivados a competir en el mercado, la Garantía de Compra también supone la disponibilidad de liquidez, así como de una gran capacidad logística y de acopio cercana a las fincas cafeteras, de manera que en todo momento el productor tenga la opción de vender su café con destino a la Federación de Cafeteros o a cualquier otro actor dispuesto a pagar el mejor precio por su cosecha en el mercado local. En el caso colombiano, 514 puntos de compra distribuidos en el país cafetero permiten que por la vía de la competencia en el mercado: i) El FoNC adquiera en promedio el 25% de la cosecha cafetera nacional, porción suficiente para que la producción nacional se comercialice a precios por encima del precio de referencia y no se ejerza poder oligopsónico por parte de ningún actor en el mercado interno; ii) Los productores obtengan una transferencia superior al 90% del precio de exportación.

En suma, la política de la Garantía de Compra favorece la competencia por el acopio de café en centenares de mercados locales donde el productor enfrenta un altísimo grado de vulnerabilidad y altos costos de transacción. El precio de referencia no solo evita que los pequeños productores sean abusados en sus mercados locales sino que efectivamente se constituye en un referente práctico. En efecto, el precio promedio pagado tanto por las Cooperativas como por los actores privados es superior al precio de referencia, lo cual señala que la Garantía de Compra cumple su misión al informar un precio que sirve como piso de mercado. De esta manera esta política es clave para la competitividad, y preserva y fortalece el capital social del sector cafetero.

Asimismo, no es discriminatoria y beneficia a la totalidad de los productores, características que la hacen merecedora del calificativo de bien público.

La evidencia, incluida dentro de los mismos estudios encargados por la Misión de Estudios, señala que la Garantía de Compra ha generado un mercado competitivo para el café en Colombia por cuanto no se encontraron condiciones de competencia desleal y “el llamado índice de Herfindhal-Hirschman tradicionalmente utilizado para medir concentración, fue 946 en 2013, ubicándose en un nivel que el Departamento de Justicia de los EU, en sus estudios sobre poder de mercado, denominaría como un mercado competitivo (menor a 1500 puntos)” (p. 161). De igual forma Echavarría (2014) afirma a partir de un análisis realizado a partir de la base de datos del PIC, que el mercado del café en Colombia es altamente competitivo. En consecuencia, dado que no existe en Colombia un contrafactual para contrastar la efectividad de la Garantía de Compra,³ el hecho de que el mercado interno de café sea competitivo solamente puede atribuirse a la existencia de dicha política cuya trayectoria con determinados matices y variantes ha influenciado el mercado por más de 70 años. La pregunta relevante sería entonces: ¿Continuaría siendo igual de competitivo el mercado interno de café sin la existencia de la Garantía de Compra? Ya sabemos que cuando el mecanismo existe, el mercado si es competitivo pero no conocemos lo que sucedería si se decidiera eliminarla.

En cualquier caso y dado que ni el Informe Preliminar de la Misión, ni Echavarría (2014) demostraron que la Garantía de Compra distorsiona el mercado, limita la competencia, le otorga un poder oligopsónico a la FNC, o genera una relación costo-beneficio negativa para el productor, y en consideración al fuerte impacto que podría tener sobre el productor cualquier cambio, el Comité Directivo de la Federación no comparte la sugerencia del Informe de implementar medidas experimentales o provisionales en municipios donde el número de compradores sea menor a 10, por dos razones: i) Se trata de un número completamente discrecional que no resulta de ningún

³ Aunque no exista punto de compra de las Cooperativas en determinados municipios, los actores que actúan en ese mercado muchas veces son los mismos que compran en otras localidades bajo la influencia de la Garantía de Compra activa, y en cualquier caso el mercado estaría influenciado por la información aportada por el precio de referencia que se publica diariamente para el mercado interno.

análisis sustentado. ii) A diferencia de Echavarría (2014) que señala que las ventas en municipios con menos de 10 compradores equivalen a menos del 5% del total, análisis realizados por la Federación encuentran que solamente 36 municipios (8%) tienen más de 10 puntos de compra, 105 municipios (24%) tienen un solo punto de compra y que 389 compradores, el 72% del total de autorizados⁴ tienen un solo punto de compra.

En conclusión, propuestas sobre modificaciones y ensayos sobre un instrumento de tanta relevancia para el caficultor como la Garantía de Compra, requieren trabajos de mayor profundidad y rigurosidad metodológica. Además, resulta necesario enfatizar que el análisis de la Garantía de Compra debe considerar no solo estudios sobre la competencia en los mercados locales, como bien lo menciona el Informe Preliminar, sino también análisis cuantitativos del impacto sobre el ingreso del productor y la equidad resultantes de la implementación de mecanismos alternativos.

b. Regulación de calidad a las exportaciones

La estrategia de diferenciación del café de Colombia, esfuerzo que en el documento se minimiza a pesar de reconocer que el nicho de cafés especiales ofrece para el país grandes posibilidades, se apalanca en la política de control a la calidad mínima de exportación basada en: i) Los resultados de la investigación de Cenicafé en cuanto a Buenas Prácticas Agrícolas para la cosecha y la poscosecha transferidos a los caficultores por el Servicio de Extensión; ii) La comercialización interna con incentivos de calidad; iii) El diseño e implementación de prácticas de trazabilidad, y iv) Las estrechas relaciones comerciales desarrolladas con importantes actores del mercado internacional del café para el desarrollo y posicionamiento de productos innovadores elaborados total o parcialmente con café colombiano.

Asimismo, son múltiples los esfuerzos realizados por la Federación para cimentar la diferenciación del café colombiano y los cuales serían en vano

⁴ Los compradores autorizados se establecieron específicamente para tener un control más robusto durante la ejecución del programa PIC y fueron definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como aquellos comerciantes de café que cumplen con los requisitos tributarios y de formalización descritos en la resolución 352 de 2013, lo que los habilita como agentes autorizados para emitir facturas o documentos equivalentes que luego pueden ser tramitados por los productores para el reconocimiento del incentivo PIC.

sin la existencia del control a la calidad del café para la exportación: i) El posicionamiento del café de Colombia en el exterior; ii) La promoción de la marca producto Juan Valdez®; iii) El programa café 100% colombiano fundamentado en los contratos de licenciamiento de la marca ingrediente Café de Colombia; iv) La estrategia de defensa del origen a través de mecanismos legales. Así las cosas, se trata de una estrategia integral que claramente sobrepasa la simple comercialización de café verde con un estándar mínimo de calidad. De esta manera Colombia, ha construido una reputación de calidad que se evidencia en las mayores primas por origen y calidad, reconocidas al café que exporta.

Debido a lo anterior, las regulaciones de calidad del grano exportado no se realizan dentro de un vacío estratégico, sino que requieren de la construcción y mantenimiento de la lealtad de los compradores internacionales y comercializadores de marcas de café 100% colombiano asegurando una demanda permanente por el grano nacional gracias a la menor elasticidad precio de la prima del grano nacional. Cabe anotar que la construcción de protección y defensa de la calidad como argumento de venta y fuente de competitividad es un ejercicio de largo plazo que supera ampliamente los términos del ciclo de ventas del negocio de café verde. En el mundo del mercadeo, los procesos de construcción y mantenimiento de la reputación y la marca son claves como elemento de competitividad en el largo plazo.

En consecuencia, en los principales mercados del mundo, el café colombiano solo se compra y se paga en el entendido que responde a un estándar de calidad mínimo, precisamente con el objetivo de hacer el origen relevante y diferenciado frente a clientes y consumidores. Este hecho ha conllevado a que el café de Colombia obtenga el reconocimiento como Indicación Geográfica Protegida (IGP), Marca de Certificación (MC) y Denominación de Origen (DO), en diferentes mercados clave.

Permitir que cualquier café producido o procesado en Colombia se exporte y se describa como colombiano, independientemente de su calidad, tendría gravísimas consecuencias para la estrategia de diferenciación. En primer lugar, implicaría una serie de alicientes para “igualar por lo bajo” la calidad del café ofrecido para las marcas café 100% colombiano. El incentivo a pagar por una prima de calidad mínima desaparecería en la medida en que los industriales competirían con productos descritos de la misma forma pero de un menor precio. Así las cosas, luego de décadas de esfuerzos para

combatir la trampa de los “*commodities*” por la vía del posicionamiento y la diferenciación y de generar una prima de calidad inelástica, los productores colombianos, así como aquellos posibles pequeños productores-tostadores perderían una herramienta fundamental de mercadeo y acceso a los mercados.

Valga resaltar que permitir que el descriptivo “colombiano” pueda asociarse a cafés de calidad inferior o mezclas de cafés de diferentes orígenes tostadas en Colombia implica que la reputación obtenida por el café colombiano se convierta con el tiempo en una referencia genérica. La Misión debería reconsiderar si asume la responsabilidad de proponer que el café de Colombia se convierta en una especie de “queso parmesano de los cafés”, perdiendo años de esfuerzo en diferenciación al dejar de ser sinónimo de calidad en la mente del consumidor y convirtiéndose en un jugador más que busca estar presente en todos los segmentos de mercado sin acudir a ninguna identidad o estrategia.

Asimismo, el Informe de la Misión desconoce las grandes tendencias en el mercado de alimentos y bebidas, los fundamentos para el otorgamiento de las indicaciones geográficas protegidas o las denominaciones de origen en el mundo, y los estándares de sostenibilidad demandados por el mercado, los cuales están indisolublemente atados al origen del producto. Mientras que actores de la industria buscan organizaciones capaces de implementar dichas estrategias de diferenciación, las cuales pronto serán requerimientos de acceso a los mercados, lo que se constituye en una ventaja competitiva para el café colombiano, el Informe Preliminar sugiere eliminar esta ventaja para que Colombia quede en igual condición que otros países productores.

Lo anterior, encuentra sustento al comparar el precio implícito de las exportaciones provenientes de varios países productores, calculado a partir de datos de la OIC para el período 2008-2014. En efecto, Colombia, tercer productor mundial de café, percibe uno de los precios implícitos de exportación más altos a nivel internacional, solamente superado por Kenia, café que en la Bolsa de Nueva York cotiza dentro de la categoría de los suaves colombianos, y Jamaica, Yemen, Cuba y Panamá, cuya oferta exportadora total asciende apenas a 120 mil sacos, volumen que corresponde a una porción marginal del consumo mundial de café. Asimismo, el precio implícito de las exportaciones colombianas, es 42% superior al percibido por los naturales brasileños y 134% más que el registrado para el café robusta vietnamita.

Por otra parte, no es cierto como afirma el Informe preliminar que “la FNC establece unilateralmente las categorías de café exportable” (p. 130), puesto que la norma de calidad mínima para exportar café en Colombia está contenida en la Resolución 5 de 2002 expedida por el Comité Nacional de Cafeteros (compuesto por cuatro representantes del alto gobierno nacional y el Comité Directivo de la Federación), en uso de sus atribuciones conferidas en la Ley 9 de 1991. Con base en dicha resolución se le encomienda a la Federación vigilar por el cumplimiento del estándar mínimo para la exportación.

Además, los requisitos mínimos de calidad contenidos en esta Resolución no son únicos en el mundo ni corresponden a un decisión unilateral de la Federación de Cafeteros, al contrario responden al control interno ejercido por el país con miras al cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales firmados por el Estado colombiano tales como:

- i) El Acuerdo Internacional del Café 2007, ratificado mediante la Ley 1589 de 2012.
- ii) La Resolución 407 de 2002 modificada por la 420 de 2004 de la Organización Internacional del Café (OIC) para la aplicación del Programa de Mejora de la Calidad del Café como mecanismo de cobertura ante crisis de precios, bajo la adopción de normas óptimas para el café de exportación.
- iii) Los requisitos establecidos para un café estándar en organismos internacionales como el Green Coffee Association y la Bolsa de Nueva York.
- iv) Las especificaciones de calidad para los cafés especiales definidas por el Specialty Coffee Association of America (SCAA) que son aplicadas por el Coffee Quality Institute (CQI).

Valga señalar que estos controles contribuyen a que: i) El comprador no incurra en un costo adicional para la verificación de los estándares de calidad solicitados en los contratos; ii) Los pequeños productores-exportadores no enfrenten una barrera insalvable para la exportación de café; ii) Se evita que se generen sanciones o descuentos en el precio debido al incumplimiento en los términos de los contratos de exportación.

Así las cosas, suprimir el control a la calidad acarrearía consecuencias que se deben analizar con mayor cuidado, alejándose de las evidencias anecdóticas. No se pueden arriesgar sin un análisis profundo, el valor de activos intangibles como la Denominación de Origen Café de Colombia y las recientemente concedidas Denominaciones de Origen Regional Cauca, Nariño, Huila y Santander, así como las marcas ingrediente Café de Colombia y producto Juan Valdez®, que han sido elementos clave para el mantenimiento de una prima de calidad y diferenciación en el mercado internacional para el café colombiano y forman parte del patrimonio marcario que los cafeteros de Colombia han venido construyendo a lo largo de los años.

Suprimir las regulaciones de calidad mínima conlleva pues una decisión de gran calado que como se mencionó anteriormente, tiene amplias consecuencias más allá del mercadeo del café verde. En este mercado el precio del café de Colombia probablemente seguirá el de la referencia menos costosa y el nuevo diferencial o estándar será el de menor precio. Al perder los clientes interés en la venta de café 100% colombiano, puesto que ya no correspondería a un estándar que debe ser consistente con las leyes de etiquetado aplicables en decenas de mercados alrededor del mundo, Colombia participaría entonces casi que exclusivamente en el mercado de mezclas, arriesgándose a competir en aquellos segmentos donde el país es menos competitivo debido a las diferencias de costos que existen con respecto a los principales productores de cafés de menor calidad como la variedad robusta. Ahora bien, si como afirma el resumen ejecutivo en su tercera recomendación al referirse a que no existe una solución única en café “buena parte del café exportado por Colombia, seguirá siendo café estándar” (p. 33) ¿qué sentido tiene entonces promover la producción de cafés de baja calidad para que el estándar colombiano se nivele por lo bajo en lugar de seguir vendiendo café estándar pero con prima por calidad?

A nivel internacional la competencia por vender un mayor volumen de café es cada vez más fuerte, como consecuencia del incremento en la producción de países como Vietnam y Brasil, por lo cual se hace necesario no solo producir el café eficientemente, sino asegurar la compra de la cosecha a un precio que permita cubrir los costos de producción y transacción, al igual que generar un margen de rentabilidad para los actores de la cadena.

Por ello, las regulaciones de calidad y el ordenamiento de la exportación no deben ser vistos como un mero capricho o una intervención anacrónica en

el mercado, sino como estrategias para la diferenciación por la cual el café de Colombia es reconocido y valorado por su origen y calidad. Precisamente la punta de lanza que ha utilizado la Federación en la comercialización del café de Colombia es la diferenciación, por cuanto constituye la única salida a la trampa de los productos básicos (Reina, Silva, Samper, & Fernández, 2007, p. 15).

c. Estrategia de diferenciación del café de Colombia

Desde su creación en 1927, la Federación Nacional de Cafeteros se propuso combatir la trampa de los *commodities* a través de estrategias de diferenciación del café de Colombia, las cuales en un comienzo implicaron campañas publicitarias para que importadores, tostadores y consumidores de café en el mundo reconocieran al café de Colombia como un producto de alta calidad y diferente a todos los demás. En 1932, buscando que dicha estrategia fuera consistente, se implementaron las primeras regulaciones de calidad con el propósito de estandarizar y garantizar un nivel de calidad mínima para el café de exportación.

Hacia los años 60, el café colombiano ya era un producto de notable calidad, que había logrado un incipiente grado de diferenciación. Sin embargo aún no contaba con un fuerte reconocimiento por parte de los consumidores estadounidenses y los diferenciales de precio no reflejaban en mayor medida la variación en las calidades. Ante esto, el gremio fortaleció su estrategia y en 1959 surgió el personaje Juan Valdez, para mostrarles a los estadounidenses que el mejor café se producía gracias al esfuerzo y conocimiento de los caficultores colombianos. Esta estrategia fue reforzada en los tostadores para que usaran el producto en sus marcas y en un porcentaje creciente dentro de sus mezclas.

Luego de dos décadas, surge un nuevo riesgo para la estabilidad de la demanda del café colombiano, alrededor de la sustitución del café por bebidas gaseosas en un momento de expansión de la producción. Para enfrentar esta amenaza en la década de los 80 se creó el programa café 100% colombiano, con el fin de obtener una mayor diferenciación y reconocimiento del café colombiano por parte de los consumidores y simultáneamente aumentar la lealtad de sus clientes.

En los años 90, el mercado internacional del café registró un cambio estructural, caracterizado por el inicio del libre mercado, un fuerte aumento

en la producción mundial, incentivado por Brasil y Vietnam, y la aparición de una nueva generación de consumidores, más exigentes, educados y con mayor ingreso, lo que hizo que la competencia fuera aún más difícil. Ante esta situación, la Federación dio un nuevo paso para la adaptación de su estrategia de diferenciación, enfocándose en la producción de cafés especiales como una oportunidad para acceder a nichos de mercado exclusivos en los cuales se atendía la nueva generación de consumidores, sin descuidar el control al estándar mínimo de calidad para la exportación.

Si bien, el concepto de cafés especiales surgió en Estados Unidos desde la década de los 60, se trataba de un mercado reducido que buscaba cafés de mayor calidad (Cenicafé, 2007). Tan cierta era esta situación que la Specialty Coffee Association of America (SCAA) solo se crea hasta 1982 y con una reducida oferta.

