

|

**INFORME DE LA MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE LA  
CAFICULTURA EN COLOMBIA**

**(versión preliminar, no citar ni reproducir sin autorización de los autores)**

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

**01 de octubre de 2014**

# CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>II. EL ENTORNO INTERNACIONAL DEL CAFÉ</b>	<b>11</b>
II.A. EL CAFÉ Y OTROS PRODUCTOS BÁSICOS	11
II.B. TENDENCIAS DEL MERCADO MUNDIAL DEL CAFÉ	13
II.C. LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA	20
II.D. CAFÉS ESPECIALES Y SOSTENIBLES	23
II.D.1. TENDENCIAS	23
II.E. ESCENARIOS Y PRONOSTICOS	30
II.E.1. ESCENARIOS	30
II.E.2. PRONOSTICOS DE PRODUCCION Y CONSUMO	31
II.E.3. CAFES ESPECIALES	34
II.E.4. PRECIOS	34
<b>III. COMPETITIVIDAD Y COSTOS</b>	<b>35</b>
III.A. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL	36
III.A.1. PRODUCCIÓN	36
III.A.2. TASA DE CAMBIO Y PRODUCTIVIDAD	38
III.A.3. COSTOS DE PRODUCCIÓN Y SALARIOS	42
III.A.4. EL PRECIO DE LOS FERTILIZANTES	45
III.A.5. RENTABILIDAD	46
III.B. LA EVIDENCIA DE LAS REGIONES COLOMBIANAS	49
III.B.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS	49
III.B.2. PRODUCTIVIDAD, COSTOS Y RENTABILIDAD REGIONAL	51
III.C. LAS INSTITUCIONES CAFETERAS ALREDEDOR DEL MUNDO Y LA COMPETITIVIDAD	57
<b>IV. EL ENTORNO SOCIAL DEL CAFÉ</b>	<b>64</b>
IV.A. LA CONVERGENCIA CAFETERA	64
IV.B. EL MERCADO LABORAL Y LOS INGRESOS CAFETEROS	72
IV.C. ¿QUÉ PASÓ CON EL CAPITAL SOCIAL DEL CAFÉ?	73
<b>V. CAFÉ Y MEDIO AMBIENTE</b>	<b>76</b>
V.A. INVESTIGACION Y DESARROLLO	78
V.A.1. OFERTA AMBIENTAL	78
V.A.2. OFERTA CLIMATICA Y CAMBIO CLIMATICO	87
V.B. BUENAS PRACTICAS AGRICOLAS	91
<b>VI. LAS FINANZAS DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ Y LA CONTRIBUCIÓN CAFETERA</b>	<b>95</b>
VI.A. DÉFICITS Y/O SUPERAVITS	96

<b>VI.B. INGRESOS Y GASTOS</b>	<b>99</b>
<b>VI.C. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>	<b>102</b>
<b>VI.D. LOS COMITÉS DEPARTAMENTALES</b>	<b>104</b>
<b>VI.E. LAS UTILIDADES DE LA FUNCIÓN COMERCIAL</b>	<b>105</b>
<b>VI.F. LOS APORTES DEL GOBIERNO AL SECTOR</b>	<b>106</b>
<b>VII. LAS INSTITUCIONES CAFETERAS</b>	<b>109</b>
<hr/>	
<b>VII.A. LOS ACTORES ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES</b>	<b>109</b>
VII.A.1. LOS ACTORES ECONOMICOS	109
VII.A.2. LOS ACTORES INSTITUCIONALES	111
<b>VII.B. EL MARCO INSTITUCIONAL</b>	<b>113</b>
VII.B.1. EL GOBIERNO COMO GARANTE Y PAGADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES DE LA <i>FNC</i>	116
VII.B.2. LA <i>FNC</i> EN SU DOBLE ROL DE REGULADOR Y COMPETIDOR	116
VII.B.3. LOS RECURSOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE LA <i>FNC</i>	117
VII.B.4. LA CALIDAD DE LAS INTERVENCIONES PARA LA COMPETITIVIDAD	118
VII.B.5. OTRAS FUNCIONES DE GOBIERNO DELEGADAS A LA <i>FNC</i>	118
VII.B.6. LOS COSTOS DE LA COGESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE LA <i>FNC</i>	119
VII.B.7. LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA <i>FNC</i> A SUS AFILIADOS	120
<b>VII.C. PROPUESTA DE REFORMA</b>	<b>121</b>
VII.C.1. REFORMAS INDISPENSABLES	122
VII.C.2. PROPUESTAS DE REFORMA. LA OPCIÓN B	124
<b>VIII. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA</b>	<b>126</b>
<hr/>	
<b>VIII.A. REGULACIONES DE CALIDAD</b>	<b>127</b>
<b>VIII.B. REGULACIONES DE LA ACTIVIDAD EXPORTADORA</b>	<b>131</b>
<b>VIII.C. CONSUMO INTERNO</b>	<b>133</b>
<b>VIII.D. EL SERVICIO DE EXTENSIÓN RURAL</b>	<b>136</b>
<b>VIII.E. INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN PARA LA INNOVACIÓN: <i>CENICAFÉ</i></b>	<b>142</b>
<b>VIII.F. COOPERATIVAS</b>	<b>146</b>
<b>VIII.G. LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA GARANTIA DE COMPRA</b>	<b>147</b>
VIII.G.1. LA POLÍTICA COMERCIAL	147
VIII.G.2. GARANTIA DE COMPRA	150
<b>VIII.H. POLÍTICA DE PRECIOS Y APOYO AL INGRESO</b>	<b>155</b>
VIII.H.1. ESTABILIZACIÓN Y SUSTENTACIÓN	155
VIII.H.2. PROGRAMAS DE APOYO AL INGRESO DEL CAFICULTOR ( <i>AIC - PIC</i> )	157
<b>IX. ANEXOS</b>	<b>159</b>
<hr/>	
<b>IX.A. EVOLUCION DE LA CAFICULTURA COLOMBIANA</b>	<b>159</b>
IX.A.1. PROPIETARIOS, FINCAS Y ÁREAS	159
IX.A.2. TECNIFICACIÓN, VARIEDADES Y EXPOSICIÓN SOLAR	164
IX.A.3. DENSIDAD Y EDAD	169
<b>IX.B. ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS</b>	<b>174</b>
<b>IX.C. LA EXPERIENCIA DE BRASIL</b>	<b>175</b>

IX.C.1.	EL DESMANTELAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES CAFETERAS	175
IX.C.2.	PRODUCCIÓN Y GEOGRAFÍA	176
IX.C.3.	EL MERCADO DEL CAFÉ, REGULACIÓN Y CONSUMO	177
IX.C.4.	COOPERATIVAS	179
IX.C.5.	INVESTIGACIÓN, TECNOLOGÍA Y COMPETITIVIDAD	180

**X. BIBLIOGRAFIA** **182**

---

## CUADROS

<i>Cuadro 1 Participación del Café en las Exportaciones de Productos Básicos (%)</i>	13
<i>Cuadro 2 Proyecciones sobre la producción de café para el año 2014/15</i>	33
<i>Cuadro 3 Estructura de Costos de Producción (% de los Costos Totales)</i>	51
<i>Cuadro 4 Correlaciones entre Indicadores de Desempeño e Institucionalidad</i>	60
<i>Cuadro 5. Innovaciones obstaculizadas o retardadas en el sector cafetero colombiano</i>	62
<i>Cuadro 6 Impactos del Cambio Climático en el Café.</i>	87
<i>Cuadro 7 Buenas Prácticas Agrícolas en la caficultura Colombiana</i>	93
<i>Cuadro 8 Déficit Operacional del Fondo en Centavos de Dólar por Libra Exportada</i>	97
<i>Cuadro 9 Usos y Fuentes de la Función Institucional del Fondo</i>	98
<i>Cuadro 10 Proyección de las Finanzas del FoNC: Función Institucional</i>	99
<i>Cuadro 11 Cuota de Administración como Proporción de los Ingresos del FoNC (2010-2013)</i>	103
<i>Cuadro 12 Gastos de los Comités Departamentales Provenientes de la Ley 863 y de la Ley 9</i>	105
<i>Cuadro 13 Guatemala. Clasificación de Calidad</i>	130
<i>Cuadro 14 Estadísticas de la Carga de Trabajo por Extensionista</i>	141
<i>Cuadro 15 Participación Acumulada en las Exportaciones por Tipo de Producto y Número de Firmas (commodities)</i>	149
<i>Cuadro 16 Participación Acumulada en las Exportaciones por Tipo de Producto y Número de Firmas (Manufactura)</i>	149
<i>Cuadro 17 Mayores Municipios Productores de Café, 1997 y 2013</i>	162
<i>Cuadro 18 Densidad de Siembra para Café Tecnificado y Tradicional por Región, 1997 y 2013</i>	170
<i>Cuadro 19 Densidad de Siembra según Variedad por Región, 1997 y 2013</i>	170
<i>Cuadro 20 Densidad de Siembra según Exposición Solar por Región, 1997 y 2013</i>	171
<i>Cuadro 21 Edad según Variedad y Exposición Solar, 1997-2013</i>	172

