

TERCERA PARTE

11. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE LA CAFICULTURA EN COLOMBIA

Juan José Echavarría
Pilar Esguerra
Daniela McAllister
Carlos Felipe Robayo*

La economía colombiana dependió del café la mayor parte del siglo XX. Este producto marcó el cambio 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 inexplotados¹ y no requirió grandes montos de capital para desarrollarse. El grano ejerció además 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 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 país².

Algunas instituciones que aún hoy prevalecen se desarrollaron alrededor del café. La Federación Nacional de Cafeteros (FNC) fue creada en 1927 por iniciativa 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 ha llegado a constituir como “un estado dentro del Estado”, entre otras razones, porque ha podido garantizar que buena parte del ingreso de los impuestos del café se haya reinvertido en las regiones cultivadoras del grano. Los recursos de estos impuestos ingresaban al

* Este capítulo es un resumen del informe final de la Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia elaborado por los mismos autores. Los autores son, en su orden: profesor de planta de la Universidad del Rosario, asesora de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, asistente de investigación en la Universidad del Rosario y gerente comercial de la Federación Nacional de Cafeteros. Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados, ni al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

© Federación Nacional de Cafeteros.

© Fondo Nacional del Café.

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

² La FNC fue creada en 1927 y el FoNC en 1940.

Fondo Nacional del Café (FoNC), el cual desempeñó 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.

Durante mucho tiempo Colombia fue un actor líder en el mercado cafetero internacional. El arreglo institucional FNC-FoNC le permitió al país enfrentar fallas de este 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, desde finales de los ochenta el mundo cambió y el desempeño del país desde el rompimiento del Pacto en 1989 no ha sido satisfactorio. En el actual escenario 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 robusto, descartándolo deliberadamente como café de exportación por considerarlo de menor calidad. Colombia tampoco ha participado en el veloz crecimiento del café natural, otro ganador en la demanda global.

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 ha adaptado con la misma 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 de 18% del mercado internacional a comienzos de los noventa, al romperse el Pacto Cafetero, a menos de 10% en 2013; si hubiese mantenido la participación inicial el país exportaría hoy unos 25 millones de sacos. Así mismo, esas ventas representaban 54% de nuestras exportaciones totales en 1971-1973, cerca del 20% en 1991-1994, y apenas 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, Estados Unidos 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 este capítulo se presentan algunas de las conclusiones y recomendaciones de la Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia, trabajo que se

realizó por mandato del Gobierno nacional para relanzar el sector cafetero. Esta Misión trabajó durante dos años (2013 y 2014), bajo la dirección de Juan José Echavarría, haciendo un diagnóstico actualizado del sector a cargo de un grupo grande de investigadores de diversas entidades y a partir de este se deriva una serie de recomendaciones de política.

En la primera sección de este escrito se presenta un panorama del café en la agricultura colombiana y su evolución en los últimos años; en la segunda se analizan las principales características actuales del mercado mundial del café y del consumo interno del grano; en la tercera se estudia el tema de la competitividad y los costos del café en Colombia; en la cuarta se describe el entorno social del café; en la quinta se refiere lo concerniente a la institucionalidad cafetera y en la sexta se presentan las conclusiones y recomendaciones de este análisis.

1. 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. Por 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 como la Orinoquia, y miles de hectáreas se destinan a la ganadería pese a ser aptas para la producción de alimentos, tal como lo ha mostrado el reciente censo agropecuario. 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 de 90% del gasto es asignado a apoyos fiscales directos, y solo 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 rural³.

Como se mencionó en la introducción, las exportaciones colombianas del grano pasaron de representar cerca de 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. Las exportaciones de café representaron 54% de nuestras exportaciones totales en 1971-1973, 60% en 1980, y apenas 5% en los años recientes. Por su parte, el café tan solo representa hoy cerca de 0,9% del PIB (3% a comienzos de los años ochenta), 6% del PIB agropecuario (25% en 1980) y 2,8% de la fuerza de trabajo formal. El nivel de producción

³ Véase Junguito, Perfetti y Becerra (2014).

alcanzado en 2012/2013, 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 1991-1992 (12 millones en 1980).

El sector cafetero está desde sus comienzos mucho más orientado a la exportación que cualquier otro sector de la economía colombiana, pues exporta el 90% de la producción. Además es una actividad muy intensiva en empleo y, como consecuencia de ello, registra alta participación de los salarios en el valor agregado. Los demás sectores agrícolas de nuestro país también son intensivos en empleo, pero utilizan más insumos importados que el café. Como consecuencia de esta mayor intensidad importadora, estos sectores se ven menos afectados por la apreciación de la tasa de cambio, ya que compensan con menores costos el encarecimiento del producto de exportación en los mercados internacionales. 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 en otros apartes de este estudio, el nivel de vida de la población cafetera ya no parece superar el del resto de la agricultura.

La Misión que se ocupó de estudiar la institucionalidad cafetera en 2002 (Silva *et al.*, 2002) señaló acertadamente que el café presenta otras diferencias importantes con el resto de la agricultura, aporta un valioso activo que denominó capital social para el país. Este capital refleja el gran sentido del trabajo colectivo, el apego a la familia y a la tierra poseída por generaciones y el arraigado sentimiento de organización social de quienes se dedican al cultivo del café.

El café sigue teniendo un alto impacto multiplicador del ingreso. Cano, Vallejo y Caicedo (2012), por ejemplo, ilustran con un ejercicio de simulación que el 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 (pb), 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 pb. 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”.

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, concentrándolos 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.

2. EL ENTORNO INTERNACIONAL Y EL CONSUMO INTERNO DEL CAFÉ⁴

En esta sección 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 hasta 2014 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 campañas y programas para promoverlo. Todo lo anterior plantea interrogantes sobre la estrategia competitiva que ha seguido el país en las últimas décadas.

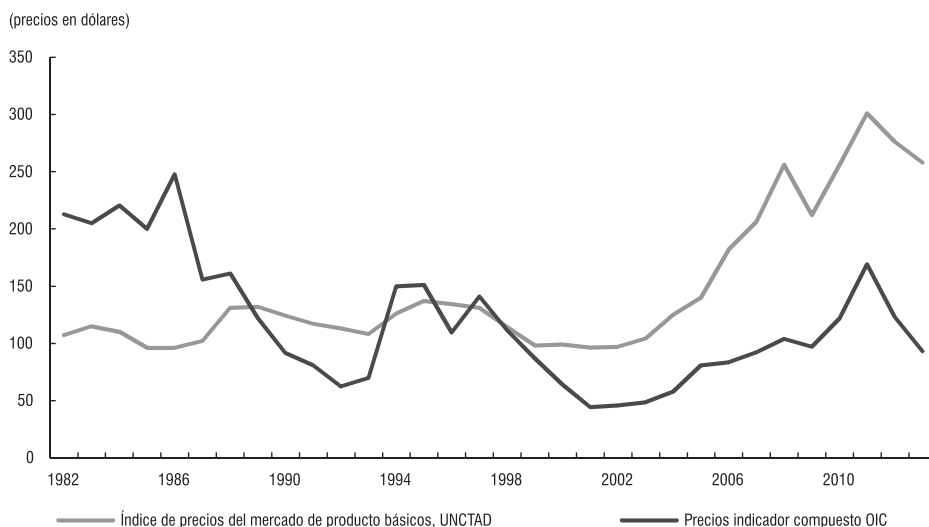
El café es ante todo un producto básico. La importancia relativa de los productos básicos en el comercio mundial ha aumentado considerablemente en los últimos años, desde 24% en 1995 hasta 33% en 2013. Este fenómeno, liderado por los combustibles y productos energéticos, se ha acelerado últimamente, 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 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 a largo plazo.