En este escenario el programa de cafés especiales de la Federación inició oficialmente en 1998 con el objetivo de identificar y seleccionar cafés de características excepcionales, provenientes de regiones específicas, debido a que desde finales de 1980 algunos Comités Departamentales ya habían iniciado proyectos de cafés especiales aprovechando las ventajas comparativas de las regiones (Federación Nacional de Cafeteros, 2002)

Ante este escenario, no es cierto tal como sostiene el Informe Preliminar, que Colombia haya llegado tardíamente al segmento de cafés especiales. Se trata más bien de que solo hasta 1998, se produjo la consolidación del programa y en 2002 se llevó a cabo su reestructuración con base en las recomendaciones de la Misión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera. Los resultados alcanzados a través del programa son contundentes, al pasar de 184 mil sacos exportados en el 2000 a 2,6 millones de sacos en el 2013. Esto significa que los embarques de cafés especiales colombianos se han multiplicado por 14 veces, mientras que a nivel mundial se estima que la exportación se ha sextuplicado (Giovannucci, 2014).

Actualmente, en Colombia existen más de 194 mil caficultores certificados o verificados bajo nueve estándares internacionales para la producción sostenible de café. Asimismo, se encuentra el clúster AAA Nespresso más grande del mundo, conformado por más de 34 mil fincas. Igualmente, cuenta con dos indicaciones geográficas protegidas otorgadas a nivel internacional, la denominación de origen Colombia y cuatro denominaciones regionales. Debido a lo anterior, el país participa en todas las subcategorías

de cafés especiales cuales son los cafés de origen, el grano sostenible y los cafés de preparación.

Adicionalmente, a través del fomento a la producción de cafés especiales, la Federación ha fortalecido la capacidad negociadora de los productores de este segmento. Contrario a lo que pasaba hace más de una década, cuando a una porción muy baja de productores se les reconocían primas por sus cafés especiales, la presencia del gremio en este segmento ha permitido el desarrollo de programas de proveeduría de cafés especiales al mercado internacional, reduciendo así la vulnerabilidad del productor de alta calidad y forzando una mayor competencia por su grano. Como resultado, el mayor precio reconocido a los cafés especiales efectivamente se transfiere a los productores, en un esquema de valor compartido a lo largo de la cadena de comercialización.

Ahora bien, la comercialización de los cafés sostenibles, los cuales suponen no solo exigencias de calidad sino certificaciones o verificaciones sobre el cumplimiento de estándares económicos, sociales y ambientales es una clara tendencia en los mercados internacionales. Dicha circunstancia fue claramente expuesta por representantes de los principales actores del mercado internacional durante la LXXVIII Asamblea de Asoexport realizada en noviembre de 2014.

Por lo anterior, la política de la Federación siempre ha sido la de promover la diferenciación del café colombiano a nivel mundial y hacer que su oferta cumpla con las expectativas de los consumidores, acompañado con estrategias de promoción del café. Esto con el fin de asegurar la sostenibilidad de los caficultores, evitando justamente la homogenización del café colombiano con otros orígenes.

d. Capital Social de la Caficultura

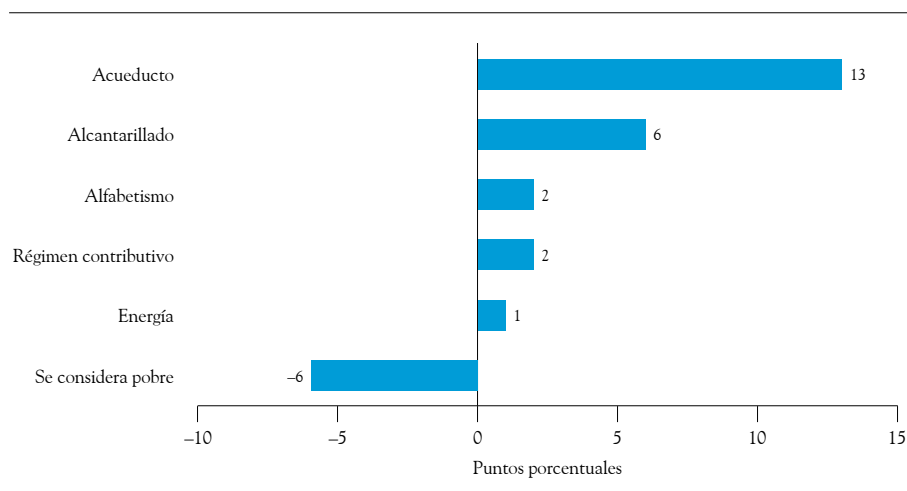
El Informe preliminar acierta en resaltar los innegables retos que permanecen vigentes en materia de seguridad social, condiciones laborales y servicios públicos en las zonas cafeteras. Igualmente, señala que las brechas existentes entre municipios cafeteros y no cafeteros se han cerrado por cuenta de la mayor atención del Estado en los últimos años, así como del traslado del cultivo del café hacia zonas rurales más pobres en el sur del país. También acierta en reconocer que los mejores indicadores que han imperado en las

zonas cafeteras han sido producto de la acción de la institucionalidad del sector. Sin embargo, el documento desestima el potencial que tiene el capital social construido alrededor del café para generar procesos virtuosos de desarrollo comunitario hacia el futuro. No se trata de reemplazar la acción gubernamental en su responsabilidad de diseñar la política social rural, se trata de establecer arreglos institucionales eficientes basados en alianzas público-privadas que ayuden y complementen al Estado en la implementación de políticas efectivas para el desarrollo de las comunidades y que propendan por la doble inclusión social y productiva, que es uno de los pilares sobre los cuales está fundamentado el PND 2014-2018.

Así a juicio del Comité Directivo, las conclusiones del apartado “El Entorno social del Café” subestiman al menos cuatro aspectos sobre la calidad de vida en los municipios cafeteros que conviene resaltar:

La zona rural cafetera presenta mejores indicadores de calidad de vida que la zona rural no cafetera. Lo anterior es cierto debido a las acciones de la institucionalidad cafetera que han propendido por aumentar la cobertura de servicios públicos en las zonas rurales cafeteras. En tanto, al revisar el indicador de pobreza subjetiva se encuentra que un menor porcentaje de personas en las zonas rurales cafeteras se considera pobre. Al mismo tiempo en los municipios cafeteros existe un mayor grado de alfabetismo (Gráfico 16).

Gráfico 16. Diferencia entre indicadores de CV en las zonas rurales cafeteras y no cafeteras



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, DANE.

- i) La incidencia de la pobreza entre los municipios cafeteros y los no cafeteros es diferente. Dicha circunstancia es señalada por el documento CONPES 3763 que instaura la Misión para la Competitividad de la Caficultura, al señalar que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) muestra que las zonas cafeteras disfrutaban de mejores condiciones de vida, sin importar el tamaño del municipio. Así, en municipios con población entre 10 mil y 100 mil habitantes el IPM es 5,2 puntos porcentuales (pp) menor en municipios cafeteros (78,7) que en los no cafeteros (83,9); en municipios con más de 100 mil habitantes la diferencia es de 22,1 pp en favor de los cafeteros (66,9) versus los no cafeteros (89). Dentro de los aspectos en los cuales los municipios cafeteros presentan un mejor desempeño se encuentran: menor rezago escolar, mayor cobertura en seguridad social, mayor acceso a acueducto, menor cantidad de viviendas con pisos en tierra o paredes de mala calidad y mayor cobertura en cuanto a los servicios de energía eléctrica, alcantarillado y recolección de basuras. Igualmente, al revisar la desigualdad de ingresos entre los municipios cafeteros y no cafeteros se encuentra que estos últimos exhiben una mayor desigualdad. De acuerdo con los cálculos presentados en el CONPES 3763 de 2013, el índice Gini en los municipios cafeteros asciende a 0,53, en comparación con un 0,56 en los no cafeteros. En tanto, para la zona rural se encuentra que el índice de Gini en las zonas cafeteras asciende a 0,40, mientras en las no cafeteras es de 0,48.
- ii) Si bien se ha producido un proceso de convergencia de los indicadores de calidad de vida entre la zona cafetera y no cafetera, esto parte del hecho que en las zonas cafeteras muchos de los indicadores de calidad de vida presentaban con anterioridad niveles altos, incluso para algunos servicios públicos se contaba con coberturas casi universales. En tanto, para el resto del país se presentaba un importante rezago, lo que daba un importante espacio para mejorar en estos indicadores, como así sucedió, frente a las mejoras marginales factibles en las zonas cafeteras. Así, la convergencia parte del hecho que las zonas cafeteras registraban buenos indicadores de calidad de vida, por lo que se puede decir que la institucionalidad cafetera fue exitosa en este aspecto y tiene toda la posibilidad de seguir siéndolo. El informe

lo reconoce pero es importante reiterar que la zona cafetera colombiana ha sido objeto de un importante proceso de recomposición geográfica, motivo por el cual al analizar sus indicadores se reflejan tanto la mejor situación del tradicional Eje Cafetero, como la menos favorecida que caracteriza a los cientos de municipios del sur y del norte del país que hoy hacen parte del país cafetero.

- iii) Diversos estudios señalan que la institucionalidad cafetera contribuye a mitigar los efectos nocivos del conflicto armado interno y facilita el acceso de los pequeños productores a los bienes públicos, de tal suerte que mantener y fortalecer el tejido social en las zonas cafeteras, resulta estratégico para el país (Muñoz, 2010), (García & Soto, 2012), (Ibañez, Muñoz, & Verwimp, 2013). Muchas de las regiones cafeteras han sido víctimas del conflicto situación que sin duda explica el atraso relativo que registran y los problemas que enfrentan muchos productores al querer conseguir mejores resultados en sus fincas. De manera inexplicable el informe preliminar no menciona siquiera la existencia del conflicto en Colombia.

e. Transferencia de precio

Con fundamento en información errónea e inconsistente publicada por LMC (2012), circunstancia de la cual tiene pleno conocimiento la Secretaría Técnica de la Comisión, afirma la Misión en su Informe Preliminar que en el período 2008-2011, la transferencia del precio internacional a los productores colombianos fue 73%, mientras que en países que no cuentan con mecanismos regulatorios del mercado interno, los productores se benefician de un mayor porcentaje de transferencia. En efecto, los datos de LMC calculados a partir de información de la OIC muestran que en Vietnam la transferencia de precio alcanza a ser del 95%, en Brasil, India y México entre 82% y 85%. No obstante, este cálculo presenta varios problemas técnicos:

- i) Los datos publicados por la OIC no están estandarizados. Si bien la OIC en su reglamento de estadística establece que los países miembros tienen la obligación de reportar información estadística, los precios al productor publicados por esta Organización no responden a una metodología explícita de estimación o captura, más allá de

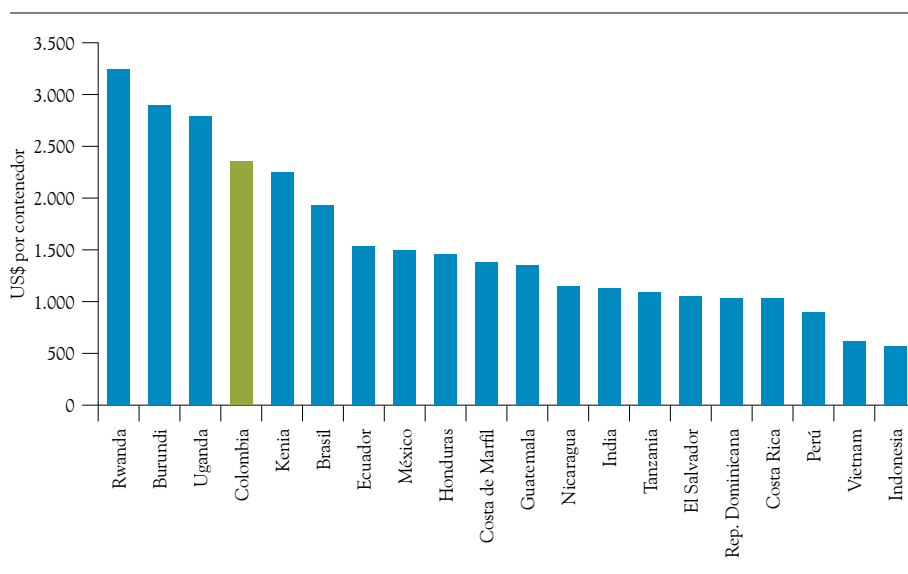
requerirse la diferenciación por tipo de café (arábiga o robusta). En consecuencia no se puede garantizar la confiabilidad y el grado de comparabilidad de los datos y cálculos presentados por LMC para la transferencia de precio.

- ii) Para el caso de Brasil existen diferencias metodológicas importantes por cuanto LMC emplea como denominador un indicador de precio compuesto de las exportaciones de robusta y arábica y como numerador el precio pagado a los productores de arábica, razón por la cual en algunos períodos se registran transferencias de precio superiores al 100%.
- iii) La metodología diferenciada utilizada para Brasil hace que los resultados obtenidos por LMC puedan estar sobreestimando la transferencia de precio para los productores de ese país. Por tal razón, sería preferible ver la transferencia del precio al productor por separado entre las variedades arábica y robusta.
- iv) Otro tema a resaltar, es que para varios países como es el caso de México, existen múltiples vacíos en las series de datos, lo que dificulta realizar cualquier comparación y agrupaciones por países.
- v) En el caso de Colombia, el dato puede estar subestimado debido a que el precio pagado a los productores publicado por la OIC corresponde al precio de referencia publicado diariamente por la Federación, no al precio realmente pagado a los productores, el cual puede incluir incentivos a la calidad o primas por la condición de café especial. Debido a lo anterior, al comparar el precio de referencia con un precio FOB que sí incluye los sobrepuestos por calidad y plusvalía, se obtiene la transferencia mínima y no la verdaderamente apropiada por los productores. Bien sabe la Secretaría Técnica con fundamento en los análisis realizados con la base de datos del PIC, que en las zonas cafeteras, un importante número de transacciones se realiza a precios por encima del precio de referencia publicado por la Federación.
- vi) Por tanto, para hacer comparable la transferencia de precios y extraer conclusiones acertadas, resulta necesario homogenizar para los países productores, la metodología de estimación o captura de precios pagados al productor (numerador). Asimismo, debe usarse como proxy del precio internacional (denominador) el valor FOB de las exportaciones, no un precio Ex dock cual es el indicador de

precio compuesto para cada uno de los grupos de café reportado por la OIC y utilizado por LMC para el cálculo de la transferencia del precio internacional a los productores de café.

Ahora bien, la transferencia de precio no solo está asociada a la eficiencia del mercado, sino también a la competitividad de cada país en la exportación, de tal suerte que si se reducen los costos de transporte entre la finca y el puerto de embarque, aumenta el margen que puede ser transferido al productor. De acuerdo con el informe Doing Business los costos de exportación en Colombia sobrepasan en 22% a los de Brasil y en 386% a los de Vietnam.

Gráfico 17. Costos de exportación (US\$ por contenedor)



Fuente: Doing Business. Elaboración propia.

Adicionalmente, para realizar comparaciones internacionales sobre el porcentaje de transferencia de precios al productor resulta necesario calcular los costos no solo al interior de la finca, sino a lo largo de la cadena de comercialización, es decir hasta la exportación en puerto (FOB) y si es posible en cada INCOTERM hasta el puerto de destino (CIF). De esta manera, se aíslan de la estimación las ineficiencias propias del proceso de exportación de cada país. Para el caso colombiano en particular sería posible identificar que existe un tope de transferencia de precio asociado debido a los mayores

costos de transporte por efecto de la geografía colombiana, las condiciones de las vías, el valor del combustible, los sobrecostos en los seguros asociados a los problemas de seguridad entre otros.

f. Asuntos del FoNC: sostenibilidad financiera

En seguimiento a lo establecido en la Ley 101 de 1993, la Federación en su condición de gremio representativo de los productores de café, administra por contrato los recursos parafiscales del FoNC. Asimismo, en cumplimiento de la normativa, el gremio cuenta con una estructura organizacional representativa y maneja de manera independiente la contabilidad de los recursos sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerce vigilancia y control fiscal.

Además, el destino de estos fondos y los criterios para su destinación no son responsabilidad de la Federación sino del Comité Nacional de Cafeteros organismo conformado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo; el Director de Planeación Nacional y los miembros del Comité Directivo de la Federación. La presencia de los Ministros de Hacienda y Agricultura en las sesiones del Comité Nacional es indelegable, las decisiones requieren del visto bueno del Ministro de Hacienda y es el único miembro del Comité Nacional que puede ejercer el poder de veto. De manera adicional, debido a la importancia de las decisiones tomadas en el seno del FoNC, el Gobierno cuenta con la asesoría de la Oficina de Asesores Cafeteros del Gobierno que depende del despacho del Ministro de Hacienda.

Esta estructura garantiza entonces que las disposiciones con relación al FoNC tengan en cuenta debidamente el interés general representado por las más altas autoridades económicas del gobierno, quienes tienen la última palabra sobre las decisiones adoptadas. Se trata de un esquema de concertación que ha dado grandes beneficios al sector cafetero y a Colombia, y cuya modificación debe ser objeto de un cuidadoso análisis. Al fin de cuentas, estamos hablando del primer producto de exportación no minero energético, de una población sustancial que vive en 590 municipios y que es el ancla del capital social rural del país. Por tanto, arriesgar un esquema de diálogo en una aventura institucional en este momento de nuestra historia no parece ser lo más inteligente.

Ahora bien, el análisis realizado en el Informe Preliminar no refleja de manera clara la realidad de la estructura contable y financiera del Fondo Nacional del Café. De igual manera, desconoce que desde el año 2010 se viene ejecutando con resultados positivos, el Plan de Transformación discutido y aprobado por el Comité Nacional, el cual proponía una sinergia entre las tres actividades del FoNC y el apoyo del Gobierno, para lograr la sostenibilidad del fondo parafiscal cafetero.