## GRAFICOS

Gráfico 1 Evolución de los Precios de los Productos Básicos y del Café, 1982-2013	11
Gráfico 2 Producción Mundial de Café por Variedades, 2002-2013	15
Gráfico 3 Producción Mundial de Café Arábica y sus Variedades, 2002-2013	16
Gráfico 4 Crecimiento Promedio del Consumo Per Cápita 2000-2012	18
Gráfico 5 Participación de Colombia en el Mercado Mundial de Café (Kilos)	21
Gráfico 6 Participación de Colombia en las Importaciones de Café de USA, Europa Occidental Y Japón	22
Gráfico 7 Exportaciones de Café Colombiano por Tipos	26
Gráfico 8 Pronósticos de Consumo Global hasta 2020/21	32
Gráfico 9 Producción de Café en Colombia	37
Gráfico 10 Crecimiento de la Producción vs Importancia Relativa en 2010/13	38
Gráfico 11 Tasa de Cambio Real	39
Gráfico 12 Productividad en Colombia	41
Gráfico 13 Productividad en Diferentes Países	41
Gráfico 14 Costos de Producción en Diferentes Países	42
Gráfico 15 Participación % de los Salarios en los Costos Totales	43
Gráfico 16 Salarios Reales (US\$ reales de 2012 por hora)	44
Gráfico 17 Precios de Venta de Urea, DAP y KCL	45
Gráfico 18 Costos Promedio de Importación	46
Gráfico 19 Precio Real de Diferentes Tipos de Café, 1965-2011	47
Gráfico 20 Utilidad Total/Costos Totales (%)	48
Gráfico 21 Utilidad operacional/Costos totales (%)	48
Gráfico 22 Utilidades y Crecimiento de la Producción en Diferentes Países, 2006-2011	49
Gráfico 23 Productividad por Departamento: Sacos de 60 kilos por Hectárea – Año	52
Gráfico 24 Costo Total de Producción por Carga de Café (\$)	53
Gráfico 25 Costo Total de Producción por Carga de Café (\$) sin Imputar Salarios a Propiedades “Pequeñas”	53
Gráfico 26 Costo Variable por Carga (\$)	55
Gráfico 27 Costo Total/Precio de Garantía	56
Gráfico 28 Costo Total/Precio de Garantía, sin Imputar Salarios para Fincas Menores a 2.5 Has	56
Gráfico 29 Costo Variable/Precio de Garantía	57
Gráfico 30 Actividades del sector cafetero con intervención oficial alrededor del mundo	58
Gráfico 31 Participación oficial exclusiva y cambios en la producción cafetera	61
Gráfico 32 Pobreza Subjetiva en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013	65
Gráfico 33 Cobertura de Servicios Públicos en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013	67
Gráfico 34 Promedio de Años de Educación por edad en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013	68
Gráfico 35 Población Afiliada al Sistema General de Seguridad Social y Régimen de los Afiliados	69
Gráfico 36 Índices de Alfabetismo en la Población Mayor de 15 Años en Zonas Cafeteras y No Cafeteras	69
Gráfico 37 Asistencia Escolar en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013	70
Gráfico 38 Biodiversidad en Función del Área de Bosque y café	92
Gráfico 39 Institucionalidad Cafetera	95
Gráfico 40 Déficit Operacional del Fondo	97
Gráfico 41 VPN Déficit Total por Financiar	99
Gráfico 42 Evolución Contribución Unitaria Ponderada	100
Gráfico 43 Evolución de los Ingresos de la Función Institucional del FoNC (2010-2013)	101
Gráfico 42 Evolución del Gasto Total de la Función Institucional del Fondo (2010-2013)	102
Gráfico 43 Gastos Indirectos en la Función Institucional del FoNC (2010-2013)	102
Gráfico 44 Gastos Directos en la Función Institucional del FoNC (20120-2013)	104
Gráfico 45 Utilidad Neta de la Función Comercial (\$Millones)	106
Gráfico 46 Contribución Cafetera Vs. Gasto del Gobierno	107
Gráfico 47 Cadena vertical de producción y comercialización	110
Gráfico 48 Estructura de gobierno de la FNC	113
Gráfico 49 TENDENCIAS DEL CONSUMO INTERNO DE CAFÉ EN COLOMBIA 1980-2013	135
Gráfico 50 Apoyos de la FNC recibidos entre 2007 y 2013	138
Gráfico 51 Cobertura de Apoyos por Municipio Productor 2007 y 2013	139

<i>Gráfico 52 Propietarios, Fincas y Áreas, 1997-2013</i>	160
<i>Gráfico 53 Área en Café y Área Total por Región, 1997-2013</i>	161
<i>Gráfico 54 Área en Café por Departamento, 1997-2013</i>	162
<i>Gráfico 55 Área en Café y Área Total en la Finca Promedio (Hectáreas por Finca) por Región, 1997-2013</i>	163
<i>Gráfico 56 Área en Café sobre Área Total (%) por Región, 1997-2013</i>	164
<i>Gráfico 57 Participación (%) del Café Tecnificado, 1997-2013</i>	165
<i>Gráfico 58 Participación (%) del Café Tecnificado y Tecnificado Joven por Región, 1997-2013</i>	166
<i>Gráfico 59 Participación (%) de las Diferentes Variedades de Café, 1997-2013</i>	167
<i>Gráfico 60 Participación (%) Regional de Caturra y Colombia por Región, 1997-2013</i>	167
<i>Gráfico 61 Participación (%) Regional de Castillo y Típica por Región, 1997-2013</i>	168
<i>Gráfico 62 Participación Regional (%) al Sol, a la Sombra y Semi-Sombra por Región, 1997-2013</i>	168
<i>Gráfico 63 Distribución del Área en Café por Labor por Región, 2007-2013</i>	173

## I. INTRODUCCIÓN

La Misión de Ajuste Institucional de la Caficultura, llevada a cabo en 2002 (Silva, et al., 2002), recomendó una serie de reformas para el sector cafetero de las cuales solo algunas se llevaron a cabo. No se siguió, por ejemplo, la recomendación de separar claramente las funciones de comercialización y de regulación de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) y el *Fondo Nacional del Café (FoNC)*. Se hizo una separación contable, pero las dos funciones se siguieron realizando por la misma Entidad, con un conflicto de intereses evidente que afecta desfavorablemente las condiciones de competencia de la actividad cafetera en Colombia.

De otra parte, en 2002 aún se pensaba posible llegar a un nuevo acuerdo internacional para elevar y evitar fluctuaciones drásticas en el precio. Se creía que la tasa de cambio del país se devaluaría permanentemente y que los ingresos del sector cafetero vía la contribución mejorarían en el tiempo. Por ello, en esa Misión se proponía que el Estado colombiano prestara una ayuda temporal al sector cafetero, que solo debía durar unos pocos años mientras mejoraran las condiciones del mercado.

Pocas de esas proyecciones se cumplieron. El sector cafetero no solo no pudo salir de la crisis sino que esta se agudizó, al tiempo que caían los ingresos y el monto total en pesos de la contribución. El Estado, en lugar de ayudar temporalmente a la caficultura, tuvo que incrementar su presencia, financiando incluso programas que tradicionalmente eran auto-sostenibles. En 2013 el Estado colombiano **desembolsó \$ 1.2 millones en** el Programa de Ingreso Cafetero (PIC), 10 veces superior a los apoyos otorgados anualmente entre 2002 y 2010. De hecho, ese apoyo equivale a una tercera parte del precio interno. Si se suman los apoyos, créditos, subsidios, entregados por el Banco Agrario y Finagro, o a través del Incentivo para la Capitalización Rural, se alcanzan los 1.4 billones de pesos en apoyo y créditos al sector cafetero.

Ya en los cambios que se proponían en la Misión del 2002 se reconocía que no era conveniente huir del debate abierto y democrático sobre las instituciones cafeteras. Como se señalaba en sus conclusiones, las instituciones habían servido para garantizarle un precio al productor superior al de otros países y una provisión de servicios también mayor. Sin embargo, allí se decía también que se requería de un profundo replanteamiento de esta estructura institucional para que el *Fondo Nacional del Café* fuera viable, para que pudieran seguir cumpliendo su mandato de maximizar y estabilizar el ingreso al productor y mejorar la competitividad. Entre los cambios que se consideraban indispensables estaba el de separar claramente las tres funciones que cumplía el *FoNC* y **“no solo de manera contable o de ajuste de caja, sino un cambio integral de la institucionalidad que requiere modificaciones de ley, contractuales y patrimoniales y una redefinición de la estrategia competitiva de la industria colombiana”**

La verdad es que estos cambios no ocurrieron con la profundidad recomendada ni se adelantó la reforma integral que allí se proponía. Aunque, como veremos en este *Informe*, el diagnóstico de ese entonces difiere mucho del actual, lo que esta nueva Misión propone va en la misma dirección. Solo que quizás sus recomendaciones son más radicales.

En ese debate de la institucionalidad ya en ese entonces existía consenso en relación a la función que debía cumplir este aparato institucional. Se decía en ese informe que **“debía materializarse y limitarse a la asistencia técnica, la investigación y la experimentación científica y el mantenimiento de la promoción del café colombiano”**. Estos se consideraban los bienes públicos por naturaleza que se debían financiar con los recursos de la contribución cafetera. Las



recomendaciones de esta Misión siguen siendo las mismas, aunque dentro de los bienes públicos deberían considerarse también el cuidado al medio ambiente. Para lograr estos objetivos, la propuesta que este informe contiene es la de separar la función comercial de la *FNC-FoNC* y volverla una actividad totalmente privada y conservar la contribución cafetera para las tres funciones citadas de carácter institucional.