También han variado de manera importante las condiciones del mercado mundial del café durante los últimos veinticinco años: se han incrementado el nivel y la volatilidad de los precios; ha crecido bastante 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, lo cual ha inducido un incremento del precio, que a su vez ha incentivado la incursión en el mercado de nuevos productores, especialmente de bajos costos, que nuevamente han llevado a una reducción de las cotizaciones.

⁴ Basado en Esguerra y McAllister (2013).

Gráfico 1
Evolución de los precios reales de los productos básicos y del café, 1982-2013
(2000=100)



Fuentes: OIC, Banco Mundial; deflactados por el IPC de Estados Unidos.

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 cada vez más frecuentes.

La incertidumbre de los precios ha atraído a los especuladores al mercado del café, lo que ha magnificado aún más las variaciones a corto plazo de las cotizaciones. Dicha volatilidad también se ha trasladado a los diferenciales de precios entre los distintos tipos del grano, esto produce 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 y exige que los participantes en estos mercados tengan que contar con mayor capital.

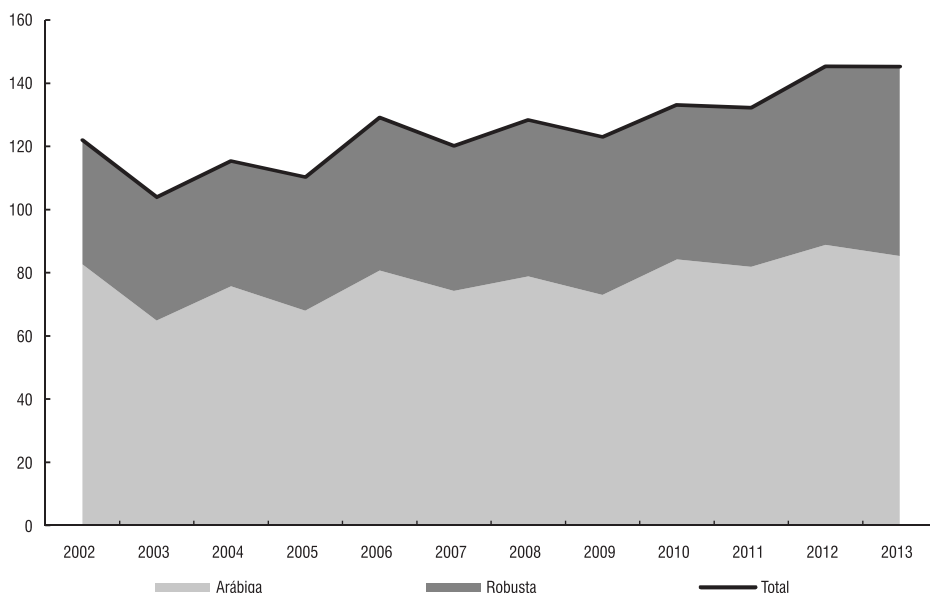
La producción de café robusta exhibió un gran dinamismo durante las últimas dos décadas, ya que su participación en el mercado mundial creció hasta 41% en 2012-2013 (Gráfico 2), con incrementos especialmente importantes en Vietnam y Brasil. Ello se atribuye a varios factores: por un lado, a la mayor expansión de las economías emergentes, cuyo consumo de café no es tan sofisticado y demandan granos de menor calidad⁵; 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 mercados se ha privilegiado el uso de la robusta por su precio; finalmente,

⁵ En 1990 el 63% del café era demandado por los mercados tradicionales y en 2013 el 51%.

en el mundo el café se consume cada vez más fuera de casa y se ha puesto de moda la preparación expreso, que en su mayoría utiliza más robusta y más cafés de menor calidad que el colombiano.

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

(miles de sacos de 60 kg)

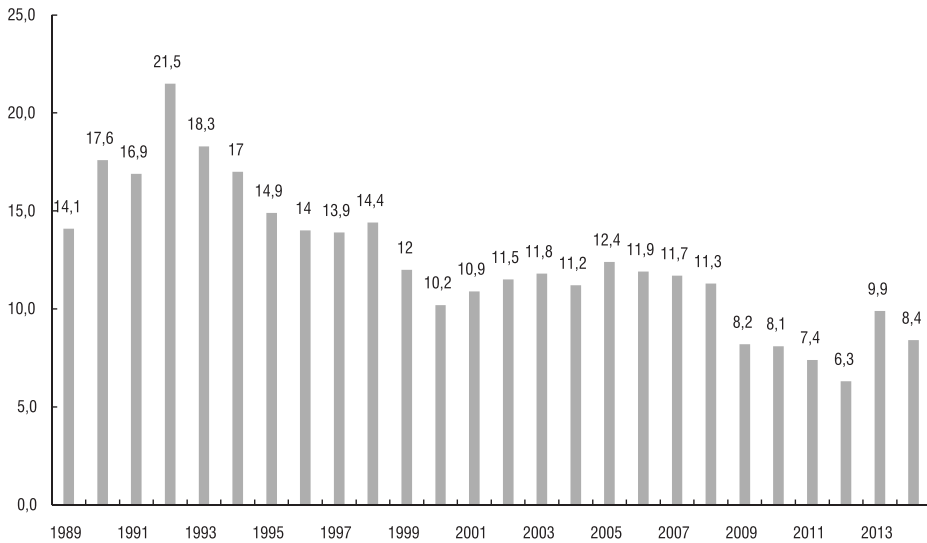


Fuentes: OIC y Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

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 esperaba una participación cercana a 8,4%.

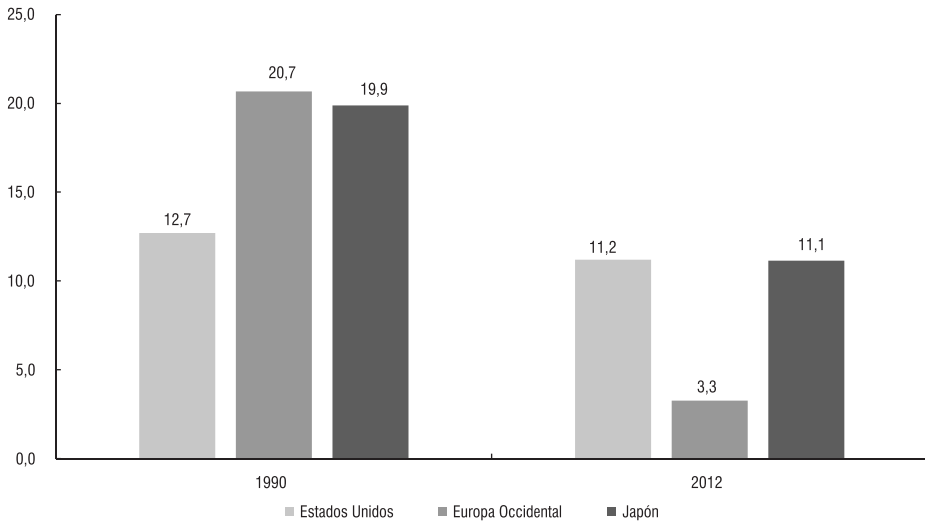
Tal y como se observa en el Gráfico 4, durante las últimas décadas el café suave colombiano viene perdiendo participación en los principales mercados consumidores. Ello ha sucedido de manera pronunciada en Europa y Japón, y en menor medida en Estados Unidos. Esto lleva a preguntarse, una vez más, si 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 3
Participación de Colombia en el mercado mundial de café 1989-2004
(porcentaje, kilos)



Fuentes: Landel Mill Commodities (LMC) y cálculos de los autores.