En este sentido, la actividad comercial cambió su esquema de comercialización de café, equilibrando el libro de ventas y trasladando el riesgo de diferencial al cliente final, sin afectar el precio al productor. La teoría básica de las finanzas corporativas afirma que un negocio debe generar recursos suficientes para remunerar sus activos y riesgos asociados para no destruir valor. Por tanto, cuestionar que la actividad comercial deba generar excedentes que remuneren los activos usados en la operación es un error básico en el que no puede incurrir un administrador. Además, está completamente alejado de la realidad afirmar que para este propósito se cambió el cálculo del precio interno para incluir la remuneración de los activos destinados a la actividad comercial. El precio continúa calculándose con base en el comportamiento del contrato “C”, la tasa de cambio, el diferencial por calidad del café colombiano descontados los costos de exportación.

De la misma manera, se revisó y ajustó la estrategia de la planta de café liofilizado Buencafé, enfocándose en la proveeduría a clientes que generen valor y la consolidación de un portafolio de productos innovador y rentable. Resulta paradójico que los resultados de dicho plan, los cuales son contundentes, no merezcan siquiera una mención en el Informe Preliminar.

En cuanto a la actividad institucional, es cierto que existe un desbalance entre los ingresos y los gastos de los bienes públicos, producto principalmente de la revaluación del peso⁵ y la caída en la producción cafetera registrada en vigencias anteriores. Lo anterior ha provocado que los recursos por contribución cafetera tasados en centavos de dólar por libra exportada, sean menores

⁵ La revaluación del peso fue de 35% entre la tasa de cambio promedio de 2003 y la de 2013, y 71% entre la tasa de cambio promedio de 2013 y la estimación realizada por la Misión del Libro Verde para el mismo año.

cuando se los convierte a pesos colombianos, e insuficientes para cubrir el costo de provisión de los bienes públicos indexado a la inflación interna.⁶

Una pregunta válida, que el Informe preliminar de la Misión no plantea, es ¿cuáles fueron las políticas públicas implementadas durante este período para que la actividad exportadora del país no perdiera competitividad ante el incontrolable efecto de la revaluación? ¿Cabe reconocerles algún nivel de efectividad?

Con base en este desbalance generado por la revaluación del peso, en 2010 se incorporaron como parte importante del Plan de Transformación, los compromisos acordados con el Gobierno Nacional en el Acuerdo por la Prosperidad Cafetera en cuanto a ejecutar convenios que ayuden a financiar bienes públicos del FoNC, circunstancia que se ha cumplido parcialmente.

Otro análisis equivocado es señalar que de los ingresos recibidos por el sector cafetero en el 2013, el 60% provino del Gobierno y el 40% restante de la contribución cafetera del FoNC, pues gran parte de los recursos que el Gobierno destina al sector cafetero hacen parte de la política pública de fomento al sector agrícola, tales como el ICR, por lo cual no corresponden a fondos aportados al FoNC.

De otra parte, el documento preliminar de la Misión desconociendo la integralidad del manejo contable y financiero del Fondo Nacional de Café, se centra principalmente en las finanzas de la función institucional y de manera somera analiza las sinergias y los aportes de la actividad comercial y la fábrica Buencafé. Así por ejemplo, el documento preliminar pasa por alto que la Federación en seguimiento del Plan de Transformación, en los últimos años ha generado excedentes en la actividad comercial y en la fábrica, los cuales han servido como fuente de financiación de los bienes públicos cafeteros del FoNC. Tal como menciona el análisis realizado por Ricaurte y Zuleta (2014), el FoNC tiene un plan de negocio de largo plazo claro (2014-2020), el cual se fundamenta en la sostenibilidad de los excedentes de Buencafé y la actividad comercial, que permitan no solo contribuir al financiamiento de los bienes públicos, sino también desarrollar proyectos de largo plazo en beneficio del sector caficultor.

⁶ La inflación acumulada entre 2003 y 2013 fue de 50%.

Adicionalmente, el Informe califica de desproporcionada la cuota de administración reconocida a la Federación, por cuanto la compara solamente contra los ingresos parafiscales por contribución cafetera y no con la totalidad de los ingresos administrados por el FoNC, parámetro con base en el cual, en concepto de la Contraloría General de la República, debe ser evaluada la gestión realizada por el gremio. No en vano, la tarifa e control fiscal de la CGR se calcula con base en el 100% de los recursos administrados a través del FoNC. Así las cosas, la cuota de administración de la Federación equivale entre el 4% y 5% de los recursos gestionados por el FoNC, nivel que contrasta de manera importante con el promedio de 9% que se registra en otros fondos parafiscales del sector agropecuario (Contraloría General de la República, 2014).

5. Imprecisiones

A continuación, sin ser exhaustivos y con el fin de llamar la atención sobre algunas de las debilidades del Informe Preliminar (entregado el 21 de octubre) se listan una serie de imprecisiones y problemas particulares del documento, no contenidos en las anteriores secciones y que dejan dudas sobre la profundidad del análisis realizado:

- i) Se refiere a que el 80% del mercado mundial corresponde a café estándar o no diferenciado, en donde se compite fundamentalmente por precio. Esto es correcto y es precisamente por esta razón que Colombia adoptó una estrategia de diferenciación basada en la calidad. Debido a las condiciones topográficas de las zonas cafeteras, la recolección del grano debe realizarse manualmente, circunstancia que le impide al país competir en los segmentos del mercado capturados por países productores con menores costos de mano obra. No obstante, es debido al aprovechamiento de la diversidad agroecológica de las regiones cafeteras y a esa recolección manual, que Colombia puede ofrecer un portafolio de cafés diferenciados por calidad, perfil de taza, altitud, tipo de suelo, etc. o por el cumplimiento de estándares para la producción sostenible, digno de ser recompensado en los mercados internacionales con el reconocimiento de sobrepuestos que luego son transferidos a los caficultores colombianos. En otros casos en los

- que las certificaciones se están convirtiendo en barreras de entrada a los mercados, los esfuerzos de la FNC mediante la promoción de los cafés especiales, proporciona posibilidades de acceso a ellos. En otras palabras, se trata de consolidar una posición relevante en el segmento de alta calidad y no competir sin un norte estratégico.
- ii) El documento menciona: “Algunos analistas consideran que la caída en la demanda por el café colombiano en Europa también guarda relación con cambios en preferencias por cafés menos ácidos ante el incremento en el consumo de café espresso fuera de casa”. La experiencia de la FNC indica todo lo contrario. En los últimos años, compañías líderes en el mercado europeo del café espresso han incrementado de manera sustancial sus compras de café colombiano y lanzado al mercado marcas para la preparación de la bebida hechas a base de café 100% colombiano, desvirtuando la creencia de que el perfil de taza característico no se ajustaba a este tipo de preparación.
 - iii) Si bien la Misión en su documento preliminar, realiza un análisis y diagnóstico acertado sobre los impactos del cambio climático en el cultivo del café, no plantea una estrategia de adaptación y mitigación de los efectos de este fenómeno sobre la caficultura. Así las cosas se omite mencionar la importancia de la investigación adelantada por Cenicafé para el desarrollo de variedades resistentes y el planteamiento de recomendaciones técnicas para establecer arreglos de cultivo en función del tipo de variedad utilizada y las condiciones climáticas y agroecológicas de las regiones cafeteras.
 - iv) La última sección del capítulo III incluye una serie de afirmaciones sin suficiente sustento e incurre en imprecisiones y omisiones a las acciones emprendidas en los últimos 12 años por la Federación y su impacto sobre el desarrollo del sector. Adicionalmente, algunas de las conclusiones del capítulo no guardan relación con los temas desarrollados, razón por la cual no quedan claros para el lector los argumentos con base en los cuales el Informe Preliminar llega a ellas. Dentro de las mismas se destacan las siguientes: i) Que la FNC rechazó una alianza con Starbucks en los ochenta y que después copió su modelo de negocios. Esta afirmación no está probada en el informe, ni guarda ninguna relación con los temas tratados en al

capítulo sobre Competitividad y Costos. ii) Que la FNC ha menospreciado el potencial del mercado doméstico, motivo por el cual el consumo interno es bajo con relación a Brasil. Asimismo, se evita hacer mención a los esfuerzos conjuntos realizados por la industria nacional y el gremio cafetero, a través del programa Toma Café para el fomento al consumo interno, así como aquellos que a largo de la década de los 80's y 90's realizara la Federación a través del programa de la Taza de Oro. iii) Que la consolidación reciente de los primeros clúster regionales para la producción de cafés especiales se ha hecho de la mano de entidades diferentes a la FNC, circunstancia que desconoce abiertamente los esfuerzos realizados por la institucionalidad cafetera mediante el programa de cafés especiales el cual entre otras cosas le ha dado la posibilidad a la institucionalidad cafetera de:

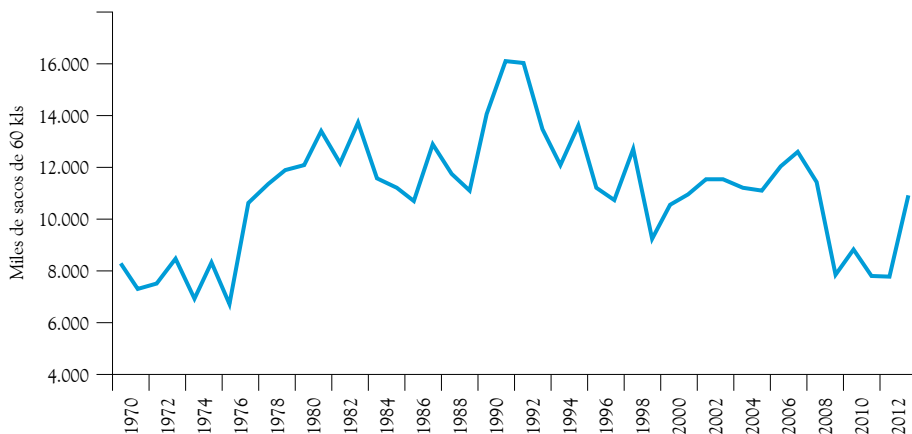
- i) Administrar por encargo de Nespresso, el clúster AAA Nespresso más grande a nivel mundial; ii) Establecer acuerdos de proveeduría de cafés con importantes jugadores del mercado internacional; iii) Realizar esfuerzos institucionales de la mano de ProColombia para que los productores adquieran conocimientos y habilidades que les permitan acceder directamente a los mercados internacionales.
- Asimismo, resulta paradójico que el Informe Preliminar identifique como el modelo más puro, y aparentemente ejemplo a seguir, el implementado en Nicaragua, país en el que la comercialización se realiza mediante el sistema de habilitación, donde los productores venden su café a futuro para poder subsistir y comprar insumos para la próxima cosecha. Valga resaltar que estudios realizados al mercado interno del café en Nicaragua señalan que los productores escasamente reciben el 30% del precio de mercado y los sobrepuestos por calidad quedan en manos de las empresas exportadoras, circunstancia que va en contra de toda posibilidad de superación de las condiciones de pobreza en las comunidades cafeteras (Mendoza, Fernández, & Kuhnekath, 2013).
- v) Afirma la Misión que la transferencia del conocimiento se ha concentrado en las explotaciones más grandes y modernas, lo cual no es cierto. Según información verificable del Servicio de Extensión, durante 2013 el 93% de los cafeteros participantes en las actividades grupales del Servicio de Extensión son pequeños productores con cultivos con extensiones menores a 5 hectáreas, y el 94% de las

visitas a finca beneficiaron a caficultores con extensiones de cultivo por debajo de las 10 hectáreas.

- vi) Menciona el Informe que en 2010 la Federación cambió el método de cálculo del precio base de referencia para el mercado interno publicado diariamente, buscando generar una mayor rentabilidad en la actividad comercial del FoNC a costa de la transferencia de un menor porcentaje del precio internacional a los productores. Lo anterior, no es cierto pues el método no se ha cambiado. Así las cosas, el cálculo del precio continúa incorporando el comportamiento de las variables del mercado tales como el contrato “C”, el diferencial por calidad reconocido al café colombiano y la tasa de cambio. La caída registrada en la transferencia de precio durante el año cafetero 2012/13 encuentra su explicación en la disminución del precio internacional ocasionando que los costos de comercialización que son fijos, pesaran más dentro del indicador. Además si la FNC no actuara en condiciones mercado o castigara el precio al productor, difícilmente podría comprar entre el 30-35% de la cosecha nacional, con lo cual los productores tendrían incentivos para vender a terceros compradores. De otra parte, la metodología de pago por almendra sana que aplica la FNC permite remunerar mejor al productor por la calidad de su café que la metodología de factor de rendimiento, que es la comúnmente utilizada por los compradores particulares. La modificación que sí se produjo en el proceso comercial estuvo relacionada con la puesta en marcha del Plan de Transformación del FoNC, mediante el cual se recomendó establecer una nueva estrategia de relacionamiento de la FNC, en su condición de exportador, con sus clientes en el mercado internacional, lo que permitió trasladar el riesgo del diferencial al cliente sin afectar al productor y mejorar la estrategia de cobertura de riesgos. Se trata de un cambio hacia adelante en la cadena comercial basado en dos principios: i) Generar una remuneración de los activos utilizados en la actividad comercial, cuyos excedentes no se originan en el productor sino en el comprador. ii) Producir una mayor lealtad de los clientes del café colombiano a partir de un portafolio innovador de productos con énfasis en cafés especiales, y una mejor gestión de las marcas Café de Colombia y Juan Valdez.

vii) La producción de 16 millones de sacos que el documento señala como base para enfatizar en la reducción de la producción, corresponde a una cifra atípica y no debería ser utilizada como punto de referencia. Si se revisan las estadísticas cafeteras existentes desde 1978, la producción histórica de largo plazo de Colombia ha estado alrededor de los 12 millones de sacos. Solamente entre 1990 y 1993, se registraron de manera excepcional niveles de producción que oscilaron entre los 13 y los 16 millones de sacos, los cuales encuentran su explicación en las condiciones climáticas registradas durante esas vigencias. No sobra mencionar que para ese momento la coyuntura del mercado mundial de café y la estructura productiva con la que contaba Colombia eran muy diferentes de las actuales. Por tanto, la producción de 2014 se ubica en lo que puede calificarse como un nivel normal sin que esto signifique negar que con el área sembrada actualmente todavía existe un potencial de crecimiento por la vía de incrementos en la productividad.

Gráfico 18. Producción anual de café en Colombia (1970-2013)



Fuente: FNC.

En efecto, entre 1990 y 1995 se registró en Colombia un fenómeno El Niño sin precedentes que duró varios años, que si bien favoreció las condiciones de producción del café especialmente en la zona central cafetera, generó un impacto muy fuerte en otros ámbitos de la vida nacional, basta recordar la modificación horaria por cuenta

de la racionalización del consumo de energía eléctrica decretada durante el gobierno del Presidente César Gaviria.

Los análisis realizados por Cenicafé sobre este particular señalan que durante la ocurrencia de eventos tipo El Niño en Colombia, caracterizados por la disminución de la cantidad de lluvia y el aumento del brillo solar y la temperatura media, se favorecen la floración y la formación del fruto, con un consecuente mejoramiento de la productividad. La gráfica a continuación muestra la relación entre el índice multianual del ENSO⁷ (MEI) y los residuales de la producción del café en Colombia para el período 1977-2011, evidenciando el comportamiento registrado durante la fase cálida del Océano Pacífico (1982-2007) donde habría mayor ocurrencia de eventos El Niño y el que se viene presentando durante la fase fría registrada a partir de 2009 en la que imperan los eventos La Niña. La alternancia de estas fases en lo que se conoce como la Oscilación Decadal del Pacífico (ODP).

Con relación a la estructura productiva, resulta pertinente mencionar que el censo cafetero 1993/97 estimó que el parque cafetero colombiano estaba conformado por 869 mil hectáreas de las cuales el 73% (635 mil) se encontraban sembradas en variedades de porte alto aunque susceptibles a la roya como la Típica y Caturra, y el 60% (522 mil has) se encontraban en las edades más productivas (menos de 8 años). Además, el 48% del área cultivada se encontraba concentrada en el eje central cafetero (Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle), a plena exposición solar (61% del área al sol a nivel nacional se concentró en esta zona) y con áreas promedio de cultivo por finca muy superiores al promedio actual (3,2 ha/finca frente a 1,6 ha/finca). Adicionalmente, al analizar por tamaños de producción los cultivos con áreas inferiores a 5 hectáreas representaban el 62% del

⁷ El ENSO por sus siglas en inglés El Niño-Southern Oscillation es un fenómeno oceánico y atmosférico concentrado en la región del pacífico tropical. Es un ciclo que contiene una fase en la que la temperatura de la superficie del mar pacífico centro-este se encuentra por encima de su valor normal y una fase opuesta en que estas regiones tienen una temperatura por debajo de la usual. A la fase de calentamiento se le conoce como El Niño y a la fase de enfriamiento, La Niña. (Tony Barnston. International Research Institute for Climate and Society).

área en café, entre 5 y 10 hectáreas, el 16% y más de 10 hectáreas el 22% del área total cultivada.

Una estructura productiva como la descrita responde de forma diferente al comportamiento climático, que la estructura cafetera actual. Debido a lo anterior, no resulta extraño que el volumen de la cosecha entre 1990 y 1993 haya sido particularmente alto con una productividad cercana a los 17 sacos/ha.