Esta Misión trabajó durante 1 año y 9 meses en el análisis de la situación del sector cafetero. A pesar de que se tiene la idea que es uno de los sectores más estudiados del país, la verdad es que para poder llegar a hacer esta discusión con profundidad y extraer conclusiones y recomendaciones fue necesario actualizar el diagnóstico en muchos frentes. Para ello se contrataron con 18 consultores independientes estudios sobre distintos temas. Los trabajos finales de estos autores serán publicados en el libro que acompaña este informe, y sirvieron como uno de los insumos centrales en las discusiones.

Aparte del trabajo realizado por estos expertos, el Gobierno Nacional conformó una Comisión, conformada por personas de gran conocimiento en su campo y con experiencias muy diversas. Economistas, historiadores, empresarios, expertos en el área de medio ambiente y en la producción y comercialización de café. La Comisión de la Misión para la Competitividad del Café estuvo conformada por los Doctores Oswaldo Acevedo, Juan José Echavarría, Dub Hay, Eduardo Lora, Marco Palacios, Gonzalo Restrepo y Cristián Samper; además, incluyó a los Doctores Fernando Castro, en representación del *Comité* Directivo de Cafeteros, y a Teóduo Guzmán en representación de Dignidad Cafetera.

Durante estos dos años los miembros de la Secretaría Técnica de la Misión, Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister y Carlos Felipe Robayo se reunieron con todos los *Comités* Departamentales de Cafeteros y realizaron talleres de Planeación Estratégica (dirigidos por los Doctores Jorge Ramírez y Rafael Puyana) con los *Comités* Departamentales (2 reuniones), el *Comité* Directivo de Cafeteros, Dignidad Cafetera y con los exportadores privados. Estas experiencias y discusiones también alimentaron las discusiones de la Comisión. En los próximos días circulará un *Resumen Ejecutivo* de este Documento.

Luego de la Introducción, el Capítulo II del Documento muestra las principales tendencias del mercado internacional del café, el Capítulo III compara la productividad, los costos y la rentabilidad de la producción de café en Colombia y en otros países, y evalúa esas mismas variables para las principales regiones cafeteras y para los diferentes Departamentos de Colombia. El Capítulo IX.A describe las principales tendencias de la caficultura colombiana, y el Capítulo IV compara el nivel de vida y otras variables socio económicas en las zonas cafeteras y en otras regiones agrícolas del país. **El Capítulo V menciona algunas de las principales preguntas relacionadas con el impacto ambiental de la producción de café y con la forma como el medio ambiente incide en el mediano y largo plazo sobre los costos y los niveles de productividad.**

El Capítulo VI evalúa las finanzas del *Fondo Nacional del Café* y sus tendencias, el Capítulo VII muestra el papel que han tenido en los resultados del sector las diversas formas de intervención en el mercado cafetero que están vigentes en el país, y propone ajustes que permitan a la industria entrar en una senda positiva sostenida de productividad, competitividad y crecimiento. El Capítulo VIII analiza los instrumentos de política vigentes desde su racionalidad económica y se hacen recomendaciones acerca de la manera en la que esta batería de instrumentos debe ajustarse para avanzar en el futuro.

Se incluyen 2 Anexos. El primero sobre algunas consideraciones jurídicas sobre las atribuciones del *Comité Nacional de Cafeteros*, y el segundo sobre la experiencia del Brasil. En las últimas 4 décadas Brasil se convirtió en un gigante agrícola, con capacidad para desafiar a Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, y la Unión Europea, los “cinco grandes” países exportadores del mundo. Brasil logró combinar la inversión privada de gran escala con la participación de pequeños productores asociados en grandes cooperativas, desarrolló el Cerrado, y logró innovar con base en centros de investigación de punta a nivel internacional.

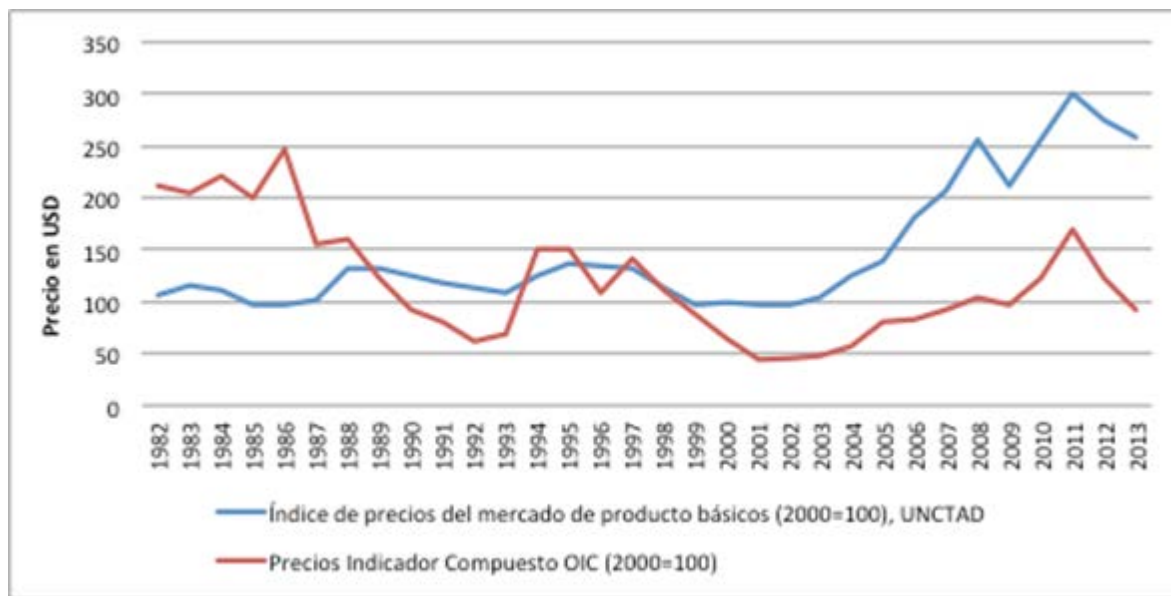
## II. EL ENTORNO INTERNACIONAL DEL CAFÉ<sup>1</sup>

### II.A. EL CAFÉ Y OTROS PRODUCTOS BÁSICOS

Los productos básicos, definidos como aquellos bienes primarios, principalmente agrícolas y mineros, cuyo grado de transformación es bajo (y generalmente aporta poco a su valor en el mercado), ocupan un papel central en la mayoría de los países que los producen y exportan. Se trata en general de países en desarrollo, donde su producción y exportación es fuente importante de empleo, de ingresos, y principalmente de los recursos fiscales con que se financian los gobiernos. Los países importadores de esos bienes eran hasta hace poco países desarrollados que requerían materias primas y alimentos, pero esa realidad ha cambiado; en los últimos 10 años los países emergentes como China e India se han urbanizado e industrializado y representan una de las principales fuentes de demanda a nivel mundial. En los últimos cinco años, por ejemplo, las importaciones agrícolas de China aumentaron 23 por ciento cada año.

La proporción del total de mercancías correspondiente al comercio de productos básicos ha aumentado considerablemente en los últimos años, desde 24% en 1995 hasta 33% en 2013. Entre 1995 y el 2002 el valor de las exportaciones de productos básicos aumento un 3% anual, y entre 2003 y 2011 un 19%. Los incrementos se debieron principalmente al elevado precio de esos productos desde 2002 (ver Gráfico 1), liderado por combustibles y productos energéticos. En 1995 los combustibles representaban 40% de las exportaciones de productos básicos y los productos agrícolas 50%, mientras que en 2011 ésta proporción fue 52% y 28%, respectivamente.

Gráfico 1  
Evolución de los Precios de los Productos Básicos y del Café, 1982-2013



FUENTE: Cálculos propios con base en UNCTAD y OIC

<sup>1</sup> Basado en Esguerra y McAllister (2013).

De acuerdo con McKinsey Global Institute (2013), los precios de los productos básicos aumentaron a niveles sin precedentes entre los años 2002 a 2009 (cuando se desató la crisis financiera global), no solo como parte de un fenómeno cíclico inducido por la gran demanda de países como China e India, sino porque cada vez es más costoso producirlos. Como lo señala ese informe, entre el 2000 y el 2010 los exportadores de productos básicos se beneficiaron de los altos precios y algunos países, como Brasil y Malasia, usaron esos mayores ingresos para mejorar las condiciones de vida de millones de sus habitantes más pobres.

En la década pasada el precio promedio de las materias primas se duplicó mientras que durante todo el siglo XX, estos precios (ajustados a la inflación) cayeron en promedio 0,5 por ciento cada año (con fuertes oscilaciones cíclicas). Entre el 2002 y el 2009 los precios de las materias primas no solo aumentaron vertiginosamente, sino que sus variaciones fueron tres veces más fuertes que en la década de los noventa. Una muestra de esta volatilidad es que, en los siguientes cuatro años, los precios dejaron de subir, debido en parte a la menor expansión de China, y al bajo crecimiento de Europa y los Estados Unidos.