Gráfico 4
Participación de Colombia en el valor de las importaciones de café en los Estados Unidos, Europa y Japón
(porcentaje)

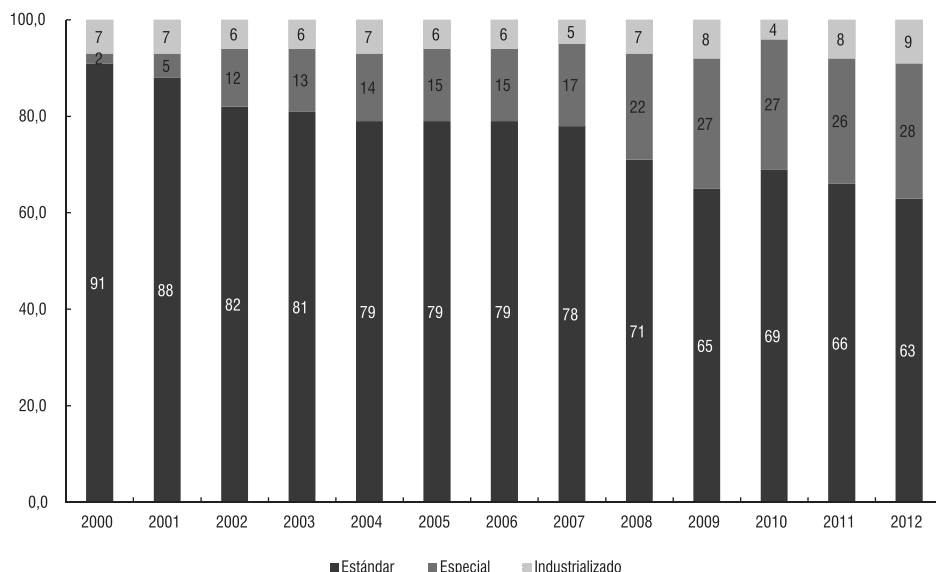


Fuentes: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (Comtrade), Federación Nacional de Cafeteros y cálculos de los autores.

El segmento de cafés especiales ha ganado cada vez mayor peso en la demanda mundial, de tal manera que hoy representa cerca de 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 incursión de Colombia en cafés especiales fue tardía, 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 a mediano plazo tiene efectos benéficos sobre el medio ambiente y las condiciones de vida de los cafeteros.

Gráfico 5
Exportaciones de café colombiano por tipos, 2000-2012
(porcentaje)



Fuente: Giovannucci (2013).

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

EVS (estándares voluntarios de sostenibilidad) 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.

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 que la información sobre las características del cliente es más valiosa y debe ser protegida, pues de ella depende que se pueda efectuar la venta. Por consiguiente, como se menciona en varias partes de este documento, para dinamizar en el país el desarrollo de los cafés especiales también se requiere que se flexibilicen todas las normas que promueven un modelo único de caficultura en Colombia, incluso 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 más incertidumbre sobre el efecto 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. Asimismo, el precio de la tierra podría incrementarse.

3. COMPETITIVIDAD Y COSTOS

En esta sección se presentan los principales resultados de los trabajos de la Misión que tuvieron como objeto comparar la producción de café por hectárea en varios países y en las

diversas 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 a largo plazo, pero menos que en los países exitosos con los cuales competimos.

La incapacidad de Colombia para mantener la 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”, sino 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 a 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 otros 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 predios colombianos muestra la mediana nacional y regional de la producción por hectárea, y el precio por libra en Nueva York, que permitiría a Colombia competir a 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 aun a corto plazo.

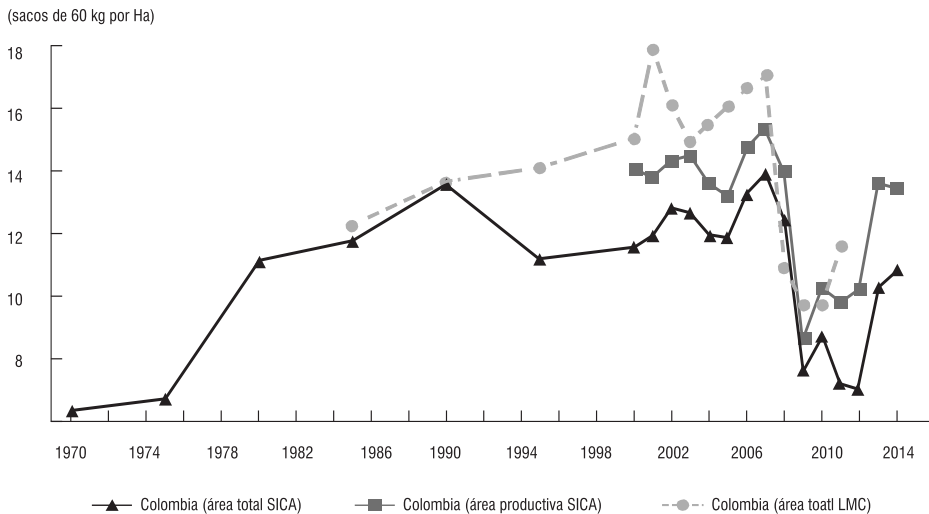
3.1 La evidencia internacional

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 en 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 de dos años). Finalmente, para el período 1985/86-2011/12 se muestra la productividad reportada por LMC (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, la producción por área total SICA prácticamente se duplicó en Colombia entre 1970 (7,7 sacos por hectárea) y 1990 (14,1 sacos por hectárea), 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 bastante entre 2008 y 2012. La recuperación en 2013 y 2014 ha sido notoria, pero hoy se encuentra de todas formas por debajo de los niveles alcanzados en 2007. La tendencia de los últimos años es menos preocupante al considerar el área “productiva”, que comenzó a recuperarse más temprano, desde 2009, aunque el nivel observado en 2014 tampoco supera el de 2007. El

SICA constituye, en nuestro concepto, la mejor fuente de información disponible, aunque el gráfico también reporta la evolución de la productividad según LMC (2013). Los rendimientos son muy similares en 1985 y 1990, tendieron a crecer entre 1990 y 2007, y el nivel de 17,1 sacos por hectárea en este 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



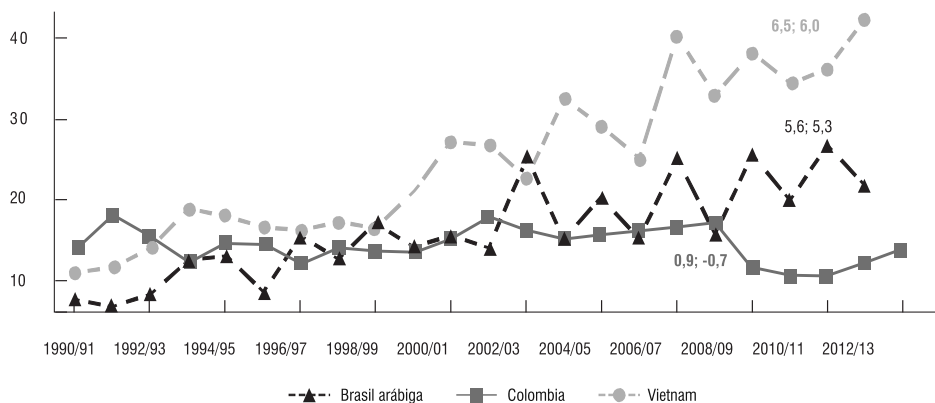
Fuente: LMC.