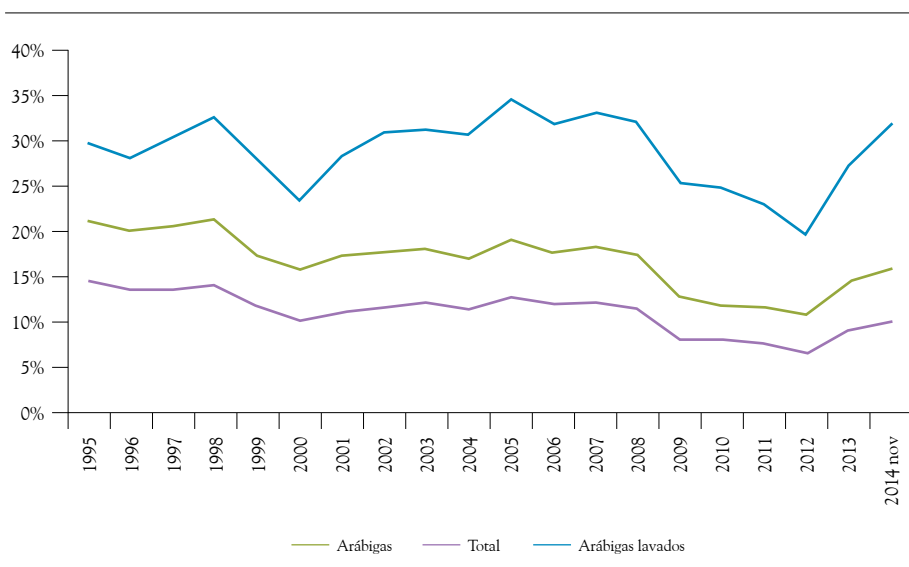
Por su parte, en 2009 la estructura productiva del parque cafetero era muy diferente, debido a que no solo se produjo una recomposición del área entre diferentes regiones, sino que el tamaño promedio de cultivo se redujo y se concentró más en las zonas rurales de los departamentos del sur del país, caracterizadas por las pequeñas y micro explotaciones agrícolas con cultivos envejecidos, bajas densidades de siembra y alta vulnerabilidad a la roya. Además las alteraciones climáticas no solo se hicieron más profundas sino que tuvieron consecuencias más dañinas, por lo que fue necesario implementar una política de transformación productiva de gran envergadura para enfrentar la variabilidad climática que promoviera la renovación por siembra de variedades resistentes a la roya, y reconvirtiera las áreas tradicionales y envejecidas en tecnificadas jóvenes con mayor densidad de siembra. El efecto temporal de esta política fue una disminución del área productiva que asociado al mayor impacto del fenómeno La Niña, provocó una disminución de la productividad cercana al 32% con respecto al 2008.

El plan de renovación además de la implementación de una serie de medidas y recomendaciones técnicas que Cenicafé junto con el Servicio de Extensión transmitió a los productores, hicieron que la recuperación de la producción y de la productividad fuera posible. Como resultado, para el año 2014 la producción cafetera cerrará por encima de 12 millones de sacos de café verde.

- viii) En el Informe Preliminar no se incluyen los fundamentos técnicos para que Colombia produzca 25 millones de sacos de café verde, como también se sugiere en el Resumen Ejecutivo (p3; p6; p52). Tanto el mencionado documento como los estudios complementarios realizados para la Misión conocidos por la Federación, no sustentan la manera en la que el país podría o debiera producir dicho

volumen en café, tampoco es claro cuál es la estructura productiva (área sembrada, densidad, número de productores, tipo de café, inversiones, entre otros) requerida para alcanzar dicho resultado. Adicionalmente, no se realiza un análisis sobre el impacto que este incremento en la oferta podría tener sobre los precios, así como si este volumen es sostenible y rentable. En concepto de la Federación, lo que se debe buscar más que una mayor participación en el mercado mundial de café, es lograr que toda la producción disponible se pueda vender en condiciones de rentabilidad para los productores y mantener el liderazgo natural que se tiene en el segmento de suaves. De hecho la participación de Colombia en el mercado de arábicas lavados continua estando en sus niveles históricos entre el 25% y el 30% y aunque la participación en el total de arábicas se redujo entre 2009 y 2013 por la caída de la producción, en 2014 recuperó su promedio histórico de 17%, segmento en el cual se puede retomar el liderazgo con una participación por encima del 20% en los próximos años si Colombia alcanza una producción promedio anual de 14 millones de sacos, lo que resulta factible con la estructura productiva actual (Gráfico 19).

Gráfico 19. Participación de Colombia en las exportaciones mundiales de café



Fuente: OIC.

En efecto, el único estudio que hace referencia a estos temas mencionado en el Resumen Ejecutivo, es el estudio preparado por Technoserve (2014) para IDH, el cual de acuerdo con el análisis realizado, establece que en el corto plazo, con la estructura productiva actual y la política de conservación de un parque cafetero tecnificado y joven, la producción colombiana podría llegar a 14 millones de sacos. Esta cifra resulta consistente con las estimaciones realizadas por la FNC con base en el parque cafetero actual y bajo el supuesto de condiciones climáticas y de mercado estables. No obstante, también contempla que existe riesgo de afectar los precios internacionales si se produjera un incremento sustancial de la cosecha colombiana.

ix) En la página 22 el Resumen Ejecutivo afirma que:

La democracia cafetera es limitada porque, aun cuando las delegaciones departamentales elegidas democráticamente seleccionan cada cuatro años a uno de sus miembros para que sea su representante en el Comité Nacional de Cafeteros y en el Comité Directivo de la FNC, este delegado debe contar con el visto bueno y su nombramiento depende del Gerente de la FNC.

Esta afirmación es errada. Los Estatutos de 2007 de la Federación establecen en su Artículo 17 que:

cada uno de los 15 Comités Departamentales de Cafeteros, inscribirá un candidato para ocupar los renglones gremiales del Comité Nacional de Cafeteros. Los delegados al Congreso Nacional de Cafeteros elegirán los candidatos inscritos, como miembros de Comité Nacional [y Directivo] por el periodo previsto en los presentes estatutos.

Por tanto, en su nominación no interviene el Gerente General de la Federación.

6. Aspectos que se destacan del Informe de la Misión

A pesar de las múltiples inquietudes que suscitan los resultados y recomendaciones presentadas en el Informe Preliminar de la Misión, también se destacan varios aspectos que desde el punto de vista del Comité Directivo de la Federación resultan positivos, que no se han desarrollado suficientemente y que podrían sustentar la toma de decisiones de política pública para la mejora de la competitividad de la caficultura colombiana. Esto partiendo de la consideración que la institucionalidad cafetera del país está dispuesta a adaptarse para hacer frente a las condiciones cambiantes tanto a nivel económico, como social o del mercado mundial de café, garantizando que la caficultura permanezca como un modelo de desarrollo rural que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza rural y la construcción de capital social. Lo anterior, sumado a que las reformas del sector, no deberían partir de extremos ni de la “destrucción creativa”, como se menciona en algunos documentos preparados para la Misión, sino por el contrario en construir sobre lo construido.

En este sentido, a continuación se destacan un conjunto de recomendaciones y conclusiones del Informe que dan pie para valorar el actual arreglo institucional de la caficultura y permiten en el futuro próximo una mejora en el nivel de vida de los caficultores, que en última instancia han de ser el foco central de la política pública cafetera:

a. Temas ambientales

Sobre este tema, el Informe preliminar de la Misión resalta la labor de Cenicafé en la generación de conocimiento y tecnologías que concuerdan con la estrategia de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Estas prácticas son fundamentales para la mejora a futuro de la competitividad de la caficultura, puesto que como se menciona en el documento, estas se resumen en: “incorporar métodos de producción agrícola que promueven el manejo integrado de plagas y enfermedades, el uso racional de fertilizantes y las prácticas de conservación del suelo y de las coberturas naturales, el uso racional del recurso hídrico” (p. 28).

En este sentido, las recomendaciones en este apartado del Informe Preliminar no difieren mucho de lo contemplado en el Plan Estratégico

de la Federación Nacional de Cafeteros 2008-2012. En especial, se reconoce la necesidad de mejorar y fortalecer la labor realizada por Cenicafé y del Servicio de Extensión para la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas.

Para la caficultura colombiana es imprescindible avanzar en este aspecto, puesto que la planeación de cualquier sistema productivo debe considerar las implicaciones del cambio climático, teniendo en cuenta las experiencias aprendidas. De esta forma, toda mejora en la productividad de la caficultura debe implicar una mayor resiliencia del cultivo al cambio climático, tal como se afirma en el Resumen Ejecutivo: “aquel país que invierte en disminuir más rápido su vulnerabilidad al cambio climático, es un país que está en mejores condiciones de cubrir eventuales cambios en producción por impacto de eventos climáticos extremos y podría incluso beneficiarse de mayores precios” (p. 29).

b. Crédito

En el tema de crédito vale la pena recordar la labor determinante de las líneas de crédito y el rol de la FNC en lo que respecta al actual proceso de transformación productiva del parque cafetero como previamente se mencionó. Así se reconoce en el documento de Estrada y Sandoval (2013), elaborado para la Misión, el cual analiza el crédito del sector cafetero y resalta la labor del gremio, la cual puede ser aprovechada y potenciada. En particular, el documento resalta que:

la FNC tiene capacidad para movilizar la demanda de crédito sectorial porque cuenta con una estructura y unos instrumentos que le permiten agrupar y apoyar a los caficultores en el acceso, a la vez que también puede estructurar programas que estimulan a las entidades financieras a ofrecer crédito (p. 3).

En este sentido, en el análisis de Estrada y Sandoval (2013) se presentan importantes resultados que destacan la capacidad de la FNC y la mejoría en el acceso para los cafeteros, en especial los pequeños, para el periodo 2005-2013. Mencionan por ejemplo:

i) los cafeteros han mejorado su acceso al crédito: en el periodo 2005 a 2013 lo hicieron 268.620 nuevos productores; ii) El crédito se viene distribuyendo regionalmente en forma más equitativa si se toma como referencia el área sembrada y el número de productores por departamento; iii) 97% del crédito se otorga a pequeños productores; iv) El Banco Agrario es el único banco que atiende a los pequeños productores; v) Los caficultores reciben beneficios significativos a través de diferentes vías: tasas de interés subsidiadas, refinanciamientos permanentes de los créditos, y subsidios fiscales crecientes (ICR); vi) El perfil del riesgo del crédito cafetero es mejor que el del conjunto del sector agropecuario (p. 4).

De esta forma, el documento concluye que se debe continuar movilizándolo de forma sostenible una mayor oferta de crédito. En esta tarea las Cooperativas de Caficultores juegan un rol determinante pues “tienen un potencial para movilizar mayor oferta de crédito dado el conocimiento de las actividades de sus miembros/clientes y la cercanía que tienen con ellos” (p. 4). Al respecto, una de las recomendaciones del documento señala que “es necesario y conveniente robustecer la capacidad administrativa y financiera de las Cooperativas Cafeteras para que puedan participar en forma más activa en la actividad crediticia” (p. 46).

Estrada y Sandoval (2013) resaltan que se debe trabajar en lo siguiente: i) flexibilización de la tasa de interés; ii) reducción de los costos del microcrédito rural por medio de un esquema de subsidios estatales a las entidades financieras; y iii) las condiciones de las líneas de crédito de FINAGRO deben ser más atractivas para las entidades de microcrédito.

Por último, sorprende que en el Informe Final gran parte de las conclusiones dadas por estos autores se dejen por fuera, o en su defecto, se les dé una menor relevancia a sabiendas de su importancia para la mejora de la competitividad y de la transformación del parque productivo.

c. Sistema de información Cafetera (SICA)

Sin lugar a dudas el Sistema de Información Cafetera (SICA) es uno de los activos más preciados de la caficultura colombiana, así lo hacen saber los diferentes artículos académicos que retroalimentaron el Informe Final de la

Misión. En este sentido, (Escobar & Vargas, 2013) encuentran que el SICA cuenta con un alto nivel de actualización de la información de los lotes de café en el país. Determinan que un 8% del área de cultivo no ha sido actualizada en los últimos ocho años, mientras que el 12% del área se encuentra sin actualizar en los últimos seis años. En términos del número de lotes no actualizados, los porcentajes son 9% y 14% respectivamente. Desde la perspectiva del tipo de café (tecnificado o tradicional), el área desactualizada (desde 2004) representa para los cafés tecnificados jóvenes el 1,3% mientras que para los otros dos tipos, tecnificado envejecido y tradicional, estos porcentajes suben a 29,9% y 32,8%, respectivamente. Esto marca un hito frente a lo acontecido en el sector agropecuario de Colombia, donde no se cuenta con información detalla del sector y el último censo agropecuario tuvo lugar en 1970.

En varios de los estudios valoran y resaltan las oportunidades brindadas por el SICA para el estudio del sector y la importancia de la toma de decisiones con datos certeros. Tal es el caso de los trabajos preparados para la Misión de Boucher y Moya (2014); Escobar y Vargas (2013) y Econometría consultores (2014).

d. Sostenibilidad del cultivo de café en Colombia

Un hecho de suma relevancia analizado en el documento preparado por Herrón (2013) sobre la producción del café en zonas no tradicionales se refiere a la autosostenibilidad económica del cultivo en el futuro próximo. En ello es útil diferenciar por las características de los productores, en especial por el tamaño del cultivo. En particular, Herrón (2013) encuentra que para hacer viable económicamente el cultivo de café las políticas han de ser diferenciadas con respecto al tamaño del cultivo y los insumos utilizados. Así, para los caficultores cuyos cultivos tienen una extensión menor a 1,5 hectáreas y cuyos egresos corresponden principalmente a la compra de agroinsumos, las políticas han de concentrarse en: “programas gremiales que tengan como objetivo los cafés de ALTÍSIMA CALIDAD y disfruten en sus ingresos de los precios diferenciales dados por los programas de denominación de origen protegido (DOP)”.

Herrón (2013) plantea que para los productores con cafetales entre 1,5 y 10 hectáreas, el panorama no es tan alentador, por cuanto enfrentan elevados costos representados en un 70% por la mano de obra. Ante este escenario,

temática en la que en concepto del Comité Directivo la Misión debió haberse concentrado, el autor plantea la necesidad de concentrarse en la provisión de paquetes tecnológicos que se concentren en las siguientes tareas:

que la cantidad y calidad de los fertilizantes sean sujetos a los resultados de los análisis de suelos hechos permanentemente (anuales), que la fertilización edáfica debe ser complementada con fertilizaciones foliares y de estimulantes hormonales, que el control de plagas y enfermedades se haga como producto de identificación y conteos serios y poder emplear en su CONTROL la molécula adecuada en el momento oportuno.

De esta forma, el documento de Herrón (2013) evidencia la necesidad de realizar una importante tarea en la reducción de los costos de producción para hacer viable económicamente la producción en las zonas tradicionales. Sobre estos temas el Informe Preliminar no hace mención a pesar de su importancia.

Ahora bien, frente a la opción para cultivar en zonas no tradicionales, Herrón (2013) afirma que se trata de una posibilidad para cuya materialización resulta necesario avanzar en estudios para determinar la adaptación de las variedades a las condiciones climáticas y topográficas y sobre todo que la calidad del grano producido no sea menor para no afectar el reconocimiento del café colombiano. Además, el autor plantea que debe tomarse en consideración la posibilidad de que donde sea factible se pueda realizar con éxito la mecanización del café para que la producción en estas zonas no tenga una gran demanda de mano de obra y no impacte los costos de producción de la zona andina.

e. Seguro agropecuario

Esta herramienta sin duda debe ubicarse como uno de los temas a seguir trabajando en los próximos años. Esta iniciativa que desde un principio ha sido apoyada por la FNC y en la cual se ha trabajado intensamente junto con Finagro, representa una herramienta de enorme valor para mitigar los efectos que traen sobre los ingresos los cambios drásticos del clima. En este sentido, el documento elaborado por Boucher y Moya (2014) establece que

la política para la implementación de un seguro agropecuario, al igual que establecimiento de cafetales en zonas no tradicionales, debe fundamentarse en análisis construidos con base en indicadores bioclimáticos.

f. Condiciones de vida de los pequeños productores cafeteros

En el documento titulado “*Condiciones de vida de los pequeños productores*” elaborado por Econometría consultores (2014), varios datos llaman la atención acerca del impacto positivo del cultivo sobre las condiciones de vida de las familias cafeteras, los cuales el Informe Preliminar no toma en consideración pero que merecen toda la atención cuando de recomendaciones de política pública y sectorial se trata:

El documento señala que el café es una opción de vida viable para las personas más pobres, quienes a su vez constituyen la mayor parte de los caficultores nuevos. Lo anterior se corrobora con un resultado presentado en el documento que señala que:

se observa que los cafeteros que logran mantenerse en la base de datos durante todo el período han logrado cambios positivos en su calidad de vida. Esto quiere decir que el café puede ser un motor de mejora de su calidad de vida para aquellos que tienen la capacidad de mantenerse en el negocio (p. 34).

Asimismo, los autores señalan que las mejoras en la estructura productiva del parque cafetero se relacionan con una mejor calidad de vida, encontrando que las mayores densidades aumentan la calidad de vida de los productores. Esto da pie para continuar con las políticas encaminadas a cambiar el parque cafetero por uno más joven y mayor densidad.

Un dato que refuerza la idea del café como una opción de vida es que los productores con mayor proporción de café en la finca cuentan con una mejor calidad de vida, sumado a que aquellos con mayor calidad de vida en el 2012 son también los que aumentaron la proporción de café en la finca. Esto da la idea de un círculo virtuoso, en donde ambas dinámicas se refuerzan.

Por último, en lo relacionado con los apoyos prestados por la FNC, se encuentran resultados alentadores sobre el impacto positivo de estos sobre las condiciones de vida. El crédito, la mayor densidad del cultivo, y la con-

centración de los caficultores en los centros poblados producirían efectos favorables en el nivel de vida. Sin embargo, también se señala que para que estos tengan un impacto mucho mayor varias de las políticas actuales deben tener cierto tipo de focalización dependiendo del nivel de vida de los productores y sus necesidades más apremiantes.