Sorprendentemente, sin embargo, las cotizaciones de la mayoría de estos bienes se han sostenido en promedio al mismo nivel que en el 2009, cuando comenzó la crisis económica mundial. Se espera además que en muchos de estos productos los precios continúen en niveles altos, gracias a la dinámica de la demanda futura y a que ha habido un incremento generalizado de sus costos de producción. Todo esto ocurre por la acción de fuerzas disímiles como el cambio climático -que, como se explica más adelante, altera el ciclo de las cosechas o aumenta la frecuencia e intensidad de sequías e inundaciones- y las políticas de restricciones de las exportaciones de productos agrícolas de algunos países. También han incidido aspectos como la mayor frecuencia de huelgas, el activismo de las comunidades campesinas y las protestas sociales, así como que los productores operan hoy en lugares cada vez más remotos e inhóspitos, y utilizan tecnologías costosas (McKinsey Global Institute, 2013).

Como ya se dijo, otra consecuencia de las nuevas condiciones de producción de los bienes básicos es que la volatilidad de sus precios es aún mayor que en el pasado. La incertidumbre de corto plazo está influenciada por la acción de los especuladores, las sequías e inundaciones, las huelgas, y las restricciones a las exportaciones, pero existe evidencia de que también la afectan factores más estructurales en el mediano y largo plazo. En particular, parece que la oferta de estos productos se adapta lentamente a los cambios en la demanda, lo cual ocasiona fluctuaciones importantes en los precios.

Las consideraciones empíricas anteriores no solo se presentan para productos minerales como el petróleo o el carbón, sino también para productos agrícolas como el café, a pesar de que la producción del grano presenta características diferenciales. El precio del café aumentó como el de otras materias primas entre 2003 y 2011, pero el incremento fue más moderado, y la caída después de 2011 más abrupta, mientras que en 2013 y 2014 se advierte una nueva recuperación del precio en respuesta a factores climáticos y la aparición de plagas en otras regiones del mundo. En el mediano plazo, sin embargo, el precio real del café arábica ha descendido a una tasa anual de 2% entre 1950 y el presente. Esto se explica porque a diferencia de otros bienes primarios, en el caso del café, mientras el consumo crece aún se registran áreas en expansión y espacio para elevar rendimientos. Este proceso se ha dado lentamente y ha redundado en una tendencia decreciente del precio en el mediano plazo mientras que la volatilidad se incrementa en el corto plazo .

El Cuadro 1 muestra la participación del café y de los productos básicos en las

exportaciones totales de Colombia y de otros países, en 1971-73, en 1990 y en 2012. Se observa una fuerte tendencia a la baja en la participación del café en las exportaciones totales de Colombia. Representaba el 54% a comienzos de los años 70s, 21.8% en 1990, y apenas 7% en 2012.

**Cuadro 1**  
**Participación del Café en las Exportaciones de Productos Básicos (%)**

	<b>Promedio 1971-1973</b>		<b>1990</b>		<b>2012</b>	
	Participación	Participación	Participación	Participación	Participación	Participación
	Café	P.Básicos	Café	P.Básicos	Café	P.Básicos
Uganda	56,7	86,8	92,6	98,3	1	59,5
Etiopía	49,6	64,5	44	64,6	29	85,2
El Salvador	42,2	60,2	45,4	45,9	11	27,9
Guatemala	33,5	49,5	27,1	40,6	14	58,6
Colombia	54	73,4	21,8	57,8	7	77,6
Honduras	15,3	74,1	19,8	63	35	59,9
Kenia	27,1	56,6	19,2	56,2	3	62,8
Costa Rica	27,1	67,2	16,6	42	4	38,8
Costa de Marfil	28,2	74,1	12,5	46,5	1	85,3
Zaire	8,5	77,6	6,8	59,4	0	ND
Brasil	25,5	41,6	4,2	20,3	3	61,7
Ecuador	14,3	74,3	4,6	67,4	1	90,3
México	6,3	16	1,3	38,1	0	22,0
Indonesia	3,7	76,3	1,3	29,1	1	60,8
India	1,7	18,8	1	6	0	35,3

## II.B. TENDENCIAS DEL MERCADO MUNDIAL DEL CAFÉ

Se han presentado cambios muy importantes en el mercado mundial del café durante las tres últimas décadas. El más trascendental fue sin duda la ruptura del Acuerdo Internacional del Café en 1989, pero también se han registrado fuertes modificaciones en las tendencias de la producción y el consumo. En primer término, desde hace más de 20 años se ha advertido una importante recomposición de la oferta mundial de café, proceso que se siguió profundizando en la última década. En este entorno, Colombia ha venido perdiendo terreno y países como Vietnam, Indonesia, Honduras, Nicaragua o Perú, lo han ganado<sup>2</sup>. Brasil ha mantenido su participación y hoy -a pesar de los cambios en el contexto mundial- sigue siendo el principal productor de café del mundo, mostrando una enorme capacidad de adaptación al nuevo entorno del mercado libre.

<sup>2</sup> Si se compara el promedio de la participación de estos países en la producción de café durante la década de 1993/94-2002/03 con el promedio para 2003/04-2012/13 se observa que en todos los países mencionados exceptuando a Colombia, hubo un crecimiento de la participación durante el segundo periodo (Brasil 7,73%, Honduras 34,63%, Indonesia 3,15%, Perú 51.83% y Vietnam 95.59%); mientras que la participación de Colombia cayó en promedio -24.58%. En el año cafetero 1993/94 la participación de Colombia en la producción mundial de café era de 12.30%, en el año 2003/04 fue de 10.57% y en este año, 2013/14, ha sido de 7.58%.

En segundo lugar, ha sido notorio el incremento en la elasticidad de sustitución en las mezclas de café, el desempeño del consumo del café instantáneo y el aumento del ingreso per cápita en las economías emergentes, todo lo cual ha dinamizado la demanda de la variedad robusta a nivel mundial frente a otros tipos de cafés más suaves. Finalmente, se ha advertido una mayor segmentación y diferenciación del grano principalmente en los países desarrollados, los "cafés especiales", cuya demanda ha sido de rápido crecimiento en este tipo de mercados más maduros.

El comercio de los cafés no diferenciados aún representa el 80% de las transacciones mundiales del grano y su dinámica reciente se asocia principalmente con el desempeño de los países emergentes, (algunos de ellos también productores de café) los cuales por tener un menor ingreso per cápita y por la menor sofisticación de sus consumidores, demandan principalmente cafés de menor calidad. Por su parte, como producto de sus menores tasas de crecimiento económico, la demanda de café en los países desarrollados ha sido mucho menos dinámica en las últimas décadas, aunque se registran crecimientos importantes en los segmentos de los cafés diferenciados. Sin embargo, dada la aún menor proporción que representan los cafés especiales dentro del mercado mundial, se puede afirmar que, en términos generales, la demanda de café global se ha movido desde las variedades arábicas de mayor calidad a las mezclas de arábicas con variedades de menor calidad como las arábicas no lavadas y la robusta.

Así, la producción de cafés no diferenciados continúa compitiendo en base a precio y calidad básica (como un *commodity*) lo cual aparentemente no logra proveer ventajas económicas a los países cuyas condiciones de producción no permiten bajar mucho más sus costos.

La diferenciación por calidad o por efecto de la certificación de las condiciones de producción ha venido ganado terreno como una nueva forma de competir en el mercado, pero aún no se generaliza porque es una innovación que requiere más infraestructura, capacitación, y posiblemente un gran cambio en la actitud del sector. De todas maneras ofrece una interesante perspectiva con beneficios sociales y ambientales hacia el futuro. Este podría ser el camino, al menos parcialmente, para los países que no pueden competir en un producto homogéneo (con un *commodity*) por sus altos costos de producción.

El mercado mundial del café se ha caracterizado históricamente por la concentración existente a nivel de empresas comercializadoras y tostadoras. Aunque a raíz del rápido crecimiento de los cafés especiales han aumentado los tostadores en pequeña escala, los grandes volúmenes de café siguen siendo comercializados por las multinacionales que tradicionalmente han dominado esas actividades. En esta última década han ocurrido aún más fusiones y adquisiciones de estas empresas a nivel global, aunque también han surgido nuevos competidores. Desde los años noventa esta gran concentración ha operado como una barrera de entrada, y lo sigue siendo, sobretudo en el mercado del café estándar. En los cafés especiales también hay concentración pero debido a las características del negocio ésta es más limitada.

Por ejemplo, en el mercado de la comercialización mundial, compañías que tenían poca presencia como *Louis Dreyfus*, *Olam* o *Noble* han crecido y hoy disputan los primeros lugares frente a jugadores más tradicionales como *Neumann Kaffe Gruppe*, *Ecom* y *Volcafe*. Sin embargo, pocas firmas siguen dominando como lo muestra la reciente adquisición de *Armajaro Trading* por parte de *Ecom*.