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 semilogarítmica, para los subperíodos 1990/91-2007/08 y 1990/91-2011/13. En el panel izquierdo se muestra que Brasil en arábigo 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 arábigo en Brasil, 142% en Nicaragua y 85% en Honduras⁶.

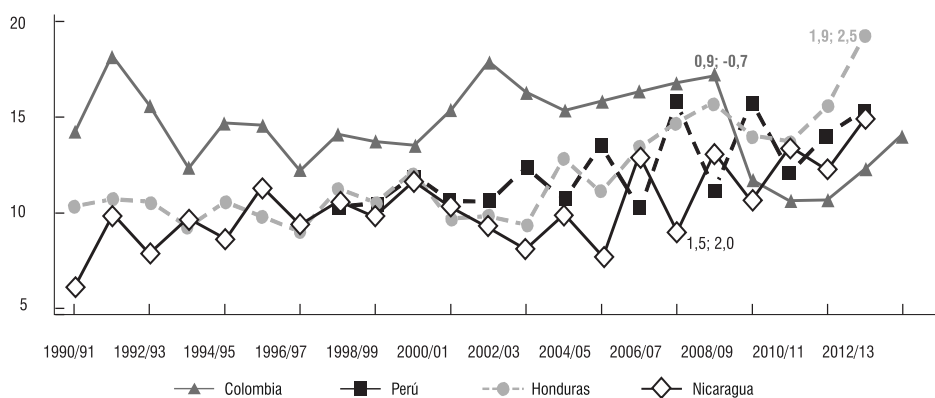
⁶ En el período 2000-2013 la producción por hectárea cayó 20% en Colombia y creció 99% en Honduras, 56% en Vietnam y un poco más de 40% en arábigo en Brasil, Nicaragua y Perú.

Gráfico 7
Producción por hectárea

(sacos de 60 kg por Ha)



(sacos de 60 kg por Ha)



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

Según la serie de LMC 2013 (que como dijimos podría estar sobrestimando 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 aun mayores al final del período: Vietnam y 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

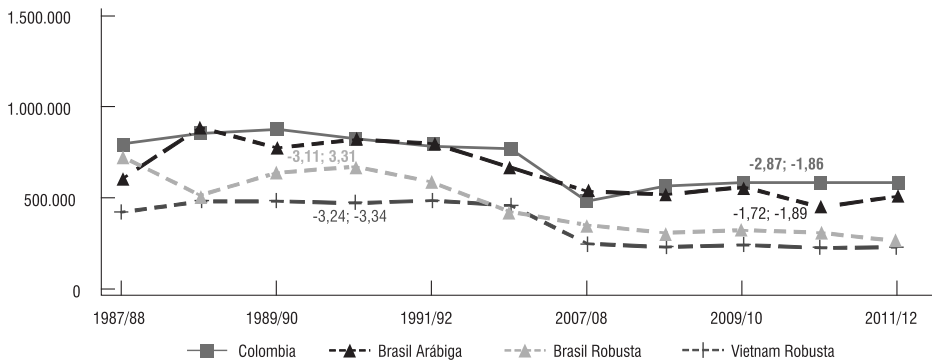
de todas formas muy superiores a las de Colombia, tanto en 1990/91-1997/98, como en 1990/91-2011/13⁷.

En los últimos años se evidencia mejoría de este rendimiento en Colombia, producto de los altos precios en los años anteriores y del programa Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) liderado por la FNC y el Gobierno. Este programa contribuyó a la renovación de cafetales desde 2007 y durante su vigencia se han renovado 182.252 ha. Según Silva (2012), 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.

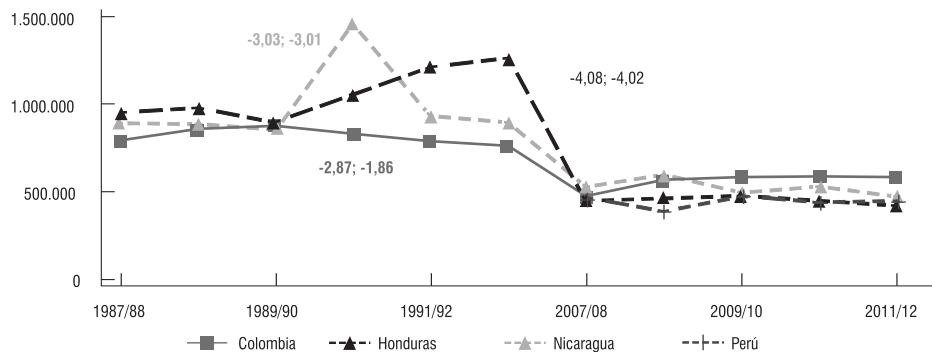
El Gráfico 8 muestra la evolución de los costos de producción por carga en varios países, en pesos colombianos constantes de 2012.

Gráfico 8
Costos de producción en varios países, 1987/88-2011/12

(pesos colombianos constantes de 2012 por carga)



(pesos colombianos constantes de 2012 por carga)



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

⁷ 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 sobre la productividad en esos países.

Pero esos niveles de productividad están por encima de los catorce sacos que aparecen en 2014 para 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 período 2013/2014.

Se consideran costos para arábica y 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 arábica 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 colombiana en 2011/12 (\$585.402 pesos de 2012 por carga) fueron bastante mayores que para los de robusta en Vietnam (\$232.151) y en Brasil (\$256.576), al igual que para arábica en Honduras (\$420.386), Perú (\$451.355), Nicaragua (\$472.641) y Brasil (\$503.415).

3.2 La evidencia de las regiones colombianas

El análisis de producción por hectárea, costos y rentabilidades en las 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 una encuesta sobre costos y precios que se realizó en junio de 2013 en esos mismos predios⁸. 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) refieren 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 de \$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 (Echavarría y Montoya, 2013). Los resultados cambian poco cuando se utilizan los salarios y precios de recolección de los indicadores técnico-económicos (ITEC) disponibles en la Federación, en lugar de los de la encuesta.

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 de 5 ha— simplemente porque el jefe de familia no paga salarios a sus

⁸ Véase Echavarría y Montoya (2013).

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 a largo plazo si el precio en Nueva York fuese USD1,43 por libra (USD1,13 por libra en Nariño, el departamento más competitivo) cuando se imputan los salarios “normales”, y si el precio en Nueva York fuese USD1,18 podría competir si no se imputaran salarios “normales” en las fincas pequeñas (USD1,07 por libra en el Valle). Obviamente, los precios en dólares serían menores para una tasa de cambio más alta⁹.

Aquí se propone seguir el ejemplo de Brasil¹⁰, con la creación de un precio mínimo, un concepto muy diferente al de la garantía de compra (ver más adelante). 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 Pepro, 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 USD0,86 por libra si la tasa de cambio fuese \$2.100 por dólar; y de \$0,75 por libra si fuese \$2.500 por dólar). Esto tiene lógica, pues la teoría microeconómica muestra que la finca se mantendrá en operación, aun a 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 a largo plazo.

No es fácil presentar sugerencias concretas sobre cómo elevar la productividad del café en Colombia; no obstante, estamos seguros de que una institucionalidad más amigable hacia el cambio técnico y la innovación, más 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, 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.