Otro hecho importante, y que se relaciona directamente con el aumento en el costos de producción, son los mayores avalúos rurales para las zonas tradicionales. De esta forma, Econometría consultores (2014) encuentra que “existe una relación inversa entre área sembrada de café y valor del suelo, ya que bajas tasas de crecimiento se asocian con altos niveles de avalúos, mientras altos porcentajes de área cafetera se relaciona con un bajo monto de avalúo rural” (p. 12).

g. Comentarios de Olga Lucía Acosta al panel de políticas sociales

Aunque los comentarios realizados por Olga Lucía Acosta, asesora regional de la oficina de CEPAL en Colombia, durante su intervención en el seminario académico de la Misión del Café, así como ante el Comité Directivo de la Federación de Cafeteros, a los documentos de política social en el sector cafetero que alimentaron el Informe Preliminar no hacen parte propiamente de este, resulta importante tomarlos en consideración debido a su profundidad y relevancia.

En consideración del Comité Directivo, este análisis parte del hecho de que las políticas públicas deben estar dirigidas a resolver los problemas sociales o de las comunidades, lo que significa pensar primero en el cafetero y luego en el café. Dicha circunstancia se sintetiza en el concepto de “doble inclusión” que establece la complementariedad que debe existir entre la política social y la productiva. Lo anterior, por cuanto la sola inclusión social resulta insostenible sin el acompañamiento de estrategias para la generación de ingresos.

En este sentido, Olga Lucía Acosta menciona cinco elementos de reflexión para la elaboración de la política social que deben ser parte de cualquier recomendación tendiente a mejorar las condiciones de vida de los cafeteros:

- i) *Demografía*: Este tema resulta relevante puesto que se ha observado un envejecimiento acelerado de la población, principalmente en el

sector rural. De esta forma, anota Olga Lucía Acosta que en la zona rural es mayor la tasa de dependencia demográfica total y menor el período de bono demográfico. Esto pone de presente la urgencia de una política de renovación generacional en el sector cafetero, debido que al ser mayor la tasa de dependencia, el período para fortalecer y capacitar a los jóvenes para las labores productivas es menor.

- ii) *Política social y productiva*: Destaca la necesidad de entender la política pública en dos direcciones: social y productiva, las cuales son complementarias. La sola inclusión social no es sostenible sin el complemento en cuanto a generación de ingresos adecuados y sostenibles. En la construcción de la política cafetera es necesario trabajar por la “doble inclusión”, pues como quedó claro en varios de los documentos, el café permite a muchas familias salir de la pobreza.

Ahora bien, la articulación de estas políticas debe tomar en consideración diferentes hechos: baja rentabilidad de las actividades rurales, fallas del mercado laboral y escasez de instrumentos de protección social. Esto hace pensar que el proceso de articulación debe producirse en diferentes etapas. En una primera fase, el mercado laboral e incluso la FNC por sí solos no podrían resolver los problemas asociados a bajos ingresos, informalidad o baja productividad, puesto que en principio estos problemas tienen como determinante las carencias en salud, educación y reintegración básica. Es en esta parte donde es necesaria una acción más decisiva del gobierno nacional. Una segunda etapa implica un mayor involucramiento de la FNC, pues corresponde a la inserción al mercado laboral y la prioridad se da en las actividades de capacitación y hábitos laborales. En la última etapa, caracterizada por una mejor articulación, la prioridad debe darse a la consolidación de actividades económicamente viables que permitan eliminar la precariedad del empleo rural. Es en estas últimas dos etapas donde la política social no se limita únicamente a reducir la pobreza, sino que por el contrario a buscar mejoras en el bienestar de las familias sustentadas en actividades productivas para la generación de un nivel adecuado de ingresos.

- iii) *Vulnerabilidad*: Es otro tema a considerar en la formulación de políticas para el sector, el cual frecuentemente es asociado al concepto de pobreza, pero que de acuerdo con Olga Lucía Acosta se trata de

un concepto más amplio. En vista de lo anterior, las políticas sociales deben tomar en consideración factores adicionales que aumentan la inseguridad e indefensión de las familias rurales. Entre ellos se encuentra la precariedad en el empleo y la carencia de mecanismos de protección del ingreso. Igualmente, en el sector rural se enfrentan factores adicionales como familias más grandes, altas tasas de dependencia, así como menores niveles de educación y activos.

- iv) *Protección social*: En la implementación de políticas sociales para el sector cafetero la protección social debe ser pensada de forma integral. Esto permite que por medio de la coordinación en las intervenciones se obtengan ganancias en términos de eficiencia. Lo anterior implica que los apoyos deben darse a nivel de los individuos, los hogares y las comunidades, dando especial énfasis a aquellas asociadas a la administración de diversos riesgos, y las cuales permitan acelerar la reducción de la pobreza y sostener el desarrollo económico y humano. En últimas, la universalidad de la protección social en zonas rurales no puede darse en una sola vía, pues existen diferentes mecanismos que permiten enfocarse en los riesgos que afrontan las familias y en la forma como los enfrentan tomando en consideración la heterogeneidad entre los habitantes rurales y la diversidad de formas asociativas presentes en las regiones cafeteras.
- v) *Política diferenciada-subsidiaria*: Es clara la necesidad de implementar una política social subsidiaria, entendida como la necesidad de apoyar más a las regiones con mayores carencias. Esto en el entendido que existen diferencias demográficas y resultados económicos y sociales diferentes entre regiones cafeteras.

7. Colofón

Mediante el presente documento el Comité Directivo de la Federación, representado por el Dr. Fernando Castro, pretende contribuir a la revisión crítica tanto del Informe Preliminar como del Resumen Ejecutivo de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura. Asimismo, espera que los lectores de este informe tengan elementos de juicio adicionales para formarse una idea más completa sobre los diversos temas planteados, así como sobre el alcance y efecto que las propuestas de la Misión pueden generar en el sector y

en los miles de productores que esperan verdaderas estrategias que entiendan de manera integral su problemática y contribuyan a la sostenibilidad de la caficultura desde el punto de vista social, económico y ambiental.

El Comité Directivo y la Federación reiteran su permanente disposición para analizar y discutir cualquier propuesta o recomendación que se realice en busca de un mejoramiento integral del bienestar de los productores, quienes son la razón de ser de las instituciones cafeteras.

8. Referencias

- Bagley, B. (2014). Discurso LXXX Congreso Nacional Cafetero. Bogotá.
- Boucher, S., & Moya, A. (2014). *Capítulo X. Gestión de riesgos: Recomendaciones para el diseño e implementación de un seguro indexado para pequeños productores cafeteros*. Bogotá: Misión para la competitividad de la caficultura colombiana.
- Cano, C. G., Vallejo, C., Caicedo, E., Amador, J., & Tique, E. (2012). El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. *Borradores de Economía*.
- Cárdenas, M. (2014). Discurso LXXX Congreso Nacional Cafetero. Bogotá.
- Cenicafé. (2007). *Sistemas de Producción de Café, Fundamentos sobre sistemas de producción*. Federación Nacional de Cafeteros. Obtenido de <http://www.cenicafe.org/es/documents/LibroSistemasProduccionCapitulo1.pdf>
- CONPES 3763. (2013). *Una Estrategia para la Competitividad de la Caficultura Colombiana-Comisión de Expertos*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP).
- Contraloría General de la República. (2014). *Parafiscalidad en el sector agropecuario*. Bogotá: CGN.
- Corredor, C. (2003). El problema del desarrollo. En D. Restrepo, *La falacia neoliberal crítica y alternativas* (p. 64). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De la Calle, H. (2014). Discurso LXXX Congreso Nacional Cafetero. Bogotá.
- Díaz, S., & Escamilla, E. (2013). Caficultura mexicana: crisis recientes y tendencias actuales. En P. Perez Akaki, & A. Gonzalez, *Del sabor a café y sus nuevas invenciones* (pp. 187-218). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Econometría consultores. (2014). *Posibles acciones en favor de los pequeños productores cafeteros en medio de la crisis actual del sector: Desempeño y evolución*

- de los pequeños caficultores colombianos 2007-2013*. Bogotá: Misión de estudios para la competitividad de la caficultura.
- Escobar, D., & Vargas, J. (2013). *Caracterización de la caficultura colombiana a través del Sistema de Información Cafetera - SICA*. Bogotá: Misión para la competitividad de la caficultura colombiana.
- Estrada, D., & Sandoval, C. (2013). *Crédito al sector cafetero en Colombia: análisis de su evolución en la última década*. Bogotá: Misión de estudios para la competitividad del café.
- Federación Nacional de Cafeteros. (2002). *Informe del Gerente al LXII Congreso Nacional de Cafeteros*. Bogotá D.C.
- García, C., & Soto, Y. (2012). El impacto de la caficultura en las condiciones de vida de los productores de Colombia. *Regiones*, 7(1), 5-24.
- Giovannucci, D. (2014). Perspectivas de los cafés diferenciados (Borrador). *Estrategia para la competitividad de la caficultura colombiana*.
- Herrón, A. (2013). *Producción de café en zonas no tradicionales*. Bogotá: Misión para la competitividad de la caficultura colombiana.
- Hodgson, G. (1998). The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, 36(1), 166-192.
- Ibañez, A., Muñoz, J., & Verwimp, P. (2013). Lo que la violencia no se llevó: una aproximación del impacto de la violencia y la presencia de los cultivos ilícitos en el sector cafetero colombiano. *Ensayos de Economía Cafetera* (29), 11-35.
- Junguito, R., Perfetti, J., & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la Agricultura Colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Lawson, T. (2014). Modelación matemática e ideología en la Economía Académica. *Revista de Economía Institucional*, 16(30), 25-51.
- LMC International. (2012). *Coffee Outlook How new markets are changing the industry*.
- Lora, E., Meléndez, M., & Tommasi, M. (preliminar). *Las instituciones cafeteras*. Bogotá: Misión para la competitividad de la caficultura colombiana.
- Lozano, A. (2011). Do rural producer organizations effectively reduce poverty? A perspective from the Colombian Coffee Grower's case. Londres: London School of Economics.
- Mendoza, R., Fernández, E., & Kuhnekath, K. (2013). ¿Institución patrón-dependiente o indeterminación social? Genealogía crítica del sistema de habilitación en el café. *Ensayos sobre economía cafetera*, 145-161.

- Muñoz, J. (2010). Los caminos del café: aproximación a los efectos del conflicto armado rural en la producción cafetera colombiana. *Ensayos de Economía Cafetera*, 29-52.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- OIC. (15 de agosto de 2013). *www.ico.org*. Obtenido de <http://dev.ico.org/documents/cy2012-13/pm-29c-quality-standards.pdf>
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez Akaki, P. (2013). Las políticas públicas cafetaleras en México: un análisis histórico. *Ensayos de Economía Cafetera*(29), 121-143.
- PND 2010-2014. (2011). *PND Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014*. Bogotá: DNP.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: INDH PNUD.
- Reina, M., Silva, G., Samper, L. F., & Fernández, M. d. (2007). *Juan Valdez: la estrategia detrás de la marca* (Primera ed.). (F.N. Colombia, Ed.) Bogotá: Ediciones B Colombia S.A.
- Ricaurte, J., & Zuleta, L. (2014). *Actualización de la evaluación sobre la viabilidad financiera del Fondo Nacional del Café*. Bogotá: Misión para la competitividad de la caficultura colombiana.
- Sacco Dos Anjos, F., Belik, W., & Velleda Caldas, N. (2013). La caficultura en Brasil ¿un liderazgo amenazado? En P. Pérez Akaki, & A. González, *Del sabor a café y sus nuevas invenciones* (pp. 77-104). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Santos, J. (2014). *Informe al Congreso*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Santos, J. (2014). Palabras del Presidente de la República Instalación del LXXX Congreso Nacional Cafetero. Bogotá.
- Technoserve. (2014). *Colombia: A business case for sustainable coffee production*. Bogotá: IDH.
- Uran Carmona, A., Acevedo, E., & Piedrahita, I. (2013). Café de Colombia: escenarios de la caficultura colombiana tras la liberalización del mercado mundial. En P. Pérez Akaki, & A. González, *Del sabor a café y sus nuevas invenciones* (pp. 25-76). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- W. Chan Kim. (2005). *La estrategia del oceano azul*. Norma.

Anexo 2. Comentarios de TEÓDULO GUZMÁN (Representante Dignidad Cafetera)

DOCTOR:

JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA

COORDINADOR DE LA MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE LA CAFICULTURA EN COLOMBIA

Al hacer parte de esta COMISIÓN por designación Presidencial en cumplimiento del Documento Conpes 3763 del 29 de Agosto de 2013 me permito hacer algunas precisiones respecto a los estudios y las recomendaciones.

La creación de la Comisión se realiza en medio de una profunda crisis de precios de la caficultura colombiana, no como una estrategia empresarial como lo hacen empresas exitosas, si no, como una coyuntura que recomiende al Gobierno soluciones a la crisis y proyecte hacia el futuro una CAFICULTURA competitiva, sostenible y rentable.

Hoy cuando los precios del grano han reaccionado favorablemente debido a factores circunstanciales ampliamente conocidos, es el momento de pensar soluciones anticipadamente para el futuro de la actividad, antes que retornen tiempos difíciles en donde el Gobierno se vea abocado a implementar medidas de escaso impacto.

Además, la Comisión se constituye como herramienta para recoger todos los pensamientos y opiniones y fundir técnicamente las formulaciones para el Gobierno.

Por la época, condiciones y conformación se concluye que las anteriores razones motivaron al Gobierno para crearla.

1. Causas que motivaron la inconformidad en el gremio

Los bajos precios del café, altos costos de producción, baja productividad, rentabilidad negativa, alto porcentaje de pobreza en el gremio, créditos onerosos de pagar, apoyo estatal con poco impacto, bajo consumo interno per cápita, escasa asistencia técnica e investigación y reestructuración de la FNC fueron las principales causas para manifestar la inconformidad.

El concepto de competitividad es muy extenso pero en materia de café, se puede decir que es el producto “de la formulación, implementación y ejecución de estrategias relevantes y exitosas que trasciendan y aseguren el desarrollo sostenible del negocio de los cafés colombianos para el beneficio de los cientos de miles de cafeteros y sus familias”.

Los resultados de los estudios hechos por los expertos de La Misión, fueron los que sirvieron de soporte a las recomendaciones para el Gobierno Nacional.

Conociendo los antecedentes o razones de hecho (*obiter dicta*) que causaron la inconformidad como anuncio a la crisis y tomando como soporte los trabajos realizados por los expertos se presume tener un panorama mucho más claro para proponer y decidir (*ratio decidendi*) recomendaciones respondiendo al diagnóstico técnicamente descrito por los autores.

2. Costos de producción y rentabilidad en el cultivo

El precio del Café en el mundo obedece a factores externos e internos. Poco se puede hacer para intervenir en la marcada incidencia de los factores externos, sin embargo, hay países que no se han conformado con ver qué pasa en el exterior, sino que han incursionado con estrategias internas para, por ejemplo, evitar en forma acertada la revaluación de sus monedas.

Las Conferencias y Asambleas agendadas por la OIC se han visto huérfanas de representantes de los países productores con capacidad de convocatoria y de decisión para tratar con responsabilidad la miseria que engendra en el mundo el cultivo del café.

Muchas veces se ha diagnosticado al respecto, basta referirme a lo afirmado por la COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL (2002) que por considerarlo de importancia lo invoco: “La nueva realidad de la economía política del café ha modificado abrupta e inequitativamente el poder relativo de

los actores del mercado a favor de los tostadores y comercializadores, en desmedro de los productores y consumidores. Apalancándose en su capacidad monopsonica, los tostadores y distribuidores se han encargado en que el beneficio de los precios bajos solamente se traduzca en un aumento de sus márgenes y utilidades, dejándole al productor una proporción cada vez menor del ingreso global cafetero..... Es tal la insensibilidad y falta de visión de estos actores, que a pesar de haber sumido a veinticinco millones de caficultores - la mayoría provenientes de los países más pobres del planeta - en la miseria, siguen insistiendo en una estrategia que llevará inexorablemente al exterminio de la diversidad social, productiva, ambiental y geográfica de la caficultura mundial. La Comisión considera que La Comunidad Internacional no puede seguir siendo indiferente ante esta tragedia”.

Considero que las cosas no han cambiado doce años después de que La Comisión de Ajuste Institucional hiciera el diagnóstico. Por el contrario, el problema se ha profundizado, así lo demostraron las manifestaciones de protesta del gremio en el inmediato pasado.

Más adelante La Comisión (Silva 2002) expresa:

“La comisión está convencida que Colombia debe tomar el liderazgo, idealmente en asocio de otros productores, para hacer uso de la legislación contra la competencia desleal y los monopolios en los países desarrollados, al igual que de las cortes internacionales de comercio, con el propósito de denunciar el ejercicio del poder oligopsonico y la cartelización de los tostadores y los comercializadores finales en contra de los consumidores de café y de los productores del grano”.

El precio interno aun que obedece a muchos factores de orden externo, cada país productor diseña las estrategias para proteger a los productores en el entendido que esta actividad representa una franja social que, aun que hoy deprimida, fue ejemplo de desarrollo Nacional.

La productividad es indispensable en cualquier actividad, pero la rentabilidad no depende solo de ella. El precio de venta es el complemento esencial.

Conociendo que los precios del grano están sujetos a fenómenos de volatilidad en el mercado internacional, este aspecto nos obliga a diseñar una estrategia frente a ese blanco móvil.