En la industria tostadora también han surgido algunos nuevos actores como *Starbucks*,

*Dunkin Donuts, Mc Donalds* y, en general, todos los que atienden el consumo fuera de casa. Así mismo hay nuevas formas de preparación cuyas ventas vienen creciendo como los cafés *single serve* o de consumo individual cuyo mejor ejemplo son las cápsulas de *Nespresso*. Sin embargo, también se han registrado fusiones como la reciente adquisición por parte de *Master Blenders* del 49% de la división de *Mondelez-Kraft Europa*. De acuerdo con la revista especializada *Euromoney*, la nueva compañía tendría el control sobre el 16% del valor total de ventas de café del mundo, convirtiéndose en la segunda después de *Nestlé*, que concentra el 23% de las ventas mundiales. Así las cosas, solo dos empresas a nivel global son responsables del 49% del valor de las ventas mundiales de café.

En los últimos diez años la producción global de café ha mantenido una tendencia ascendente hasta llegar a 145 millones de sacos en el año cafetero 2012/13. En éste año se registró un aumento de 9.7% con respecto al año 2011/12, y la producción mundial se mantuvo alrededor de los 145.2 millones de sacos. En lo que va del año cafetero 2013/14 ya se han producido 145.195 millones de sacos, por lo que se espera que se mantenga esta tendencia.

El continente americano (Centro y Suramérica) continúa siendo el mayor productor mundial de café, con cerca de 56.62% de la producción total de lo va del año 2013/14, seguido por el continente asiático con 32.17% y el africano con el 11.21% restante. Cerca del 70% de la producción mundial está concentrada en Brasil (34%), Vietnam (19%), Colombia (8%) e Indonesia (8%) (ver también la Sección III.A.1).

Por tipos de café, como ya se dijo, la producción de café robusta ha sido la que exhibe mayor dinamismo durante la década, incrementando su participación en la producción mundial hasta representar un 49% en 2012/13 (OIC, 2014), con una tendencia creciente en la producción de esta variedad en Vietnam y Brasil.

Por otro lado, la producción de café arábica ha tenido un comportamiento menos dinámico en los últimos diez años, dentro de los cuales el café arábica lavado, producido principalmente en Colombia, ha presentado un relativo estancamiento. La dinámica en la producción mundial de café arábica ha variado al unísono con la producción en Brasil, país que contribuyó con el 39% de la producción mundial en el período 2000-2014. Colombia mantiene el segundo lugar en la producción mundial de esta variedad de café, pero su participación ha venido disminuyendo desde el 17% alcanzado en 2006/07 (máximo nivel) hasta 13% en lo que va del año 2013/14.

Gráfico 2  
Producción Mundial de Café por Variedades, 2002-2013

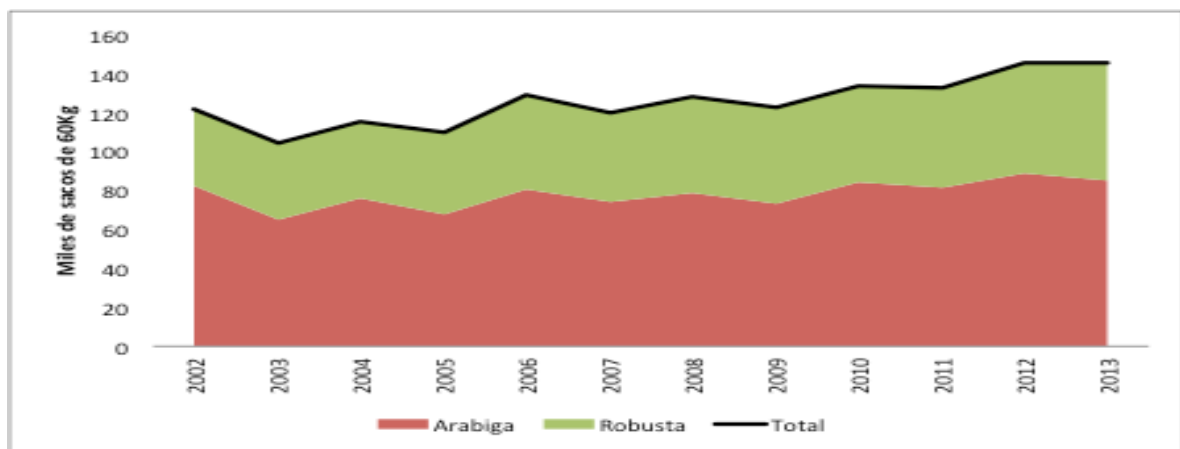
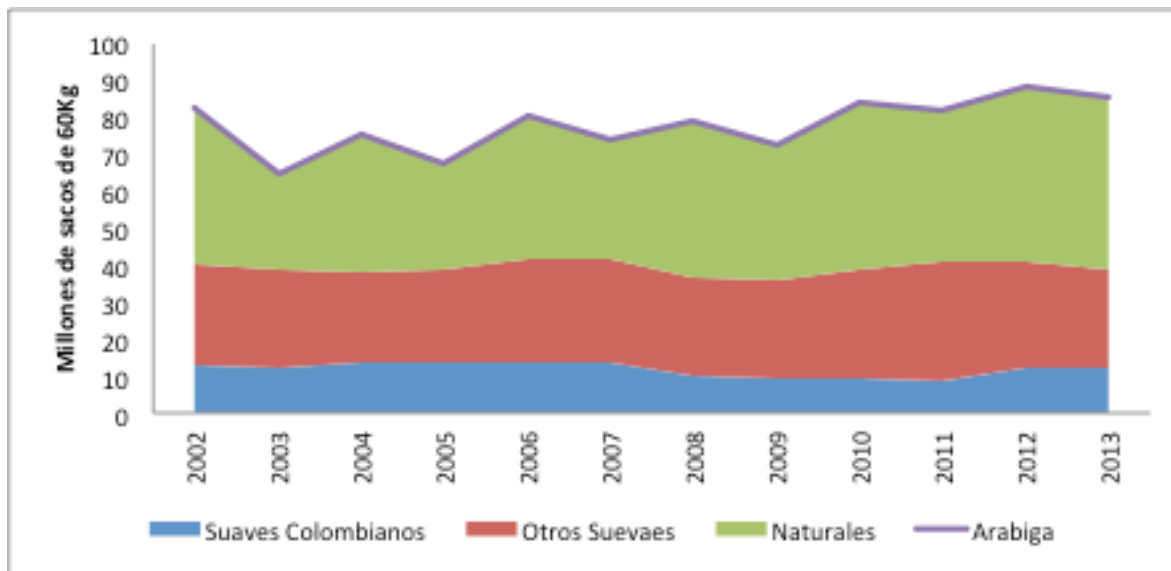


Gráfico 3  
Producción Mundial de Café Arábica y sus Variedades, 2002-2013



Fuente: OIC

Como se mencionó anteriormente, el segmento de mercado al que pertenece Colombia es el de cafés arábicas lavados. Colombia llegó a contribuir con el 30% de la producción de este tipo de café en 2005/06, año desde el cual ha presentado una tendencia a la baja hasta alcanzar una participación del 19% en 2011/12. Esto fue ocasionado, entre otros, por la caída de la producción en parte por los fenómenos climáticos del Niño y de la Niña acaecidos en territorio colombiano en el periodo entre 2008 y 2011, los cuales favorecieron la aparición de enfermedades como la roya y la broca que impactaron negativamente la producción de café. Sin embargo, la producción se ha venido recuperando en los últimos dos años, y en el año 2013/14 ya esta participación se elevó hasta el 25%. Esta proporción, sin embargo, es baja si se tiene en cuenta que en 1982 era del 50%.

Por su parte, demanda mundial de café ha aumentado al 2% anual entre 2000 y 2013, pero su crecimiento no ha sido uniforme. Contrastando con la disminución en el crecimiento de la demanda por café arábica, la demanda por la variedad robusta creció un 36% durante los últimos catorce años, mientras que la demanda por café arábica lo hizo en 8% en este mismo período. Las tasas de crecimiento anuales promedio han sido de 5% y 0,8%, respectivamente (Paribas, 2013). Tampoco se observan tendencias uniformes entre países productores y consumidores: mientras que las tasas de crecimiento anuales promedio del consumo en los primeros han sido del 4% en este período, en los segundos apenas han llegado al 1.5% (Gráfico 4). De hecho durante todo el período 2003-2014, el consumo de robusta en países productores aumentó en 65% mientras que el de arábica lo hizo en 14%.

Como ya se dijo, el crecimiento en la demanda por café robusta ha estado impulsado precisamente por el consumo en los países emergentes. Brasil, por ejemplo, con 20 millones de



sacos, se ubica ya como el segundo consumidor del mundo y utiliza en la preparación de solubles y de mezclas cerca de 15 millones de sacos de *conilon*. Se destaca también la fuerte dinámica en otros países como Indonesia, Tailandia y Vietnam por el aumento del ingreso per cápita y exitosos programas de promoción.

El aumento de la demanda de café por regiones permite ver el panorama anterior desde otra perspectiva: aquellas que no son consumidoras tradicionales, como Suramérica, África, Medio Oriente, Asia, Europa Central y Oriental mostraron el mayor dinamismo. Por su parte, en las regiones consumidoras tradicionales, como Estados Unidos y Europa Occidental, el bajo crecimiento en la demanda ha estado marcado por la saturación de su mercado y más recientemente por la crisis financiera internacional que golpeó fuertemente al consumo de café fuera de casa. El dinamismo del consumo de cafés especiales y de mejor calidad ha mitigado un poco el impacto negativo de la crisis, pero dado que solo representa una porción baja del consumo, no ha sido suficiente para revertir esta tendencia.