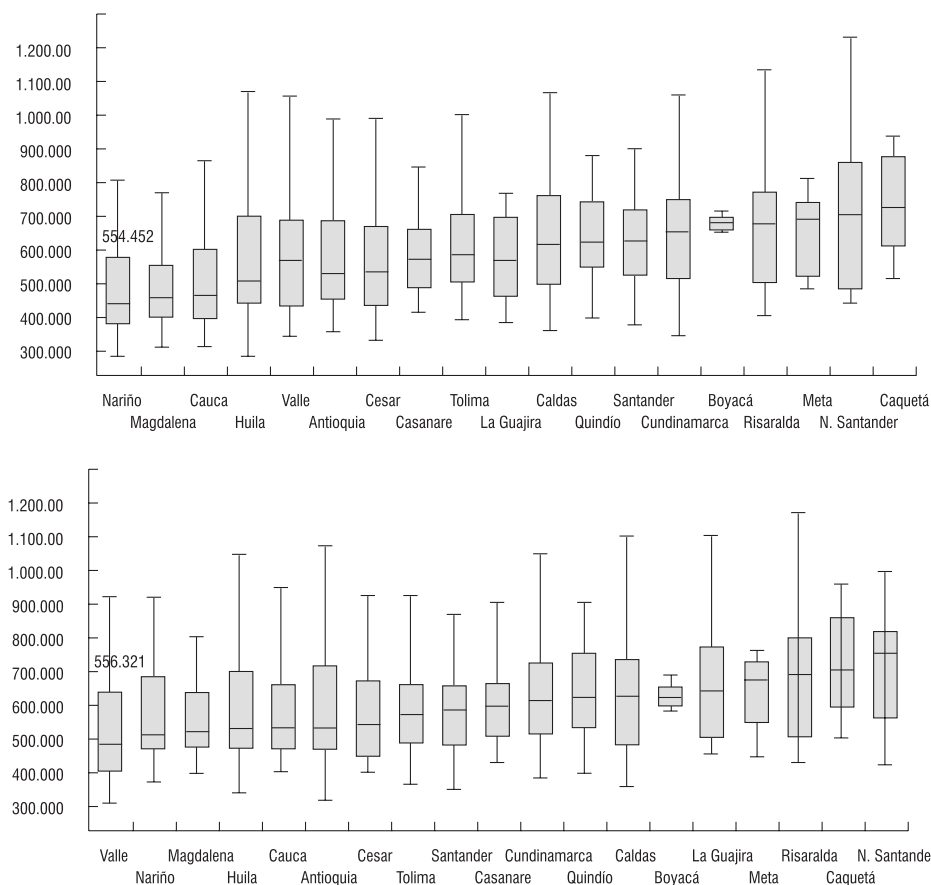
Podrían explorarse otras posibilidades. Durante nuestras visitas a los comités departamentales se planteó la posibilidad de comenzar un experimento a mediano plazo (i. e. cinco años), en el que un conjunto amplio de productores voluntarios —i. e. 2.000

⁹ Para una tasa de cambio de \$2.500 por dólar los resultados indican que Colombia podría competir a largo plazo si el precio en Nueva York fuese USD1,22 por libra —USD0,98 por libra en Nariño, el departamento más competitivo— cuando se imputan los salarios “normales”; y si el precio en Nueva York fuese USD1,02 podría competir si no se imputaran salarios “normales” en las fincas pequeñas

¹⁰ Lora (2013) advierte, sin embargo, que solo unos pocos países en el mundo garantizan precios mínimos de compra del café y argumenta que no han sido precisamente los más exitosos en el escenario cafetero mundial.

fincas en todo el país— se comprometieran a adoptar las prácticas recomendadas por Cenicafé y 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.

Gráfico 9
Costo total de producción por carga de café
(pesos)



Fuente: Echavarría y Montoya (2013).

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).

4. EL ENTORNO SOCIAL DEL CAFÉ

En esta sección 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 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, al igual que a 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 exclusiva del Estado y han de abordarse 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) y se definió 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.

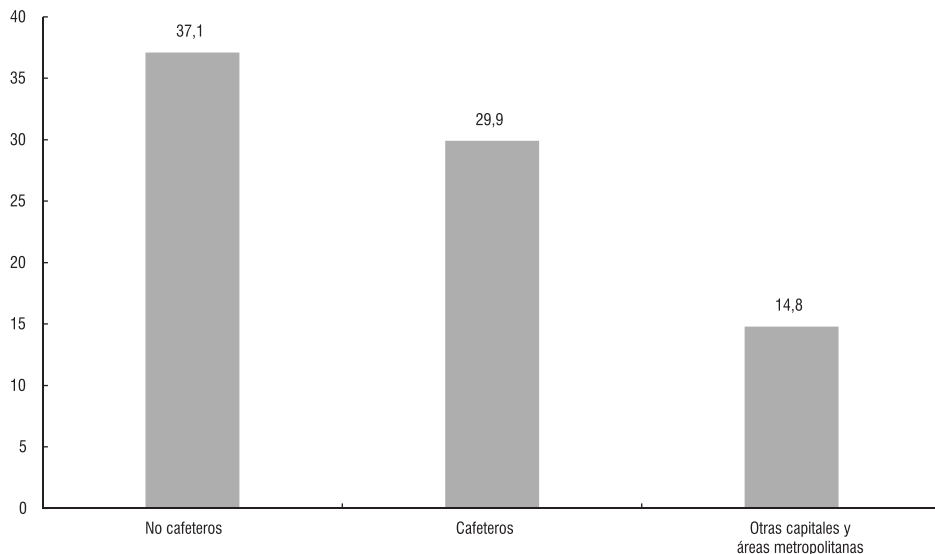
Las diferencias entre las regiones cafeteras y no cafeteras se han reducido, en parte porque muchos de los indicadores mejoraron ostensiblemente en ese período en las zonas no cafeteras, y en parte porque la caficultura se movió hacia zonas más pobres en el sur del país. Como señala Sarmiento (2013):

El atractivo tradicional de las zonas cafeteras por acceso a algunos servicios sociales que ofrecía la institucionalidad cafetera, ha 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 resulta-

dos deben considerarse preliminares, pues se basan en muestras “representativas” que deberán ser validadas con base en la información proveniente del nuevo censo agrícola, cuyos resultados se darían en julio de 2015. Como municipios cafeteros se consideraron todos aquellos donde existiese un Comité Municipal¹¹.

Gráfico 10
Personas en condición de pobreza, 2013
(porcentaje)



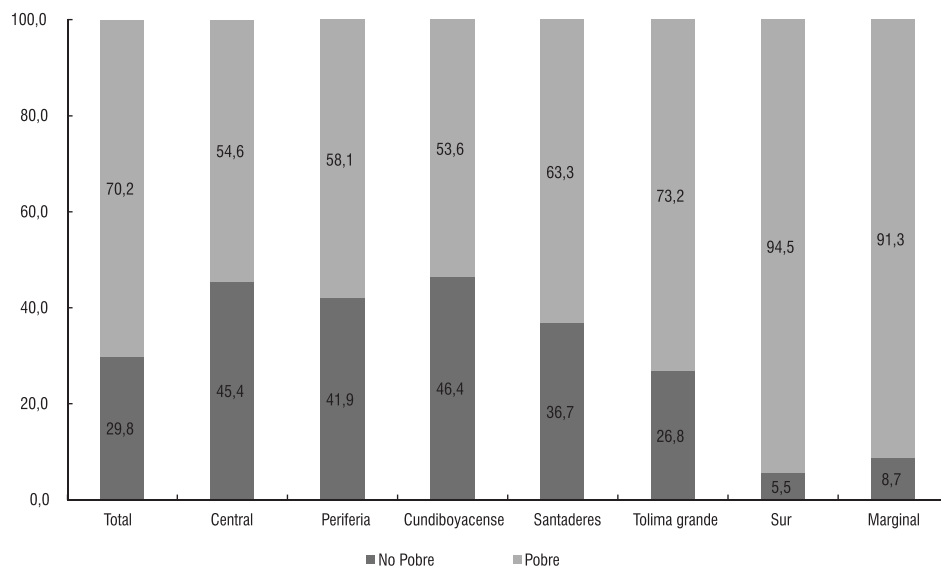
Fuente: Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014), con base en la encuesta de calidad de vida del DANE.