Los altos costos de producción en la caficultura obedecen a una amplia gama de factores.

De acuerdo a los resultados de la investigación, la recolección, fertilización, controles fitosanitarios, instalaciones, control de arvenses, beneficio, entre otros, más el crédito, son los componentes más notorios que inciden en la estructura de costos.

La media nacional porcentual en la RECOLECCIÓN alcanza el 47.7%. Estos costos que comparados con los del entorno de países productores resulta la más alta, pero aparte de ser costosa (respecto al precio del grano) se torna muy escasa y se incrementa en orden al grado de necesidad y urgencia del productor en recolectar la cosecha.

En tiempo de crisis el precio de venta es tan bajo, que sumados los demás factores de la estructura de costos con la recolección, el resultado de rentabilidad es negativo.

En la recolección, que es el ítem que más pesa en los costos de producción, no somos competitivos con el entorno de países productores.

En investigaciones realizadas por CENICAFE (Oliveros 2002) partiendo de los vibradores al tallo el rendimiento en la recolección es notorio frente a la mano de obra tradicional (20 veces).

“La calidad de café recolectado en cuanto a porcentaje de frutos inmaduros es similar al cosechado manual tradicional incluyendo los frutos verdes que el recolector retira del café cosechado y arroja al suelo”.

“Lo anterior justifica trabajar en tecnología de relativo bajo costo, apta para pendientes de terrenos de hasta 50% y plantaciones de alta densidad de siembra”.

“Con estos estudios se han podido obtener, con los equipos utilizados, rendimientos de recolección, con buena calidad del café desprendido y con mínimo daño ocasionado a las estructuras del árbol “(Aristizabal, Oliveros y Álvarez 2003).

Debemos estudiar con muchos elementos de juicio como disminuir los costos de la recolección porque nos hemos quedado rezagados frente a los competidores.

Este método simple, al igual, que las manos vibratorias, los impactadores rotatorios y otros métodos más sofisticados son utilizados por un gran número de países productores. Los sistemas de recolección asistida como

canguros y aro-andes son prácticas experimentadas por CENICAFE con buenos rendimientos en calidad recolectada y cantidad.

Fertilizantes es otro ítem que pesa en la estructura de costos (16%). Mas adelante cuando analicemos los factores “costos de fletes”, concluiremos que el tema de fertilizantes tiene también su propia estructura de costos.

Colombia frente al entorno de los demás países productores de café: Ecuador, México, Perú y Brasil es el que posee el mayor costo por fletes internos y costos de puerto a bodega más fletes marino con US 169 por tonelada por el Pacífico y US 141 por el Atlántico.

En este aspecto nuestro país tampoco puede ser competitivo con su entorno y a nivel mundial. Al panorama de desigualdad en fletes se suma las utilidades de las empresas importadoras que mezclan edáficos simples en Colombia para obtener compuestos representados en formulas generales que los productores las aplican al suelo en forma indiscriminada, casi siempre, por tradición o atendiendo recomendaciones de empresas comerciales que solo les interesa ser exitosos en las ventas

“intoxicando el suelo en donde se ha comprobado que el 70% del Nitrógeno se pierde y el 72% del fósforo no es asimilable por el árbol” (Documento Conpes 3577).

En este proceso los simples se mezclan con el núcleo (rellenos) en una proporción que oscila entre el 10% y el 12% en un saco de 100 libras de peso. El núcleo (tierra) se vende y se transporta a precio de fertilizante. He aquí una de las causas más importantes que disparan los costos de los fertilizantes, además, los controles de precio se realizan en los compuestos no en los rendimientos de las mezclas.

Ante los altos costos se fletes internos, el Estado debe aplicar medidas que impacten este fenómeno que indudablemente contribuye a elevar los precios de los fertilizantes.

¿Cómo puede el Gobierno intervenir en los altos costos de los fertilizantes? La respuesta debe pasar por el apoyo a las regiones para el establecimiento de Plantas de mezclas físicas de fertilizantes para poner en práctica la agricultura de precisión y evitar que “se intoxique el suelo”. Las buenas prácticas aconsejan que los fertilizantes deban aplicarse de acuerdo a los resultados de los análisis de suelos o muestra foliar.

El crédito, es un factor dentro de la estructura que tiene un gran peso porque no hay cafetero que disponga de capital propio para con éxito cumplir con las variables de productividad, calidad y rentabilidad.

El Comité Nacional de Crédito debe extender el DRE (Desarrollo Rural con Equidad) a pequeños y medianos productores para SOSTENIMIENTO de cafetales como un efectivo estímulo a la cultura del pago oportuno. (Pequeños DTF+1 y DTF+2 para medianos).

Es urgente revisar los activos del pequeño productor para que pasen de \$89.320.000 a \$150 Millones por que se han quedado cortos esos activos en relación a los precios de la tierra. Con ello se dará mayor cobertura crediticia. (Comité Nacional de Crédito).

Establecer una BOLSA INDEPENDIENTE DE CRÉDITO ICR para café, ya que los recursos en esta modalidad se agotan y el cafetero queda a la deriva.

Ante el envejecimiento de los productores, definir una línea para inicio de caficultores jóvenes con condiciones diferenciales del común del crédito ordinario en tasa de interés, plazos y vida crediticia, al igual, adelantar programas de vivienda para estabilizar al nuevo productor en el sitio de trabajo, como un verdadero aporte al relevo generacional en el gremio.

Definir líneas de crédito que permitan la producción en asocio con otros cultivos mientras el café este en estado improductivo en la misma área, quitando la condición de “doble inversión en el mismo sitio” conservando la densidad de siembra de cada cultivo. Esto para estimular la diversificación y aportar al componente de producción de alimentos.

Para los créditos de sostenimiento de café, el análisis debe direccionarse exclusivamente hacia los ingresos y egresos propios de la actividad en el área sembrada sin tomar en cuenta los ingresos y costos de otras actividades en la unidad productiva del caficultor.

Lo anterior será un buen aporte a la CAFICULTURA COMPETITIVA, dependiendo únicamente de la voluntad política para hacerlo.

3. Bajo consumo interno per cápita

“Mientras Colombia acuñó con éxito en el mundo la imagen de producir y exportar un Café fino, engendró un mercado interno débil y orientado a consumir pasillas de mal sabor, resultando hoy uno de los más bajos consu-

mos per cápita del mundo, pese a los miles de millones que hoy gastamos en publicidad en Colombia. No contentos con esto, la abrimos nuestro mercado a pasillas peruanas y ecuatorianas de aún peor sabor que las colombianas, con el consecuente rechazo y migración del consumidor hacia otras bebidas.

El 10% de nuestra producción está representado en pasillas (1.1 millones de sacos) toda se procesa internamente, una parte para exportar (liofilizados) y el otro 50% para el consumo interno (pasillas de finca). Si el productor tuviera la opción de exportar pasillas, como hacen la mayor parte de países productores, y remitiéndonos a los precios del mercado internacional (pasillas centro-americanas) tendríamos un ingreso por venta de las mismas aproximadamente de \$108.000 millones equivalente al 80% de la Contribución Cafetera.

La pasilla en nuestro país se paga a precios irrisorios por ser intervenida por parte del “Mercado Dominante”.

Si profundizamos en la sencilla mecanización descrita anteriormente para cosechar el grano y partimos de la libertad de exportación de las pasillas, así se aumenten un poco el volumen, los resultados económicos que dejan los procedimientos son altamente rentables.

Brasil nos demostró como en pocos años sí se puede cuadruplicar el consumo interno (cerca de 20 millones de sacos para 200 millones de habitantes), mientras Colombia, solo consume algo más de un millón de sacos para sus 48 millones de habitantes.

Solo si replicáramos lo alcanzado por Brasil, Colombia pasará a consumir 6 kilos Per Cápita, para un total de 5 millones de sacos por año en nuestro mercado interno, adicionales a los 11 millones que hoy exportamos. Esta si será la verdadera y lograble revolución para el empleo en el campo y para el bienestar de los cafeteros colombianos”.

Nuestro país no le ha apostado a promover el consumo interno de cafés tipo exportación, le ha sucedido, valga la comparación, como al común de los campesinos que venden los productos de calidad que cultivan para consumir otros de menos calidad. Todos conocemos que estos fenómenos se presentan porque en el caso del campesino, la falta de liquides lo obliga a proceder de esa manera, de otra parte, en cuanto al café que se exporta se opta por una política similar, pero mezquina, que consiste en ubicar en el exterior la mayor cantidad de libras porque cada una de ellas dejan seis centavos de dólar que debe pagar como contribución el productor cuando

casi la mitad se emplea pagando los costos de administración que cobra la Federación.

Poco importa la calidad que se emplea para el consumo interno, así perjudique la salud de los consumidores y tampoco que resolvamos un alto porcentaje de la comercialización consumiendo lo nuestro.

Es lamentable que hoy tengamos que poner ejemplos de países productores exitosos, cuando muchas experiencias y técnicas colombianas han sido aplicadas en otras latitudes y solo el estancamiento de nuestro cultivo explica la falta de competitividad, como en el caso de consumo interno, en donde a pesar de producir el café más suave del mundo, somos el país de menos consumo per-cápita y quizás el consumidor del peor café del universo. Estas contradicciones nos obligan a reflexionar, Brasil, por ejemplo, cuando termina el pacto de cuotas (1989) acaba el Instituto Nacional del Café e identifica con claridad las nuevas señales del negocio, en nuestro país estuvieron (Aguinaldo de Lima) cuando éramos un referente en la producción mundial.

Ese país, certifica la calidad del café, de su consumo interno, mediante laboratorios confiables para recomendar a los consumidos en una muestra de responsabilidad estatal y como una gran estrategia comercial, pues su consumo per-cápita ocupa los puestos de vanguardia a nivel orbital. Brasil consume más del 40% de su producción nacional.

4. Comparativo de costos de producción con países productores

En Colombia el promedio de costos de producción está por encima frente a los demás países productores así:

Colombia	\$585.402 por carga
Vietnam (robusta)	\$232.151
Brasil (robusta)	\$256.576
Honduras (arábiga)	\$420.386
Perú (arábiga)	\$451.355
Nicaragua (arábiga)	\$472.641
Brasil (arábiga)	\$503.415

FACTORES EN COSTOS DE FLETES (flete al interior + costo puerto a bodega + flete marino). Gráfico 24 del estudio.

Colombia (Pacífico) US 169 X tonelada
Colombia (Atlántico) US 141 X tonelada
Ecuador.....US 113 X tonelada
México.....US. 104 X tonelada
Perú.....US 93 X tonelada
Brasil.....US 79 X tonelada

En este capítulo de estructura de costos los resultados de los estudios contratados son contundentes y recogen el sentimiento del productor que tuvo que salir a protestar para luchar por la subsistencia: los costos totales, en el pico de la crisis de precios, superaron en 17% el precio de garantía.

He querido detenerme un poco en este tema, porque considero que es una de las columnas medulares del problema.

Como consecuencia de lo anterior, y teniendo a disposición “indicadores más objetivos de pobreza, García y Sandoval (2013) para La MISIÓN, los autores muestran que en periodos 2007-2013 que un 70.2% de los caficultores del país pueden clasificarse como pobres. Estos porcentajes son mucho más altos en las regiones del Sur: 94% en Tolima, Huila Nariño y Cauca.

Con lo anterior, surge entonces la inquietud (García y Sandoval) si el modelo Institucional que se tiene está orientado para enfrentar lo que viene o requiere de importantes transformaciones..... la estructura vigente tiene además el problema de que requiere el apoyo ya no temporal, sino permanente del sector público para seguir funcionando. Por ello, el objetivo de esta transformación de la Institucionalidad más que subsidiar a los productores más pobres debe estar en mejorar su competitividad para garantizar su rentabilidad, mejorar sus condiciones de vida y de las regiones en las que habita y disminuir el riesgo de que la abandone. Solo así se preservará el capital social del Café hacia el futuro”.

Analizando el panorama anterior actualmente, ¿cómo podemos competir en escenarios tan adversos?

5. Reestructuración de la Federación Nacional de Cafeteros

Este tema dejó de ser únicamente de interés de los productores y se convirtió en interés nacional.

Las movilizaciones de cafeteros se caracterizaron por una petición generalizada: “la reestructuración de la FNC”. Los cultivadores entendían este proceso como el de alivianar la carga administrativa para realizar una “poda” que disminuyera los gastos administrativos en la Entidad.

El criterio que se tiene, es que su estructura es más grande y onerosa que la que actualmente se requiere y por lo pesada acusa niveles de ineficacia e ineficiencia, tal vez en otras épocas se justificaba cuando era la Federación propietaria de muchas e importantes empresas y exportábamos 16 y hasta 18 millones de sacos situación muy diferente a la actual cuando hoy no representa el 50% de lo que significaba en el pasado.

Mucho se ha dicho al respecto, pero al analizar las competencias solamente los órganos de gobierno de la FEDERACIÓN (congreso cafetero) tiene la facultad de hacerlo, es decir, este tipo de reestructuración está en el campo del derecho privado.

Al analizar el origen de la COMISIÓN, ella se establece para recomendar al Gobierno parámetros que conduzcan a tomar decisiones dentro de sus competencias.

Considero que recomendar una escisión en la FNC, o qué hacer con su patrimonio, es cruzar las fronteras del derecho privado en donde habita la Empresa.

Por tal razón, la recomendación en este tema tan controvertido, ante la incertidumbre de anular el actual Contrato FoNC o modificar las cláusulas afectadas por presunta ilegalidad e inconstitucional sobreviniente (Art. 333 CPC. Ley 1340 de Julio 24 de 2.009 reglamentaria) para actualizarlo a la Ley sobre el REGIMEN DE LA COMPETENCIA y a la realidad de los mercados competitivos del grano. La otra opción, aunque tardía, es comenzar a definir los nuevos términos de referencia que sirvan de marco al próximo CONTRATO, teniendo en cuenta los estudios de competitividad que ha realizado esta Misión y las normas vigentes a las que hecho referencia.

Quiero detenerme un poco en este párrafo por considerarlo de capital importancia ya que uno de los soportes jurídicos que tiene el contrato de

Administración del FoNC es la ley 9 de 1991 expedida mucho antes de entrar en vigencia de CPC y en consecuencia, anterior también a la ley 1340 del 2009 que desarrolló el Art. 333 de la Constitución Nacional.

Es importante recordar al Gobierno Nacional del deber de intervención respecto del ejercicio de las obligaciones lesivas que contempla el Contrato referido, por lo que él mismo adolece de nulidad por objeto o causa ilícita ya que el ejercicio arbitrario de la actividad monopólica se erige como razón suficiente para tramitar una terminación del mismo.

Adicional a lo anterior no puede perderse de vista que dicho Contrato no contenga pactadas dentro de su articulado cláusulas exorbitantes, las mismas se entienden incorporadas a él, donde en atención a la nulidad anteriormente referida, la cual sobrevino con la expedición de la ley 1340 de 2009 que desarrollo el Art. 333 de la CPC, por razones de conveniencia pudiera ser susceptible de una modificación unilateral, terminación unilateral o liquidación unilateral.

Estamos frente a un objeto y causa ilícita cuando los fines de las pretensiones contractuales a favor de la FNC riñen abiertamente con el precepto constitucional y se ejerce por ella Posición Dominante en un mercado que es globalizado y abierto; se presenta un límite a la libertad de empresa y las libertades personales.

El Estado ha intervenido por mucho tiempo a la Entidad, incluso, en la elección de GERENTE privando el derecho que debe tener una organización de esa naturaleza. Por otra parte, la FEDERACIÓN se ha “recostado” al Gobierno sin entender completamente las señales del negocio y más bien optar por ser un apéndice del mismo.

Esta actitud quizás se justificaba hace 25 años antes de terminarse el pacto de cuotas, pero hoy cuando está mundializada la economía las señales del mercado son otras, por eso la diferencia en el contexto INTERNACIONAL de lo que significaba las exportaciones de café y lo que hoy representan.

Por las anteriores consideraciones y en respeto al derecho privado y libertad de Asociación consagrados en la ley y reglados por organismos del Estado, encuentro que el cuerpo para actuar por parte del Gobierno es lo PÚBLICO, en este caso, la contribución cafetera que se recauda por mandato legal y nutre el FoNC.

Los términos para la administración de este instrumento Parafiscal por parte de la Federación es lo que ha ocasionado las desigualdades en el libre

comercio del grano frente a los demás actores privados y el establecimientos de formatos monopólicos de "Mercado Dominante" (CPC).

Además, en los estudios se demuestra la ineficacia en la administración del FoNC que concurre a ocasionar preocupantes déficits operacionales crecientes: "la cuota de administración que se paga equivalente al 45%-49% del negocio, es absurdamente alto" (Ricaurte y Zuleta 2013).

Esta fue otra causa de las movilizaciones de los productores que sentíamos que nuestras contribuciones se estaban esfumando.

He tomado la determinación de presentar este anexo, primero, porque la Comisión me ha autorizado y luego, porque considero que se hace urgente la aplicación de medidas gubernativas con la celeridad que exige el momento antes que retorne la crisis de precios.

Con ellas creo interpretar las bases cafeteras aplicando la "sabiduría campesina" mientras llegan los procesos de reestructuración que apunten hacia una caficultura más competitiva.

Cordialmente,



TEÓDULO GUZMÁN CALDERÓN; INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE LA CAFICULTURA EN COLOMBIA.

Anexo 3. Comentarios de EDUARDO LORA

La Secretaría ha producido un valioso Informe de resumen de los trabajos técnicos que se prepararon para la Misión, pero desafortunadamente no consiguió concretar en un documento la riqueza de la discusión que tuvo lugar entre los miembros de la Comisión. En la Comisión se discutieron en detalle numerosas propuestas de política, en especial las relacionadas con la llamada “institucionalidad cafetera”.