Hay por lo menos tres factores distintos que explican la dinámica en el desempeño del café robusta en el consumo global. En primer lugar, el incremento del ingreso per cápita en los países emergentes que ha llevado a una ampliación de la clase media que lleva a que más personas consuman café fuera y dentro del hogar. Como parte de este proceso, por ejemplo, se ha comenzado a remplazar la cultura del té por la del café en países como China e India.

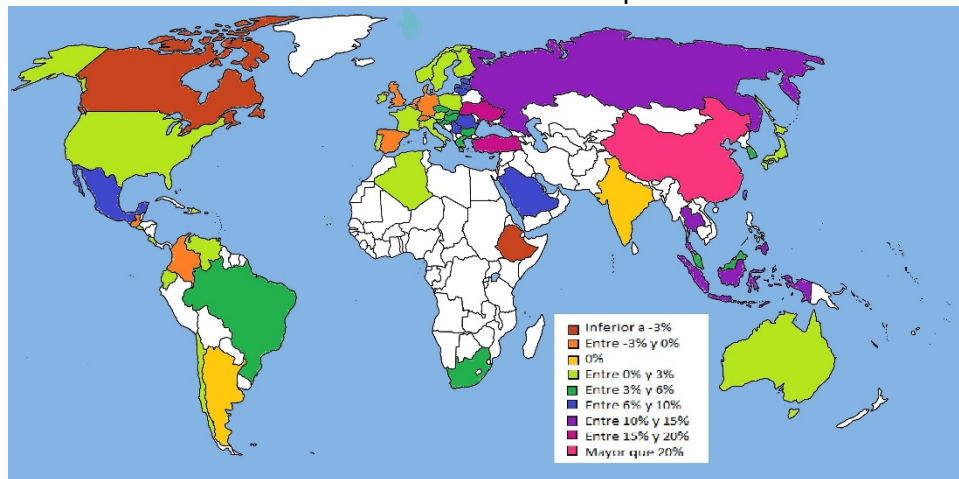
En segundo lugar, esta variedad de café hace parte importante de las mezclas utilizadas en la preparación de café instantáneo, cuyas ventas se han triplicado desde el año 2000, en especial en los nuevos mercados donde no se tiene una tradición de consumo de café. La región Asia-Pacífico es hoy la mayor consumidora de este tipo de café, pero en países como Australia y México el consumo de café instantáneo representa más del 75% del consumo total, y en los países del este de Europa más del 50% (2012). En los países de Europa occidental el consumo de soluble representa un 25%. Combinando las dos regiones de Europa explican el 40% del consumo de este tipo de café en el mundo. Contrario a lo que se piensa, el consumo de café soluble en los Estados Unidos apenas representa el 10% del total.

El avance del consumo de la variedad robusta no se explica únicamente por su utilización en los cafés instantáneos. En tercer lugar, debido a la alta elasticidad de sustitución cruzada entre las distintas calidades de café, dicha variedad ha ganado terreno en la composición de las mezclas de café tostado y molido en el mercado mundial, en América del Norte y en Europa Occidental. En Alemania, por ejemplo, el uso de robusta en las mezclas creció entre 35% y 40% entre los años 2006 y 2011 (LMC, 2012). El arbitraje entre las bolsas de arábica ICE-NY y la bolsa de robusta de Liffe-Londres llegó a ser casi USD 1.5, lo cual sin duda explica los grandes esfuerzos por el cambiar las mezclas de café tostado por parte de la industria tradicional.

En el Gráfico 4 se presenta el comportamiento del consumo per cápita de café en diferentes países del mundo. Este indicador exhibe relativa estabilidad en el corto plazo, pero se advierten algunas tendencias en el mediano plazo. En los países tradicionalmente importadores, donde este consumo per cápita es más alto, se registra una disminución desde el año 2000 hasta el 2012 en Canadá (-4.64%), Bélgica (-0.68%), Dinamarca (-1.79%), Holanda (-0.44%), y Alemania (-0.17%); en Brasil, en cambio, aumentó 4% en ese mismo período. Este deterioro del consumo per cápita en los países más tradicionalmente compradores de café ha sido uno de los factores que han inducido la innovación en el sector. Esta innovación se manifiesta no solamente en el desarrollo de los cafés especiales sino de las nuevas formas de preparación como las cápsulas de café.

En los últimos doce años se observa que ha crecido el consumo de cafés especiales y de mejor calidad, particularmente en los países de occidente tradicionalmente importadores netos, impulsado por los hábitos de la población joven. Este hecho se refleja en el crecimiento del número de tiendas de *Starbucks*, el principal vendedor minorista de este tipo de café en el mundo. En 1990 había 100 tiendas de esta cadena en los Estados Unidos, y en 2011 ya existían 12.000; en 1995 había una sola tienda fuera de los Estados Unidos y hoy existen más de 5.000 (LMC, 2012).

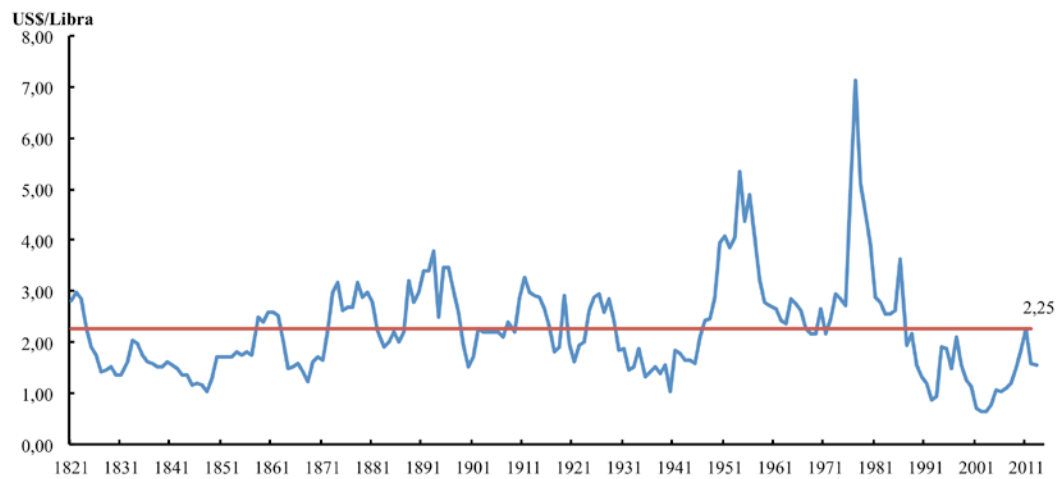
Gráfico 4  
Crecimiento Promedio del Consumo Per Cápita 2000-2012



Fuente: Cálculos propios con base en LMC (2012)

Los cambios descritos en el mercado mundial del café han generado profundas transformaciones también en el proceso de formación de los precios. En el Gráfico xx se aprecia la evolución del precio real del café desde 1821 hasta 2013. Allí se ve que esta cotización ha estado por debajo de su promedio histórico desde la ruptura del Pacto cafetero y la gran volatilidad que exhibe.

Gráfico 5  
Precio Externo del Cafè Colombiano

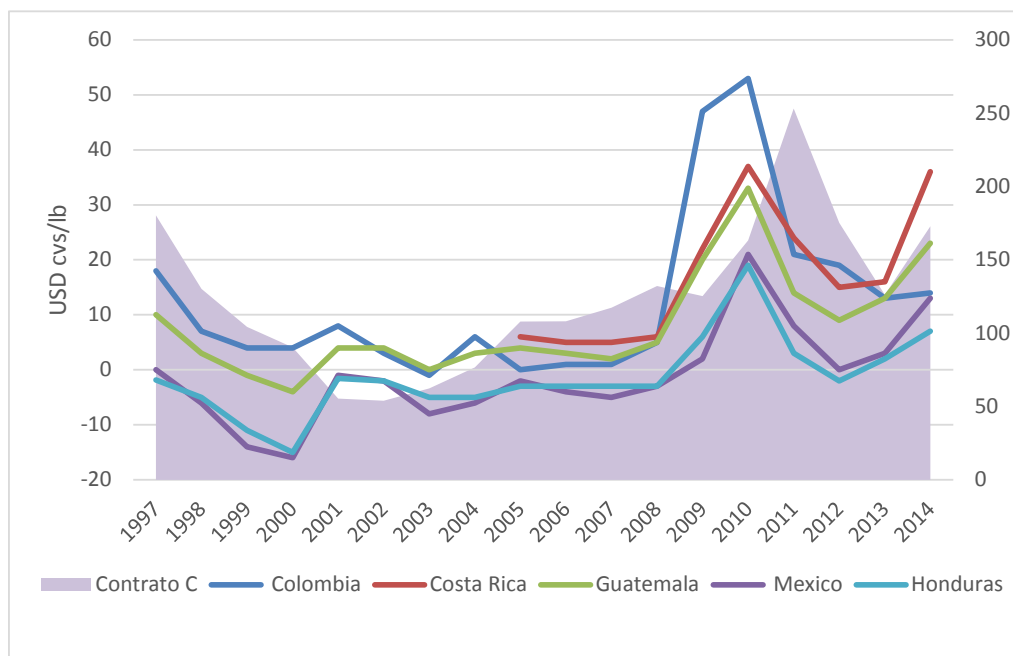


Fuente. Fedecafé, 2013

Producto de esta volatilidad, en el mercado de cafés suaves en la bolsa de Nueva York, desde hace años se registra una relativa desconexión entre el mercado físico y el denominado "contrato C". Recientemente, entre 2009 y 2011 esto llevó a que una menor oferta de café lavado, ocasionada por la reducción de la producción colombiana -situación que se discutirá en mayor detalle más adelante-, se manifestara primero en aumentos sin precedentes en los diferenciales o primas entre los distintos tipos de café y, posteriormente, en una importante subida de los precios de la bolsa ICE-NY tal y como lo muestra el Gráfico XX. De hecho, el mercado de Nueva York tuvo un quiebre muy importante entre 2010 y 2011, el cual se reflejó en la imposibilidad de atender el mercado con nuevos cafés por cerca de un año y una caída muy significativa en los inventarios certificados. Esto condujo a que los diferenciales entre tipos de cafés se incrementaran en algunos casos por encima de 50% del precio base. Los precios altos profundizaron aún más este desplazamiento en la demanda de cafés arábigos lavados a naturales y de arábigos hacia robustas.