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

¹¹ 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 excepto capitales departamentales.

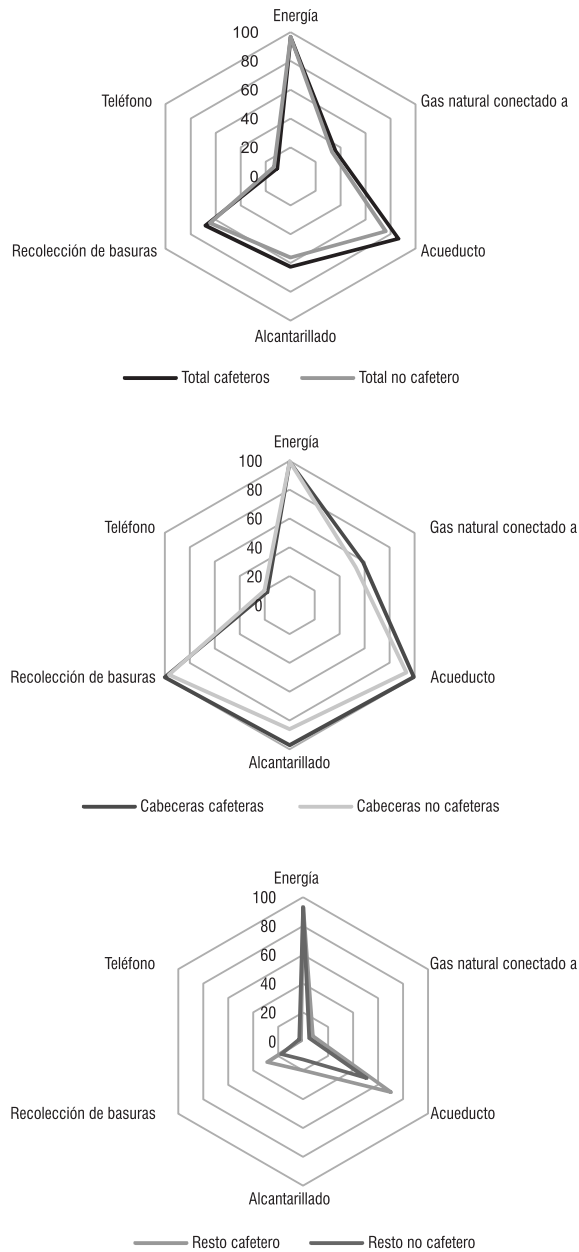
Gráfico 11
Incidencia de la pobreza en la población cafetera, 2007-2013
(porcentaje)



Fuente: García y Sandoval (2013).

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 respecto de las no cafeteras, y en acueducto y alcantarillado en las cabeceras cafeteras con relación a las 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.

Gráfico 12
Cobertura de servicios públicos en zonas cafeteras y no cafeteras (2013)
(porcentaje)



Fuente: Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014), con base en la encuesta de calidad de vida del DANE.

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 (seis años). Echavarría, Esguerra y Perfetti (2014) informan 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 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 total cafetera se encontraba afiliada al sistema de seguridad social, un porcentaje menor que el total no cafetero (92,8%); a su vez, en ese mismo año 69% de los afiliados del total cafetero estaba en el régimen subsidiado (un porcentaje ligeramente más bajo —67,4%— del total no cafetero). Ello significa que la mayoría de trabajadores cafeteros reciben apoyo en salud porque pertenecen al Sisbén (régimen subsidiado, 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, 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, en el grupo de los asalariados, los jornaleros cafeteros solo reciben hoy cerca del 70% del salario mínimo, cuando en 1995 recibían 6% más que el mínimo¹². 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 Guajira¹³.

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 el 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

¹² Ver también Robledo y Von Heimann (2014). Los autores comparan el ingreso anual de un recolector cafetero (USD2.860 por año), un agricultor informal (USD3.000-USD3.350), un trabajador textil (USD3.600), un conductor de camión (USD4.900) y un empleado bancario (USD6.300). El salario mínimo en ese momento fue de USD3.950.

¹³ Quizás por ello los costos de la mano de obra en estas zonas también sean más bajos y por ello la producción se ha desplazado hacia estas zonas.

pobreza; en tercer lugar, la fuerte migración de los jóvenes hacia las ciudades, lo cual 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 que quienes poseen menos de 1,5 ha 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 del programa Protección del Ingreso Cafetero (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, por medio 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 programa 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, que son quienes 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 tuvo asimismo 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 es posible concluir que para impedir que se siga deteriorando 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.

5. 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 esta sección apunta a esos objetivos sin desmontar el precepto de la *parafiscalidad*¹⁴.

En la sección 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 esa 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.

5.1 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 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.

¹⁴ Debido al peso del café y al poder político de los cafeteros, estos lograron que sus impuestos revirtieran 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.

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 fue *peor* en la última década, no solo en materia de precios de exportación, sino 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 en la muestra; de hecho, hasta 2012 a Colombia le había ido aún peor de lo que predice este análisis, debido posiblemente a factores transitorios.

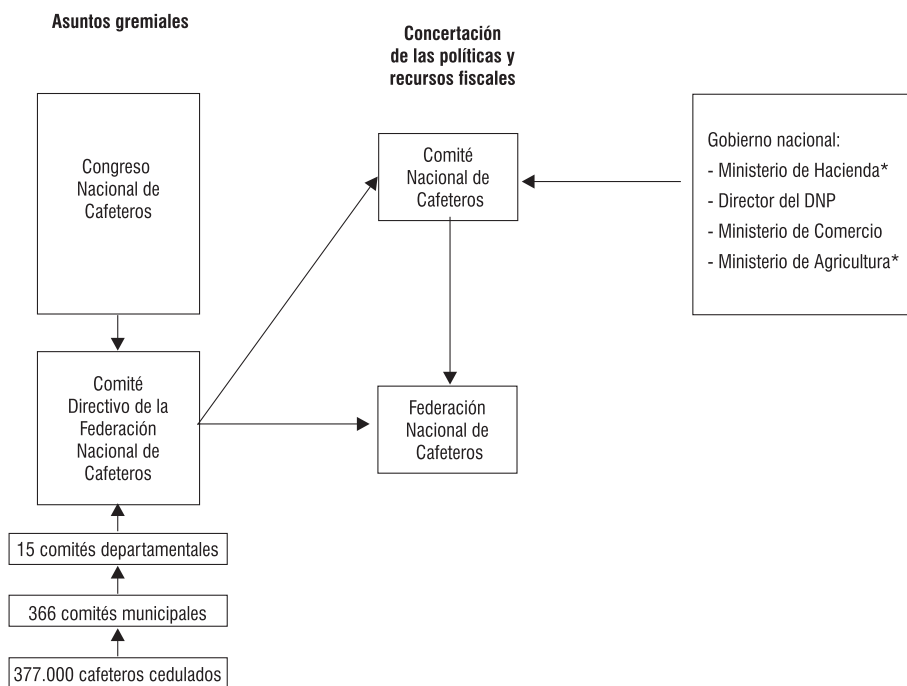
Por consiguiente, puede afirmarse que la evidencia internacional no da sustento alguno a la afirmación de que se requiere una fuerte institucionalidad capaz de intervenir en los diversos aspectos del negocio cafetero.