Dada la diversidad de las posiciones, no pudo llegarse a un consenso para hacer recomendaciones al gobierno, a pesar de que la mayoría de los miembros estaba de acuerdo en los principales elementos del diagnóstico. En particular, en numerosas discusiones quedó claro que casi todos compartimos dos aspectos del diagnóstico. Por un lado, que la Federación Nacional de Cafeteros juega demasiados roles que apuntan a objetivos no necesariamente coincidentes, lo cual genera ineficiencia y falta de transparencia. Por otro lado, que comprometer recursos públicos a través del Fondo Nacional del Café para financiar diversas actividades en beneficio de los caficultores crea incentivos políticos distorsionantes, pues el bienestar de los caficultores es percibido (por los caficultores y por la sociedad en su conjunto) como responsabilidad del gobierno, lo que tampoco contribuye a la eficiencia y la rendición de cuentas por parte de la Federación Nacional de Cafeteros.

Varios temores nos impidieron acordar qué reformas deberían hacerse para cambiar esta situación. Los estudios técnicos dejaron de lado algunos aspectos centrales de estudio y algunos tuvieron serias limitaciones de información. Pero aun con más y mejores estudios, no podría haber certeza sobre los efectos que tendrían reformas institucionales profundas, pues el conocimiento del sector proviene de cómo ha funcionado con las instituciones

y políticas actuales. Hay el temor explicable de que una reforma que libere y modernice al sector beneficie sobre todo a los exportadores y perjudique a los caficultores, especialmente los más pequeños. También, por supuesto, existe el temor de que la reforma estrangule a la Federación y destruya el tejido social que se ha construido alrededor del sector. Y, muy importante, existe el temor de que la sociedad y sus representantes políticos no estén dispuestos a entender y aceptar que el sector cafetero puede operar como cualquier otro sector agrícola.

El Informe de la Secretaría ayuda a disipar algunas de estas dudas, pero se queda corto en diversos aspectos, y es notoriamente cauteloso y tímido en los “mensajes centrales y recomendaciones” con los que concluye. En estos comentarios quiero destacar dos asuntos que el Informe no enfatiza suficientemente. El primero es el alto costo que pagan los caficultores por la “institucionalidad”. Y el segundo es la oportunidad para reformar la Federación Nacional de Cafeteros.

1. El alto costo de la “institucionalidad”

La “institucionalidad cafetera” se financia mediante dos fuentes: la contribución cafetera, que es bien conocida, y las ganancias de la actividad comercial que la Federación Nacional de Cafeteros lleva a cabo con recursos del Fondo Nacional del Café, como se explica enseguida. En la actualidad, el gobierno no dedica ningún otro recurso a financiar programas cafeteros a cargo de la Federación, aunque sí lo ha hecho en el pasado (aceptando para esta argumentación que el programa de Protección del Ingreso Cafetero –PIC– fue una iniciativa del gobierno, no un programa de la Federación).

Según el estudio de Ricaurte y Zuleta (2014) para la Misión Cafetera, “La estrategia de negocio de la función comercial del Fondo consiste en obtener una rentabilidad sobre activos del orden del 8%, meta que se obtuvo en los años 2012 y 2013. Esta es la rentabilidad de la actividad exportadora. Para lograr esta meta la administración del Fondo ajusta el precio interno de compra buscando al mismo tiempo que éste sea competitivo en el mercado con los otros operadores”. Según esta misma fuente, la utilidad neta en 2013 fue equivalente a 7,12 centavos de dólar por libra de café exportado por la Federación. Puesto que a través de la garantía de compra (y de la consecuente participación en el mercado de compras de café pergamino) la FNC goza

de poder de mercado, los demás compradores tienden a comprar a precios semejantes. En efecto, según el análisis de Echavarría (2014) de las facturas de comprobación de compras utilizadas para los desembolsos del PIC, el precio por carga pagado por las cooperativas patrocinadas por la FNC fue apenas \$3.000 más alto que el pagado por los demás compradores, lo cual representa una diferencia de apenas 0,6% respecto al precio promedio de \$470.000 por carga. Por consiguiente, la estrategia de fijación de precio de la FNC opera en la práctica como una transferencia de ingresos de los productores a los exportadores, tanto la FNC como los privados. (No es posible precisar cuál sería el margen mínimo con el que operarían los exportadores privados, pero puede asegurarse que es una fracción baja del que obtienen actualmente, pues podían operar antes de 2011 cuando la FNC no obtenía ganancias regulares de la función de comercial).

Por cuenta de este mecanismo y de la contribución cafetera (que representó 5,68 centavos de dólar por libra de café exportada en 2013), los ingresos del productor se reducen en 12,8 centavos de dólar por libra, lo que corresponde a 7,7% del precio externo y a 9,2% del precio pagado a los productores, y equivale a un impuesto de 15,3% del ingreso de los caficultores, como se explica en el párrafo siguiente.

He calculado con base en las cifras de Ricaurte y Zuleta (2014) y el estudio de costos de Echavarría y Montoya (2013) que por carga de 60 kilos de café pergamino la contribución cafetera en 2013 tuvo un valor de \$21.766 y las utilidades de la función comercial del Fondo \$25.292. Estos dos valores representan un sobre costo de 8,5% sobre el costo mediano de la carga de café (\$554.452). La tasa de impuesto implícita sobre los ingresos del caficultor es mayor, puesto que el caficultor debe pagar insumos. Teniendo esto en cuenta, equivalen a una tasa de impuesto del 15,3% sobre los ingresos que habrían recibido los caficultores y sus trabajadores si no hubiera contribución cafetera, no se generaran utilidades en la operación comercial del Fondo y los exportadores privados tuvieran que pagar lo mismo que la FNC para poder mantenerse en el mercado.

Puesto que estos sobre costos operan en forma plana para todos los cafeteros, corresponden a un impuesto al ingreso sin ninguna progresividad. Estrictamente, sin embargo, tienen posiblemente un elemento regresivo, ya que es mayor la tasa implícita que pagan los caficultores cuyas tierras requieren más insumos, y es menor la tasa que pagan quienes producen

café de mayor valor agregado, que posiblemente son los productores más sofisticados. (El caso más grotesco es el café soluble, cuyo principal insumo es la pasilla, y el cual se beneficia de una contribución cafetera reducida de 0,48 centavos de dólar por libra).

Aparte de no ser progresivo, el sobre costo por la contribución y las ganancias comerciales tiene el defecto de ser procíclico, ya que su tasa se eleva cuando los precios de venta bajan y viceversa.

Por consiguiente, la “institucionalidad cafetera” no contribuye a elevar y estabilizar los ingresos de los caficultores, ni a defenderlos del poder de mercado de los grandes exportadores, como a menudo se arguye. Al contrario, la garantía de compra y la contribución cafetera operan como mecanismos de protección y estabilización de los ingresos del Fondo Nacional del Café de los cuales depende la Federación, que reducen y desestabilizan el ingreso de los caficultores y le permiten a los exportadores privados pagar precios más bajos de lo que tendrían que hacerlo si no existieran tales mecanismos.

El alto sobre costo que implica la institucionalidad no sería preocupante si hubiera evidencia de que los caficultores derivan importantes beneficios de los programas que realiza la Federación con esos recursos. Pero como el lector podrá constatar en este Informe, los escasos estudios con que se cuenta, incluyendo los realizados para esta Misión, no encuentran tales beneficios. Además, la evidencia comparativa internacional indica claramente que en la medida en que hay más intervención en la actividad cafetera peores son los resultados de rendimiento, calidad e ingreso neto de los caficultores. Ni la parafiscalidad ni la garantía de compra son necesarios para el éxito de la caficultura (aparte de Colombia, solo Camerún tiene un sistema de parafiscalidad, y solo Camerún y Costa de Marfil tienen un mecanismo de precio mínimo de compra; Lora, 2014).

2. La oportunidad de la reforma

El contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros es el instrumento legal que rige la institucionalidad cafetera y es por lo tanto el canal para introducir las reformas. El contrato vigente se firmó el 12 julio de 2006 para un período de 10 años. En esa oportunidad el gobierno y la Federación negociaron los términos del contrato en forma soterrada, adelantándose cerca de un año y

medio al vencimiento del contrato anterior (que había sido firmado el 12 de noviembre de 1997). No hubo ninguna discusión pública y fueron ignoradas prácticamente en su totalidad las recomendaciones de la Misión de Ajuste Institucional de la Caficultura de 2002 (como se describe claramente en la introducción de este Informe).

La oportunidad de la reforma podría perderse nuevamente en esta ocasión, a menos que el gobierno tome acción con suficiente antelación al vencimiento del actual contrato. Una reforma profunda que separe los roles comerciales y no comerciales de la Federación Nacional de Cafeteros y que aclare y simplifique el manejo de los recursos parafiscales (bajo el supuesto de que se mantendrán) requiere de un período de transición previo a la firma del nuevo contrato. En ese interregno habría que liberar al Fondo totalmente de contingencias fiscales que debe asumir el gobierno y liquidar los activos que no se requieran estrictamente para prestar los servicios indispensables para la caficultura, en particular los servicios de investigación y extensión. El Fondo tendría que transferir o vender la planta liofilizadora Buencafé y las marcas de café, y la Federación tendría que reorganizarse para que las actividades con propósito comercial quedaran nítidamente separadas de aquellas de prestación de servicios con recursos públicos.

El estudio que adelantaron Ricaurte y Zuleta (2014) es un notable avance en esta dirección pues aclara el estado de las cuentas del Fondo y discute su sostenibilidad. A partir de esta base sería necesario seguir de inmediato un plan de liquidación de cuentas y activos. Esto requiere, por supuesto, que el gobierno tome una decisión sobre la reforma del sector. Por desgracia, la urgencia de la reforma está diluida en este momento (comienzos de 2015) en razón de la devaluación reciente del tipo de cambio y los precios relativamente altos del café en los mercados externos. Con las perspectivas de que continúe recuperándose la producción, y los evidentes temores e incertidumbres que genera cualquier reforma, es posible que el gobierno y la Federación consideren nuevamente que es mejor esperar otros 10 años y una nueva Misión Cafetera.

3. Referencias bibliográficas

Echavarría, Juan José. “El mercado del café en Colombia”. *Estudio para la Misión del Café*. Julio de 2014.

- Echavarría, Juan José y Esther Cecilia Montoya. “La competitividad regional de la caficultura colombiana”. *Estudio para la misión del café*. Agosto de 2013.
- Lora, Eduardo. “La institucionalidad cafetera: Colombia en el contexto internacional”. Enero de 2014.
- Ricaurte, Jaime y Luis Alberto Zuleta. “Actualización de la Evaluación sobre la viabilidad financiera del fondo nacional del café”. Trabajo elaborado para la Misión del Café. Mayo de 2014.

Anexo 4. Comentarios de MARCO PALACIOS

Reparos y reservas del voto de Marco Palacios, miembro de la *Misión de Estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*, al *Informe* presentado por Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister y Carlos Felipe Robayo.

Junto con mi voto aprobatorio al *Informe* presentado a la Misión por la Secretaría Técnica, ofrezco, sumariamente, reparos y reservas al mismo con el ánimo de propiciar el debate público razonado y razonable sobre el presente y el futuro de la caficultura colombiana y, en general sobre el sector cafetero en la sociedad colombiana, a que invita el mismo *Informe*. Este documento representa un avance serio en la comprensión de los problemas que enfrenta el sector, en particular desde 1989, año de la suspensión de las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café, AIC, y la vuelta a lo que, no sin eufemismo, se llama “mercado libre”.

Viene acompañado de un *Resumen Ejecutivo*, y se apoya en 18 estudios técnicos que, sucesivamente y durante más de un año, fueron puestos a consideración de los miembros de la Misión en reuniones debidamente programadas.

Sea este el momento de reiterar mi gratitud a los autores de los estudios y a los colegas de la Misión por sus intervenciones llenas de sentido práctico, técnico o teórico, que permitieron adelantar una conversación continua, respetuosa, inteligente y a mí, en particular, me educaron extraordinariamente en la cuestión cafetera.

1

Como historiador creo que el pasado está contenido en el presente y el presente en el futuro. Si, ya avanzado el siglo XXI, consideramos el mejoramiento de la competitividad de la caficultura colombiana y de la comercialización del grano en una línea histórica continua, con sus altibajos, no es difícil advertir que deben adoptarse cambios de fondo y no solo de cosmética. Qué tan profundos, qué tan radicales o qué tan graduales hayan de ser, dependerá de las instancias políticas y de representación popular puesto que la institucionalidad cafetera tiene una base constitucional (el estado social de derecho, la libertad de empresa) y unas bases legales, es decir, el surtido de contratos y disposiciones que norman la existencia y funciones de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, FNCC, persona jurídica de carácter privado que, no obstante, cumple funciones estatales de formulación de políticas, regulación de la actividad y manejo de cuentas fiscales.

2

Atinadamente apunta el *Resumen Ejecutivo del Informe que el café es un modo de vida*. Lo es para cientos de miles de familias caficultoras que, total o parcialmente, derivan sus ingresos de cultivar café como propietarios de una finca o parcela, o como trabajadores asalariados o en una combinación de los dos. Aunque baje la tasa de participación del café en el PIB, en el ingreso, en el empleo y en las exportaciones, la caficultura sigue siendo la principal fuente de empleo rural y semi-rural y el área cultivada pesa significativamente en el mundo agrario nacional. Históricamente la caficultura colombiana –siempre en manos nacionales: hacendados y diferentes tipos de campesinos y empresarios- puede describirse como una peculiar máquina de producción y distribución de riqueza que se sostiene en una enorme base de pequeños productores dispersos, localizados, que, gracias al café, ingresaron tempranamente a la corriente monetaria nacional.

3

La comercialización del grano (el *pergamino seco* que generalmente vende el finquero y luego se trilla para dejar el *café verde* que se empaca, certifica

y exporta) se inscribe, sin embargo, en una cadena globalizada de negocios que empieza por algún tipo de comprador local. En este campo *el café es un negocio*, más concentrado entre más se aleje del productor que literalmente vive de producirlo. Este negocio tiene un perfil oligopólico; el poder de mercado reside en un puñado de empresas multinacionales de tueste (por ejemplo, *Kraft, Proctor & Gamble, Nestlé, Sara Lee*) y distribución (por ejemplo, *Starbucks, Neuman Kaffe, Volcafe, Cargill, Esteve, Aron, Ed & Man, Dreyffus, Mitsubishi, Nestlé, Sara Lee*) muchas de las cuales, junto con otras cadenas menos poderosas, tienen agentes en los mercados de los países productores. Así, operando desde Colombia, comparten con la FNCC el poder de mercado.

Desde esta perspectiva, el *Informe* falla al no considerar la caficultura y comercialización interna en su estrecha relación con el mercado global tal y como funciona empíricamente. Se limita a estudiar las condiciones de la oferta nacional de café (producción + comercialización) como si no existiesen condiciones de la demanda globalizada o como si estas fuesen neutras, sugiriendo con esta omisión que el mercado cafetero es competitivo. Por eso el *Informe* no presta atención suficiente a la “paradoja del café”: “crisis” en los países productores -que en época de caída de precios recae más severamente en los caficultores pobres y afecta menos a los grandes productores y poco o nada a los comercializadores domésticos, incluida la FNCC, y “bonanza” en los balances contables de las grandes tostadoras y distribuidoras. Esto porque los incrementos de precios que paga el consumidor final no se trasladan simétricamente hacia atrás, hasta el pequeño caficultor.⁸

4

Por esto me parece simplista y sesgado sostener, como plantea el Informe, que resolveremos “la crisis” (de “productividad”, “rendimientos”, “altos costos reales” o “competitividad”)⁹ si atendemos debidamente a los bloqueos, fallas, barreras, que se presentan en la oferta. Es decir si se incrementan los rendimientos en las fincas, así sea a costa de las remuneraciones al trabajo, y

⁸ Benoit Daviron y Stefano Ponte, *La paradoja del café. Mercados globales, comercio de bienes primarios y la esquivada promesa del desarrollo*. FNCC/OIC, 205, especialmente pp.245-272.

⁹ En ninguna parte del documento se define explícitamente el concepto central de competitividad.

se emparejan las reglas de juego en la cadena nacional de comercialización, despojando a la FNCC de un conjunto de recursos y, además, de funciones indeseables.

Así pues, el *Informe* se centra en la “liberalización del mercado” por la transformación de la FNCC en un agente más, asumiendo *a priori* que el mercado existe en condiciones de competencia e información perfectas. Por tanto se trataría solamente de eliminar las restricciones al “mercado” provenientes del pacto Gobierno-FNCC, dejando intacta la intervención del sector privado, es decir, sin considerar con atención la centralización y concentración de la comercialización, interna y externa, de la que la FNCC es apenas un segmento.

5

Insistamos en el concepto de competitividad: para desplazar competidores y recuperar la tajada colombiana en el mercado mundial (un 18% en c. 1990) se requiere, ante todo, elevar la productividad, es decir, utilizar menos insumos (y por tanto incurrir en menores costos de producción) para producir la misma cantidad, o bien, producir más cantidad sin aumentar los insumos (o sea sin incurrir en mayores costos). Desplazar competidores en los mercados de destino se puede lograr de diversas maneras; por ejemplo, devaluando, contrayendo la tasa de rentabilidad, depreciando las remuneraciones al trabajo y subsidiando las ventas externas con lo cual se altera la tasa efectiva de cambio de las exportaciones sin afectar los demás sectores productivos. Como medidas de corto plazo no garantizan que se mantengan las fracciones de mercado ganadas por estas vías. Una política sostenible requiere elevar los rendimientos en la producción de café y la productividad de las inversiones en otras fracciones del proceso productivo y de la comercialización. Todo ello sin dañar el medio ambiente ni desplazar al pequeño productor, dañando el tejido social.