El aumento de la volatilidad de los precios también ha llevado a una mayor inestabilidad de los diferenciales y a una desconexión también entre el mercado físico y de futuros. Esto resulta muy contraproducente por cuanto el precio del café está determinado tanto por un nivel básico del mercado de futuros como por el nivel del diferencial. En la medida en que este último gana importancia relativa en la composición del precio, el riesgo del mercado aumenta, esto debido a que el diferencial no se puede cubrir en la bolsa ICE-NY.

Gráfico 6  
 Diferenciales de Precios de Colombia y sus Principales Competidores en el Mercado de Arábicas Lavadas Vs. Contrato C de la Bolsa de Nueva York

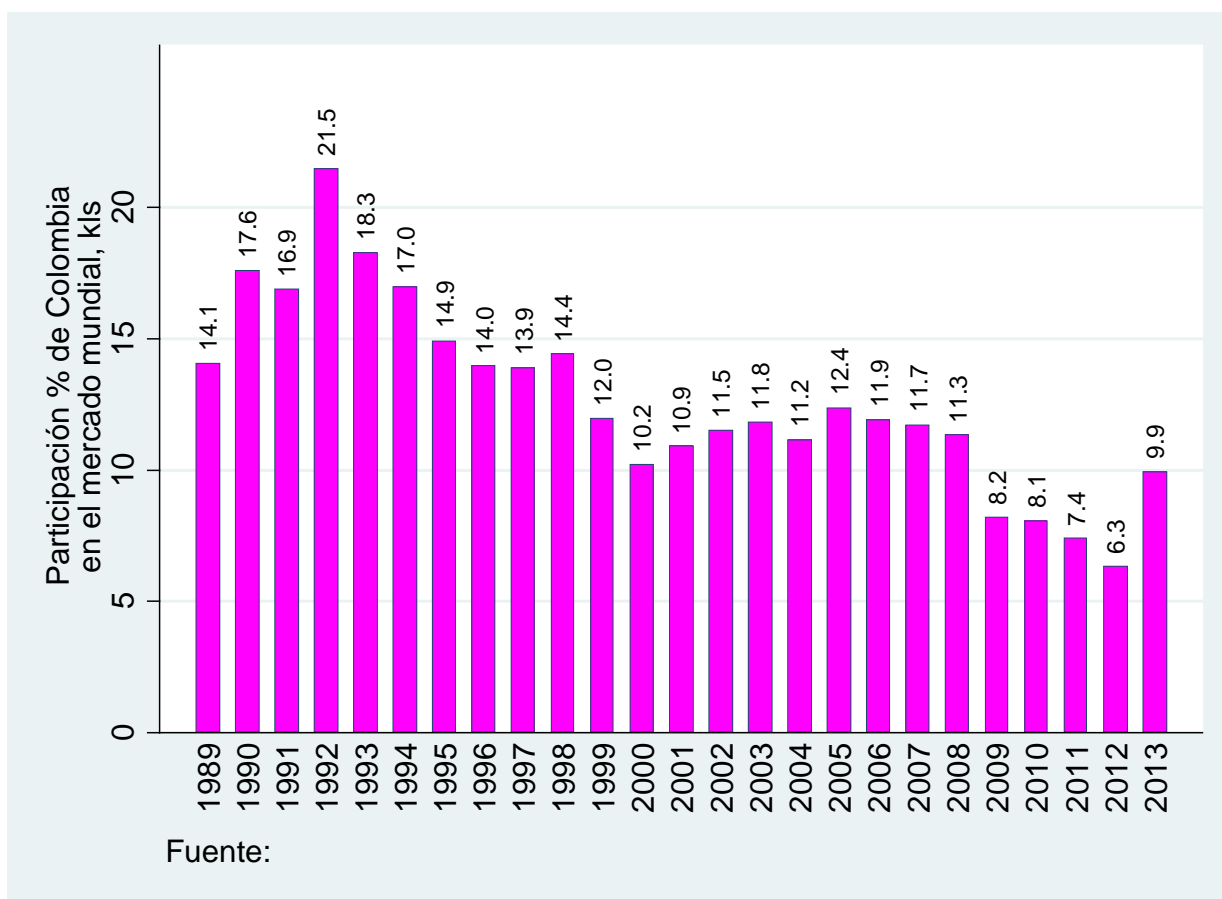


## II.C. LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA

El Gráfico 7 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 el nivel actual de 9.9% se encuentra de todas formas por debajo de cualquier año anterior a 2008.

Como se observa en el Gráfico 7 entre 1990 y 2012 Colombia perdió participación en todos los mercados, en Europa Occidental y Japón (fuertemente), y en los Estados Unidos (ligeramente). El país participaba con 40% de las importaciones de Alemania en el año 90, con ventas de casi cinco millones de sacos, y en 2012 apenas participó con 3%, y exportó 500 mil sacos (una caída de 90%). Algo similar sucedió con nuestras ventas al resto de Europa, 4 millones de sacos en 1990 y apenas 1.8 millones en 2012 (caída de 55%).

Gráfico 7  
Participación de Colombia en el Mercado Mundial de Café (Kilos)



Fuente: LMC

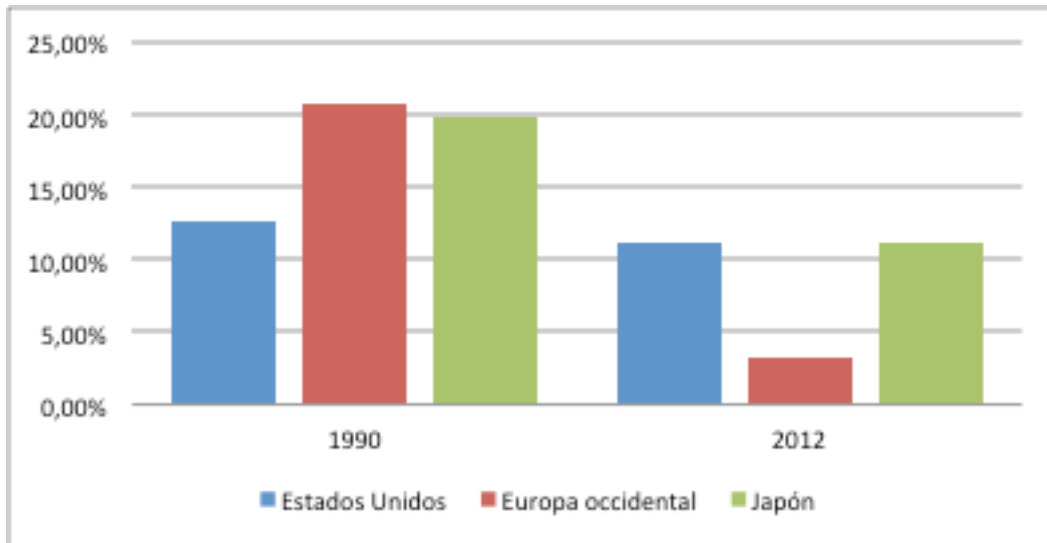
Son varias las explicaciones de lo sucedido. La Unión Europea se consolidó como un mercado unificado, lo cual concentró la producción en menos plantas de tostado e hizo más homogénea la oferta a ese mercado; la competencia se intensificó y la presión de precios terminó por reflejarse en la optimización de las mezclas utilizadas, algunas de ellas con un peso relativamente alto para cafés de bajo precio, como el café robusta (de una utilización cercana al 30% se pasó a un poco más del 50%) y Colombia no produce esos tipos de café. Además, en café arábica, se dio una sustitución del café colombiano por alternativas más económicas. En particular, este proceso de sustitución operó a favor del café de Brasil, aprovechando la amplia gama de calidades que ese país ofrece (desde calidades inferiores a cafés especiales), y por cafés lavados más económicos provenientes de países como Honduras y Perú. Algunos analistas consideran que la caída en la demanda por el café colombiano en Europa también guarda relación con cambios en preferencias por cafés menos ácidos ante el incremento en el consumo de café *expresso* fuera de casa.