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 (Diagrama 1). El Comité está conformado por quince delegados cafeteros provenientes de cada comité departamental y por tres 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 FNC¹⁵. 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.

Diagrama 1
Estructura de gobierno de la FNC



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

¹⁵ 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.

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, Meléndez 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 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 de los siglos XX y 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:

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.

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 desempeñó 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. Como resultado de ello, según se discute a continuación, 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.

5.2 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, que está fijada en dólares, pero debe convertirse a pesos para atender todos los gastos 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 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 es conveniente según la Secretaría Técnica, son los crecientes apoyos directos del Gobierno al sector los que han ayudado a cubrirlo.

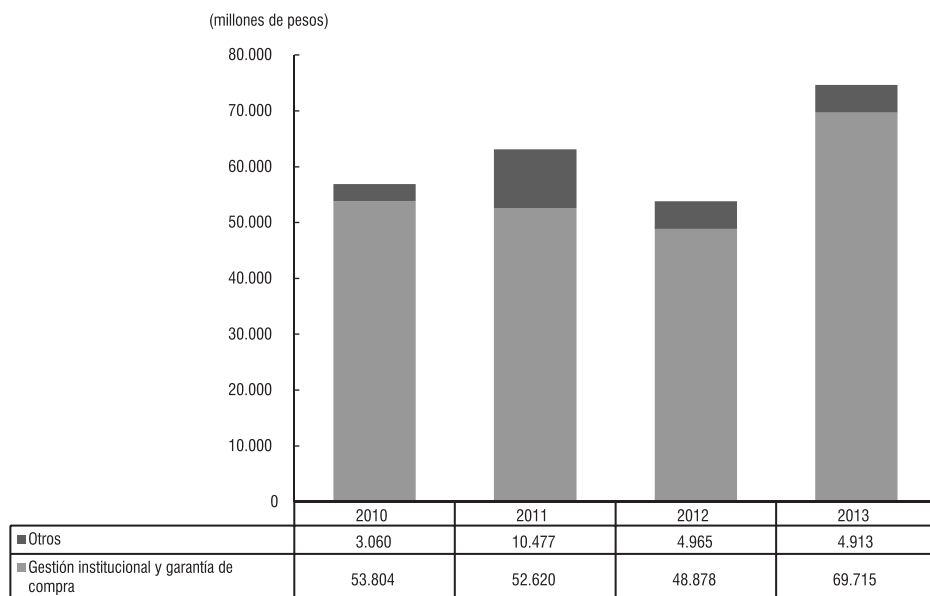
Cuadro 1
Déficit operacional del Fondo en centavos de dólar por libra exportada

Indicadores por centavo USD/libra exportada	2010	2011	2012	2013
Contribución cafetera	5,55	5,53	5,57	5,68
Regalias	0,24	0,29	0,37	0,32
Otros ingresos (Comercial)	0,58	0,58	0,76	0,58
Corbertura	0,28	0,12	0,40	0,00
Total ingresos	6,65	6,52	7,11	6,58
Gestión institucional y garantía de compra	2,74	2,79	2,87	2,92
Transferencias (165)	0,89	0,88	0,89	0,91
Total egresos institucionales	3,02	2,85	3,35	2,75
Otro 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 este 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 13).

Gráfico 13
Gastos Indirectos en la Función Institucional del FoNC (2010-2013)



Fuente: Ricaurte y Zuleta (2014).

¿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 esta 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.

En una situación en que los recursos resultan claramente insuficientes, y en que el gasto debe orientarse sobre todo a elevar la productividad y la rentabilidad en café, es

con claridad inconveniente que los dineros destinados a los comités departamentales se utilicen en actividades no relacionadas con la producción de 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 Centro Nacional de Investigaciones de Café, Cenicafé); a la asistencia técnica, con una incidencia mayor de los entes regionales; a la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas y a mecanismos asociativos que generen reducción de los costos de producción.

Si se acogiera la idea de tener una caficultura con mayor peso de las instituciones regionales, como se propone en la sección 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”¹⁶, 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 en el que 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 productor¹⁷, dado que los precios internacionales están dados y ni Colombia, ni las autoridades cafeteras, tienen el poder de incrementarlos. Con la estructura del mercado interno y el peso que tiene la FNC-FoNC, los demás compradores terminarán 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

¹⁶ 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).

¹⁷ 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 comercialización el costo de oportunidad de los activos empleados. En la práctica ello se refleja en menores precios pagados al productor (Robayo, 2014).

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, e incrementa de paso las utilidades del sector exportador privado.

Asimismo, 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 acumulada¹⁸.

5.3 Los aportes del Gobierno al sector

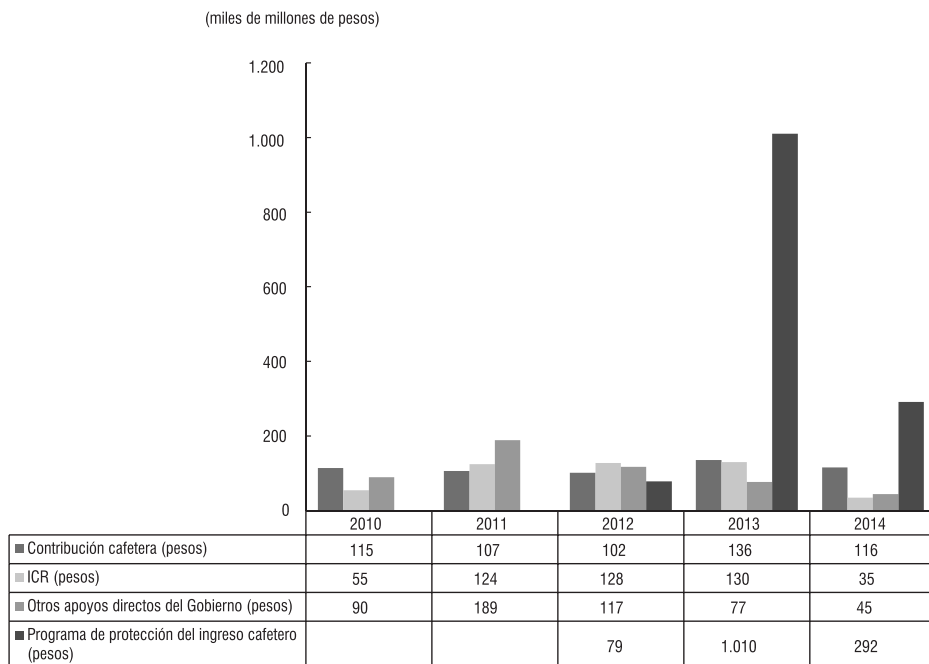
Los aportes del Gobierno al sector cafetero han sido cada vez más importantes como consecuencia de la menor disponibilidad de recursos parafiscales. En 2013, por ejemplo, la contribución cafetera fue cercana a \$136 mil millones, mientras que los recursos que transfirió el Gobierno al sector, administrados por la Federación, fueron \$207 mil 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 sería necesario triplicar la contribución cafetera. Por otra parte, el Gobierno participó con \$987 mil millones, mediante recursos de Finagro, en el financiamiento del programa de renovación del parque cafetero, y además le transfirió al sector \$1,3 billones vía PIC. En el Gráfico 14 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?¹⁹ 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).

¹⁸ 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 no pagar impuesto de renta y poder 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.