6

Aparte de esto, pero ligado al asunto de la producción, la comercialización y la competitividad, debe subrayarse que la FNCC ha mantenido sistemáticamente una posición negativa en relación con el fomento del consumo

interno y masivo de cafés de alta calidad,¹⁰ como se hace exitosamente en Costa Rica o Brasil. Desperdicia olímpicamente el potencial de agregar al torrente de la oferta unos tres millones anuales de sacos de café de calidad exportable como bien subraya el *Informe*.

7

Puesto que en la comprensión de la competitividad el documento se centra primero en la producción, aunque de forma agregada, surge el problema de que en ninguna parte considera explícitamente el costo de la tierra, ni los rendimientos por hectárea, relacionados con el precio en las diferentes macro regiones cafeteras que asume igual en todas las unidades productivas. Se sabe que no es así: existe un enorme diferencial del precio promedio de una hectárea de tierra cafetera en Quindío vs Nariño; en el suroeste antioqueño vs Cauca; en el norte del Valle vs el sur del Tolima y así sucesivamente. Al sustraer este elemento del análisis es posible que se encubra una política implícita en los subsidios; por ejemplo, los productores de la tierra más cara estarían percibiendo una prima sobre el resto de productores. Quizás esta falla en el análisis del *Informe* obedezca a la falta de información o la carencia de una metodología adecuada para procesarla.

Por esto causa asombro que, con ligerezas de información y metodología similares, el documento se detenga en un estudio de costos reales y diferenciales regionales del factor “salarios”. Esta descripción y análisis se efectúan sin que medie una investigación específica sobre qué debe entenderse por “salario” en las zonas cafeteras que, como se sabe, incluyen un segmento demográfico dominante de pequeños productores (campesinos, por así decirlo) que no perciben propiamente un salario monetario, prestaciones y seguridad social, o lo calculan de un “modo familiar campesino”. En su mayoría estos pequeños productores, o familias productoras, están sumidas en situaciones de “informalidad laboral”, aparte de los bajísimos niveles de escolaridad que prevalecen en sus municipios tal como apunta uno de los estudios encargados por la Misión.

¹⁰ La Tiendas *Juan Valdez* están destinadas a servir una clientela urbana, de clase media para arriba.

8

En lo que respecta a la caficultura, valga subrayar que este *Informe*, como los que le antecedieron, enfrentó una barrera de información insuperable. A saber, que no es factible estudiar la producción de café en Colombia a partir de análisis finca a finca, o de municipios y micro regiones que permitirían componer el mapa adecuado de las enormes diferencias según localización, es decir, en el continuo espacial y social: finca↔vereda↔municipio↔provincia↔departamento↔macro-región↔nación. Si nos atenemos a un solo aspecto de la localización explicaríamos mejor porqué la luminosidad permite cultivo a pleno sol en las Cordilleras Central y Occidental pero no, por ejemplo, en Santanderes. Y, naturalmente que estas caficulturas al ser diferentes implican costos y rendimientos diferenciados. Más aún, el *Informe* clasifica en el nivel de macro regiones (Central, Central Periférica, Cundino-boyacense, Santanderes, Tolima Grande, Sur, Marginal) y se auto limita de modo que no consigue proponer una evaluación pertinente de aspectos centrales de las políticas como por ejemplo la fijación equitativa del valor del PIC con base en variables municipales; la eficiencia de la actual localización de las Cooperativas ligadas a la FNCC y de los “puntos de compra”; la eficiente distribución geográfica del sistema bancario.

Soy consciente del elemento de confidencialidad de los datos, pero es indispensable encontrar las formas de acopiar y estudiar esa información pormenorizada y guardar este principio. Al fin y al cabo parte de los programas cafeteros se financian con recursos públicos que, en una democracia, demandan total transparencia.

Esta barrera de información no es insuperable. La FNCC tiene la información; seguramente la procesa internamente, pero no la publica argumentando que protege la privacidad de cada propietario de finca que le deja acopiar la información respectiva. Si la democracia de una sociedad se establece en la amplitud, honradez, precisión y publicidad de la estadística, esta opacidad muestra que Colombia, en el sector cafetero, es una sociedad en la que un puñado de privilegiados usa la estadística para sus propios fines.

En cualquier caso, confiemos que el Tercer Censo Agropecuario Nacional que levanta el DANE, que incluye las zonas cafeteras, dará la información que se requiere para hacer un análisis competente y más complejo de la socie-

dad en las zonas cafeteras en las cuales el café está inmerso en agricultura de pan coger (plátano, yuca, frijoles, entre otros) y actividades de ganadería, aves y porcicultura. Esta simbiosis es la que ha hecho viable la caficultura colombiana en el transcurso de su historia. Esto dependerá de que el DANE permita acceder a la información básica del censo.

9

De acuerdo con el *Informe* el meollo del problema de la competitividad reside en las relaciones contractuales del estado colombiano y el gremio, representado por la FNCC. Al respecto plantea una tesis contundente: para que el sector cafetero colombiano consiga desplazar competidores y recupere la participación que tenía en 1990 en el mercado mundial, es indispensable cambiar sustancialmente esas relaciones contractuales. Y encuentra la solución en abrir la participación al sector privado y relajar las intervenciones oficiales por medio de la FNCC. Así, concluye, se garantizaría la competencia.

Si bien hay razones y datos empíricos que avalan esta propuesta, subrayo que, tal como está planteada, es insuficiente porque no toma en cuenta, ni pondera, como ya se mencionó, las estructuras y modalidades reales del mercado nacional y del internacional, bastante alejadas de las que los textos de economía definen como mercado competitivo. Este no ha existido ni existe, como la historia lo sugiere.

Es de lamentar que el funcionamiento real del mercado, es decir la comercialización dentro del país, incluida la de proveedores como los de fertilizantes o los de servicios de transporte dentro de los municipios o entre municipios vecinos, no reciba en el *Informe* la atención debida. La larga cadena que empieza una vez que el caficultor vende café pergamino (a una Cooperativa o a diversos tipos de intermediarios comerciales, como los *pergamíneros*) y termina en un puerto de exportación como *café verde*, debidamente seleccionado, empacado y certificado, no se describe con la precisión que merece. No se sabe, en suma, cómo opera realmente *el negocio del café*. En este punto el *Informe* sugiere algo que no prueba: que las acciones intervencionistas del estado siempre resultan más dañinas que las imperfecciones del mercado.

10

Este enfoque, como expresé en el seno de la Comisión, desconoce la historia del café colombiano a lo largo del siglo XX, de c. 1902 a 1989, cuando se consolidó y conformó institucionalmente. No toma en cuenta que el entramado cafetero se construyó y sedimentó legalmente, adquirió legitimidad social y validación en el sistema político, lenta y gradualmente. Que expresa de un modo peculiar y específico un tipo de relaciones estado↔sociedad civil y estado↔economía privada que responde a un país que se caracteriza por la desigualdad social básica; por valores paternalistas; por el capitalismo de amiguetes; por un arraigado clientelismo en todos los niveles territoriales y ramas del poder público; por grandes cierres sociales y manejo oligárquico.

11

La pobreza y auto explotación del pequeño cultivador, obligado a vender su cosecha independientemente del precio, (inclusive tratará de vender más cantidad entre más bajo sea el precio) da la clave interna de la competitividad de la caficultura colombiana, al menos en las amplias zonas de preponderancia campesina. No obstante, como la pobreza ya no se mide por un estándar biológico (es decir la supervivencia física de las familias productoras) sino por estándares sociales y culturales definidos globalmente, el problema actual de la competitividad de caficultor colombiano promedio es la aparición de otros productores campesinos como los de Vietnam, Indonesia, Nicaragua o Guatemala, que subsisten en niveles más bajos y, por tanto, tienden a desplazarlo.

12

La otra clave maestra de la competitividad del café colombiano reside en la organización política del mercado mundial en el siglo XX. Esto se traduce en que el sector cafetero colombiano en su conjunto (producción + comercialización) estuvo protegido casi todo el tiempo y creció y se mantuvo gracias a una protección de origen externo. Esa protección no se dirigió tanto al productor directo, como lo demuestra elocuentemente el financiamiento subsidiado de la sustitución de importaciones gracias al “dólar cafetero”.

El cuadro esquema siguiente recoge la trayectoria de largo plazo y articula cuatro planos que permiten ver la conjunción del *café como modo de vida* y *el café como negocio*.

Cuadro 3. Evolución de las estructuras productivas y de la comercialización del café en Colombia, desde c. 1850

Condiciones de la demanda mundial	Caficultura colombiana: jerarquía de productores	Comercialización en Colombia: jerarquía de empresarios comerciales en el país	Reglas básicas del juego cafetero en Colombia
“Libre comercio” S. XIX. Intervención invisible del Brasil, 1850-1907	<ol style="list-style-type: none"> 1. Haciendas dominantes 2. Campesinos 3. Aparceros 4. Cosecheros-campesinos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacendados 2. Casas comerciales 	Intentos fallidos de gravar con impuestos las exportaciones. Los hacendados y las casas comerciales establecen las calidades del café verde
Intervención abierta del Brasil, 1902-1937	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos predominantes 2. Hacendados remanentes 3. Cosecheros-campesinos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tostadoras de USA 2. Casas comerciales 3. Hacendados 	Creación de la FNCC. Certificación oficial de calidades conforme a las reglas internacionales. Instituciones de crédito bancario y de manejo temporal de inventarios. El gremio maneja impuestos cafeteros
Intervención multilateral hemisférica, 1940-1946, (USA y A. Latina)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos predominantes 2. Hacendados remanentes 3. Jornaleros itinerantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exportadores privados 2. Tostadoras de USA 	Ampliación del manejo gremial de impuestos con la creación del Fondo Nacional del Café. Tasas de cambio múltiples y dólar cafetero. La FNCC es el principal comprador de la cosecha nacional y controla las principales variables del mercado interno: precio, inventarios e información
Intervención multilateral mundial: 1962-89, (Principales países productores y consumidores en el mundo)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empresarios en ascenso 2. “Clase media cafetera” 3. Campesinos marginados 4. Jornaleros itinerantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. FNCC y multinacionales de tueste 2. Exportadores privados 	La FNCC se convierte en el principal comprador y exportador directo y administra la Revolución Verde de la caficultura con base en estudios de CENICAFE

Continúa

Condiciones de la demanda mundial	Caficultura colombiana: jerarquía de productores	Comercialización en Colombia: jerarquía de empresarios comerciales en el país	Reglas básicas del juego cafetero en Colombia
Fin del Acuerdo Cafetero Internacional. "Mercado libre": dominio de las multinacionales de tueste y distribución en los grandes centros de consumo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos predominantes 2. Empresarios en crisis 3. Jornaleros itinerantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multinacionales de tueste y distribución 2. Exportadores privados 3. FNCC y cooperativas 	Fin de las tasas de cambio múltiples y del dólar cafetero. La FNCC sobrevive. Disminuyen sus recursos y principales funciones reguladoras. Reafirma la política de "calidad" y se reorienta hacia la comercialización del producto final

Fuente: Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política*. 4ª edición corregida y actualizada. México: El Colegio de México, 2009, p. 45

De 1902, cuando se prohibieron siembras en Brasil, a 1989, cuando se eliminaron las cláusulas económicas del Pacto Internacional del Café, predominó en el comercio internacional del café un patrón político o politizado. Gracias a esta sombrilla maravillosa, y pese a la conciencia de que el país era de "altos costos reales", se formó el sector cafetero colombiano. Esto no quiere decir que no se hubieran puesto en marcha políticas temporales para aumentar la competitividad, principalmente por la vía de la devaluación del peso colombiano.

Repasemos el listado de intervenciones en el mercado que dieron viabilidad a la caficultura colombiana de altos costos reales:

Brasil, el país formador del precio dada su fuerte posición dominante en la oferta mundial puso en marcha y asumió los costos de un conjunto de políticas que salieron gratis para el resto de productores. Esto se reflejó en un aumento del precio internacional por encima de lo que hubiera sido si Brasil no prohíbe nuevas siembras (1902); no financia esquemas de retención de inventarios a partir de 1906; si no destruye masivamente el equivalente a dos años de cosecha mundial durante la gran crisis mundial capitalista; si no establece nuevos esquemas de retención para valorizar el café hasta 1937.

En 1940 la acción de los submarinos alemanes bloqueó el tráfico en el Océano Atlántico, cerrándose una de las primeras fuentes de demanda, el mercado europeo. Entonces apareció Estados Unidos, el principal consumidor mundial después de su Guerra Civil (1861-65) que intervino por razones geopolíticas mediante el Pacto Interamericano de Cuotas. Dicho instrumento,

como los del Brasil, garantizó un precio por encima del mercado e incidió en la creación de las instituciones del Fondo Nacional del Café, FNC, que los directivos de la FNCC manejaron en secreto, hasta c. 1985, resguardados en razones de competitividad.

En la segunda postguerra mundial no hubo vuelta al mercado libre, aunque Brasil ya no estuvo dispuesto a incurrir en los costos de sus políticas valorización de c. 1902-1937. De un lado había acumulación de inventarios en América Latina, y, del otro, Europa estimulaba la producción cafetera en sus colonias de África. La FNCC ingenió diversos esquemas de truke con Europa, negoció devaluaciones (en un esquema propenso a la corrupción: las tasas múltiples de cambio) y pudo financiar, gracias al FNC la acumulación de inventarios. Durante la Guerra de Corea y esperando una confrontación militar con la URSS, Estados Unidos acumuló inventarios, incluidas materias primas y café, lo que mantuvo los precios al alza; el pico terminó en 1954. De ese año a la aprobación por el Congreso de USA del Primera Acuerdo Cafetero Internacional, AIC, 1962, la política económica de Colombia pendió del café, dado su peso en las balanzas comercial y de cambios. Este asunto forma el meollo de la historia económica colombiana (c. 1940-62) con las devaluaciones, el manejo de tasas múltiples de cambio y, más tarde, con la creación de la Junta Monetaria que abrió paso a un periodo de suave disolución de la hegemonía de la FNCC en la política crediticia y cambiaria.

De 1962, gracias a la necesidad de la Administración Kennedy de contener la amenaza “castro-comunista” en el Hemisferio, a 1989, cuando el presidente Busch ordenó el retiro de su país de las cláusulas económicas del AIC, Colombia moduló sus políticas cafeteras sin atender prioritariamente el tema de la competitividad (o país de “altos costos relativos”) gracias a que estuvo protegida por el mercado altamente politizado de la Guerra Fría. En todo ese período la política del complejo Gobierno-FNCC se dedicó a estabilizar el ingreso cafetero antes que a maximizarlo.

Aunque fue evidente que la Organización Internacional del Café, OIC, estableciera políticas de control de la oferta de café y diversificación de la producción en las zonas cafeteras, que Colombia aplicó, estas no fueron suficientes para eliminar el ciclo tradicional (heladas en Brasil, caída de la oferta, aumento de precios, estímulos al cultivador en todo el mundo para aumentar las siembras) como se vio después de la bonanza de 1976. Además, la adopción de nuevas prácticas de cultivo más intensivo, “tecnificado”,

determinaron un fuerte aumento de la producción y de participación colombiana, sin que aumentara *pari pasu* el área cultivada.

13

El café fue buen negocio gracias a los esquemas prevalecientes de mercado político y politizado. En ese contexto estructural se formaron y funcionaron todas las instituciones cafeteras: la FNCC y el FNC manejado por la FNCC; la Caja Agraria, la Flota Mercante Gran Colombiana, el Banco Cafetero, los Almacenes Generales de Depósito.

Volviendo a las condiciones de la oferta de café, quisiera fijar claramente esta posición: al negarse siquiera a considerar qué tan viable, qué efectos sociales y ambientales traería la introducción y desarrollo de *café robustas*, el país, atado a un dogma de la FNCC que debe superarse, cierra opciones de participación en un promisorio negocio cafetero.

14

Finalmente, comparto con el *Informe* la línea que pide modificar el sistema contractual de La FNCC con el Gobierno –solamente los datos concretos sobre el cambio de esta entidad que trae el Informe y que comprueba que la FNCC sacrifica ahora al productor para defender la tasa de rentabilidad de sus operaciones comerciales en el FNC, justificarían el cambio. Propongo interpretar esta nueva estrategia de negocios de la FNCC como el reconocimiento de que actúa en el “mercado libre” aunque no renuncia a la posición dominante, congruente con el largo período de “mercados políticos”. Ahora actúa claramente en desmedro del ingreso real de los caficultores que dice representar.

Sin embargo, el necesario destrabe del complejo Gobierno-FNCC debe efectuarse siempre y cuando se institucionalice un nuevo contrato social con los cultivadores de café. Con esto quiero decir que el estado colombiano se obligue a intervenir frente a las cadenas mundiales oligopólicas y nacionales, establezca precios de sustentación diferenciados con base en los costos operacionales, redistribuya geográficamente los sistemas de comercialización (incluidos los fertilizantes) y crédito bancario y maneje directamente

la contribución cafetera en función del bienestar social y la sostenibilidad ambiental.

No soy experto para siquiera sugerir cuáles serían los instrumentos y procedimientos más adecuados de tal política que, repito, debe concebirse como parte integral de un nuevo pacto con los productores de café en el marco del estado social de derecho consagrado en la Constitución colombiana.

México, D.F., 15 de enero de 2015



MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia

MISIÓN DE ESTUDIOS
para la **competitividad**
de la **caficultura**
en Colombia