¹⁹ El Gobierno es el que debe determinar cómo y en qué se gastan los recursos en el sector, dado que sus aportes son mayores que los provenientes de la contribución.

Gráfico 14
Contribución cafetera vs. gasto del Gobierno



Nota: para el año 2014 se toman datos hasta el mes de septiembre.

Fuente: Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros.

5.4 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 períodos 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 a 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 observa que países como India, Costa Rica, Brasil, México y Vietnam, los cuales trataron de implementar el esquema de estabilización, lo han abandonado (Steiner, Salazar y Becerra, 2013) y 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 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, las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) también pueden contribuir a la reducción de la volatilidad en el ingreso cafetero.

No obstante, mientras Familias en Acción cubre unos 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 mil productores registrados en el Sistema de Información Cafetera, SICA), posiblemente los más pobres, que con mayor razón lo necesitan. Además, el efecto 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 mundo²⁰.

De todas formas, como se mencionó en, la Secretaría Técnica propone seguir el ejemplo de Brasil, crear un precio mínimo de sustentación, un concepto muy diferente al de la garantía de compra. Como 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 USD0,83 por libra; USD0,76 por libra en el Valle, el departamento que produce con el menor costo variable).

5.5 Propuesta de reforma

Según Lora, Meléndez y Tommasi (2013), una reforma institucional debería cumplir 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 co-gestión 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.

²⁰ 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.

Independientemente de cuál sea el arreglo específico que se establezca, las siguientes reformas son indispensables para eliminar el conflicto de intereses y la coestión 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 habrá de 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 gremial²¹.

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 FoNC 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, el Congreso Cafetero y 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 no indispensables para prestar los servicios de extensión, garantía de compra y certificación a los pequeños caficultores. En este período 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).

6. MENSAJES CENTRALES Y RECOMENDACIONES

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 que impulsó el desarrollo de Colombia durante buena parte del siglo XX. Como mencionan

²¹ Se propone que se mantengan los puntos de compra solo en aquellos municipios con menos de diez compradores; ello representa, según Echavarría, Esguerra y Perfetti (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.

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 población de las zonas cafeteras está mejor que el resto de las zonas agrícolas del país en vivienda y en algunos servicios públicos, pero peor en educación y acceso a la seguridad social en pensiones. Además, cerca de dos terceras partes de los caficultores del país pueden clasificarse como pobres, al definir en esta categoría a los productores de café en el Sisbén 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, a partir de 2012 se evidencia una mejoría de este rendimiento, producto de los altos precios en los años anteriores y el impacto del programa PSF liderado por la FNC y el Gobierno. Este programa contribuyó a la renovación de cafetales desde 2007 y durante su vigencia se han renovado 182.252 ha. Según Silva (2012), este programa ha tenido un efecto 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, en cambio, ha aumentado del salario 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 estándar*²²

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 de 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, lo cual mejora potencialmente las condiciones de vida de los cafeteros, aun cuando estos cultivos también conllevan mayores costos. Finalmente, en no pocos casos su cultivo a mediano plazo tiene efectos benéficos sobre el medio ambiente, pues allí existe un potencial importante para adoptar Buenas Prácticas Agrícolas.

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 le otorgue un mayor papel a las regiones. La 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 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, la importancia que hoy tienen los cafés diferenciados— y por la necesidad de interactuar en un mundo cada

²² Ver Robledo y Von Heimann (2014).

vez más competido en el que es un país de altos costos, Colombia tiene que buscar la forma de promover la innovación, a la vez que buscar una caficultura competitiva, 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 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 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 “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, mediante su concentración 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 la 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. Asimismo, más del 90% del gasto es asignado a apoyos fiscales directos, y solo 10% a bienes públicos. Por su parte, 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 franquicia 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 Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) son responsables de la regulación en la actividad petrolera, y ello generó mayor dinámica en la Empresa Colombiana de Petróleos, 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.

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, 2013).

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. Con el fin de promover un entorno más competitivo todos aquellos que se dediquen a esta actividad comercial deben actuar en igualdad de condiciones, vale decir, pagar impuestos y no 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 país²³. 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 competitivo y volátil. Para seguir creciendo se requiere que puedan reinvertirse las utilidades en el propio negocio y que se

²³ 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.

tomen decisiones como las de cualquier exportador privado. Se trata de crear la empresa comercial de propiedad de los caficultores.

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 ellos.

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

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 a mediano plazo. Esto implica acciones en varios campos. La investigación del Cenicafe 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 Cenicafe 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 trascendencia 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 de 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 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 diversas 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 a largo plazo en condiciones de libre mercado y el tiempo que estos tardan en regresar a la media²⁴. No es extraño entonces que la mayoría de países que han tratado de implementar esquemas de estabilización los hayan eliminado y tendido más bien a 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

²⁴ En el caso del café existen algunas estimaciones que muestran que este proceso es especialmente lento (más de doce años).

de \$2,3 billones del Ministerio de Agricultura (sin incluir el PIC). Además, el efecto 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.

Como se mencionó en la introducción de este capítulo, 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, 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.

REFERENCIAS

- Arcila, J.; Chaves, C. (1992). “Aplicación y validación de una metodología para estimar anticipadamente la producción cafetera” (mimeo).
- Cano, C.; Vallejo, G. C.; Caicedo, E. (2012). “El mercado mundial del café y su impacto en Colombia”, Borradores de Economía, núm. 710, Banco de la República, Bogotá.
- Cárdenas, M.; Yanovich, D. (1997). “Café y desarrollo económico: un análisis departamental”, *Coyuntura Social*, pp. 137-181.
- De Lima, A. (2013). “La caficultura brasileña”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Echavarría, J. J. (1989). “External Shocks and Industrialization”, Oxford, D. Phill Thesis, University of Oxford.
- Echavarría, J. J.; Montoya, E. C. (2013). “La competitividad regional de la caficultura colombiana”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Echavarría, J. J.; Esguerra, P.; Perfetti, M. (2014). “Las condiciones de vida de las regiones cafeteras” (mimeo).
- Esguerra, P.; McAllister, D. (2013). “El mercado internacional del café verde, su evolución reciente y sus perspectivas para 2013-2020”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y C. F. Robayo, Misión de Estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- García, A.; Sandoval, D. (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 y 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 y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- González, A.; Mahadeva, L. (2013). “El nivel y la volatilidad de la tasa de cambio”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Junguito, R.; Perfetti, J. J.; Becerra, A. (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana”, *Cuadernos Fedesarrollo*, vol. 48.
- Junguito, R.; Pizano, D. (1991). *Producción de café en Colombia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero - Fedesarrollo.
- Kalmanovitz, S. (2014). “Comentarios al artículo de Lora, Meléndez y Tommasi” (mimeo).
- 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 y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Lora, E.; Meléndez, M.; Tommasi, M. (2013). “Las instituciones cafeteras”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Moya, A.; Boucher, S. (2013). “Seguros agrícolas en café”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y 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: Cambridge University Press.
- Ricaurte, J.; Zuleta, L. A. (2013). “Actualización de la evaluación sobre la viabilidad financiera del Fondo Nacional del Café”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y 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 y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Robledo, C.; Von Heimann, M. (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 y C. F. Robayo, Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia.
- Silva, G.; Ramírez, L. F.; Valenzuela, L. C.; Villegas, A.; Villegas, L. C. (2002). *El café, capital social estratégico*, Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- 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, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Steiner, R.; Salazar, N.; Becerra, A. (2013). “La política de precios de café en Colombia”, en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y 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.