Los países escandinavos son los más importantes consumidores per cápita de café en el mundo (con cerca de 10 kilos por persona por año), y también los consumidores más exigentes en

términos de calidad. Prefieren preparar café con filtro, con lo cual hacen que la acidez se convierta en una característica decisiva al momento de la compra. La participación de Colombia en ese mercado también disminuyó. En 1990 las exportaciones a los países escandinavos eran 1.3 millones de sacos, y en 2012 apenas 420 mil sacos. En síntesis, Colombia disminuyó casi 70% su exportación a un mercado de alta calidad como el escandinavo.

Japón se consolidó durante los noventa como uno de los destinos más exigentes del café colombiano, pero también redujo su demanda recientemente. Colombia vendió a Japón cerca de un millón de sacos a comienzos de los 1990s, e incrementó sus ventas a 1.4 millones en 2003, pero en 2012 tan solo exportó 783 mil sacos (reducción de 44% con respecto a 2003, y de 26% con respecto a 1990). Lo anterior posiblemente se produjo como una combinación entre el impacto de la recesión económica en Japón y la sustitución hacia cafés lavados más económicos como los de Honduras y Perú.

Gráfico 8  
Participación de Colombia en las Importaciones de Café de USA, Europa Occidental Y Japón



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

Las noticias son menos desalentadoras cuando se consideran nuestras exportaciones a los Estados Unidos y a Canadá. Colombia exportó unos 3 millones de sacos a esos mercados en 1990, y cerca de 7 millones en 2003 (crecimiento de 36%), pero en 2012 las ventas habían disminuido a 3.5 millones, un monto similar a lo que se exportó a mediados de los 1990s.

Contrario a lo que se piensa, el mercado de los Estados Unidos se viene consolidando como el mercado de calidad por excelencia. Es el mercado con menor peso del café instantáneo (10%, frente a 25% en los países de Europa Occidental), con un gran dinamismo de cafés de calidad, gracias al consumo fuera de casa y del café en cápsulas. El consumo fuera de casa viene creciendo en los Estados Unidos a una tasa anual de 5%, muy por encima del 1.5% para el consumo total. Starbucks vende un café de alta calidad, preparado en el momento en que el cliente lo requiere, y otras cadenas han incursionado en eses mercado con mucho éxito. *Dunkin Donuts* vende 30 tazas de café por segundo, y McDonalds, 7/11, y Tim Hortons en Canada completan el grupo. Una característica común en todos es la utilización de café arábicas de buena calidad, proveniente mayoritariamente de Brasil (*fine cup*), pero con una buena proporción de arábicas lavados de

Colombia, México, Guatemala, Honduras y Perú.

El crecimiento del consumo de café fuera del hogar ha sido importante, pero el sector más dinámico ha sido el de las cápsulas de café, con tasas anuales de crecimiento de dos dígitos, con un peso actual en el consumo de cafés especiales cercano al 13% y un peso proyectado de 40% en pocos años. *Keurig's K-Cups*, el sistema desarrollado por *Green Mountain Coffee Roaster*, representa el 25% del mercado de café tostado y molido de los EU. Con más de 200 tipos de cápsulas constituye un mercado que puede incluir muchas variedades de café, pero que hasta ahora ha estado orientado hacia alta calidad, en su mayoría con base en arábigas. El otro sector dinámico es el de los cafés especiales, mercado en el cual la calidad es la norma, con *J.M. Smuckler* y *Kraft* como marcas dominantes. Las campañas como *100% Café de Colombia*, que comenzaron antes de los 1990s, han logrado un impacto importante, y el país ha logrado mantener un peso superior a 20% en ese mercado.

En el año 2013 una combinación de factores hizo que repuntara la demanda y el consumo de café colombiano en todos los mercados. A Alemania se incrementaron 60%, al resto de Europa 20%, a Japón y Corea 35%, y a Norteamérica más de 40% (casi cinco millones de sacos). La pregunta que surge es si es sostenible la recuperación que recientemente mostró Colombia en sus ventas al mercado mundial.

En primer lugar, el aumento de la producción de Colombia, unido a un subsidio de casi US40 centavos/lb, se tradujo en una disminución en los diferenciales del café colombiano. Al comenzar el año 2013, estos diferenciales de café estaban en niveles cercanos a los US30 centavos/lb, en los últimos días del año y ante la noticia de una posible eliminación del subsidio a los productores, los diferenciales de Colombia alcanzaron a transarse a cuatro centavos (el subsidio se mantuvo finalmente).

El aumento en el uso del café colombiano también se explica por el efecto de la roya sobre la producción de los cafés lavados en Centro América, sus más cercanos sustitutos. En efecto, Honduras -un café que normalmente esta ocho a diez centavos más barato que Colombia- se transó a más cinco centavos al terminar 2013; el precio de ese café estuvo por encima del nuestro por primera vez en la historia. Y los precios de Guatemala y Costa Rica estuvieron por lo menos 15 centavos por encima del de Colombia en este mismo período.

Teniendo en cuenta que la demanda por los arábigos lavados presenta el menor crecimiento en los últimos 20 años, de continuar esta tendencia nuestras ventas dependerán del nivel de sustitución por otros cafés lavados. Para el 2014 todavía no se espera que la producción de Centroamérica alcance los niveles previos a la crisis de la roya, y ello se traducirá posiblemente en precios más altos para los sustitutos de Colombia. Y la producción esperada de Colombia se va a consolidar a niveles superiores a 11 millones de sacos lo cual, unido al subsidio que el Gobierno ya comprometió por el 2014, permitirá ofrecer café colombiano a niveles más competitivos, en relación a otros productores de lavados de menor calidad como Perú y Honduras.

## II.D. CAFÉS ESPECIALES Y SOSTENIBLES

### II.D.1. TENDENCIAS

El mercado de los cafés especiales nació en EEUU y Canadá a finales de los setenta, cuando un pequeño grupo de tostadores y comercializadores de café verde decidieron concentrarse en sabores, aromas y otros atributos asociados con los orígenes específicos del grano. Desde un comienzo estos factores diferenciadores eran amplios y las definiciones no muy

específicas de tal manera que los profesionales del café se apoyaban en evidencia más bien anecdótica, en su experiencia personal y en la memoria institucional para dar una calificación a sus productos.

Los cafés especiales empezaron a ganar un espacio importante en el mercado a principios de los años ochenta. En este período se conformó la Asociación Norteamericana de Cafés Especiales (SCAA por sus siglas en inglés) y en sus comienzos se constituyó como un esfuerzo ordenado de llamar la atención hacia el café de calidad con una marca de origen real, un origen atribuible a un país, un determinado tipo de tostión y grano de mejor presencia. Al final de la década de los ochenta *Starbucks* y la preparación de café *espresso* se constituyeron en la tendencia que determinaría los factores de diferenciación, creando el escenario para un cambio importante en los patrones de consumo en los Estados Unidos. La industria comenzó a poner más atención a los sabores interesantes y con frecuencia únicos del café<sup>3</sup>.

En los Estados Unidos el consumo fuera del hogar de cafés especiales, liderado por *Starbucks*, tuvo un impacto significativo, y, al poco tiempo, jugadores tradicionales como *McDonalds*, *Dunkin Donuts*, *Tim Hortons* y *7/11* adoptaron estrategias similares. Además, a nivel local *Starbucks* ya hacía parte de un sinnúmero de negocios pequeños que estaban floreciendo en la costa oeste de los EEUU, ayudados por un costo de entrada bajo y pocas restricciones para el comercio al por menor, operadores independientes cadenas regionales y tostadores con ambiciones nacionales expandieron el mercado rápidamente. La diferenciación de productos se enfocó al café utilizado, el tipo de bebida (filtrado, *espresso*, etc.), tipo de tostión y aditivos (siropes, productos lácteos y no lácteos). En la medida que las oportunidades de consumir café se volvieron tan variadas, la definición de especial se fue ampliando volviéndose más confusa.

En Europa se presentaron dos tendencias contradictorias en relación con la calidad del café. Por una parte, en especial los países del norte de Europa, los cuales tradicionalmente habían preferido la preparación con filtro y, por lo tanto premiaban la calidad en sus mezclas, poco a poco han ido incorporando la preparación de *espresso* en sus hábitos de consumo. De esta manera se ha reducido un poco la calidad del producto que demandan. De otra parte, en Europa (y en Japón) han crecido los lugares de café gourmet, con pequeños tostadores locales, al igual que en los Estados Unidos.

Las tasas de crecimiento del consumo de cafés diferenciados es mucho mayor hoy día que para el café tostado y molido convencional. Según Giovanucci (2013), para algunos cafés especiales las tasas de crecimiento anuales son de 2 dígitos, mientras que los tradicionales apenas se expanden al 2% anual. Sin embargo, también se registra evidencia que algunos mercados de cafés especiales, especialmente aquellos que se diferencian por certificaciones ambientales, pueden estar llegando a un punto de saturación en el sentido que la producción se ha dinamizado

<sup>3</sup> La tendencia hacia la diferenciación en café coincidió con la del consumo de productos de mejor calidad, en otros bienes, el llamado mercado 'gourmet'. En efecto, en los años ochentas los consumidores adoptaron nuevas costumbres con respecto a otros productos como los vinos, los productos con denominaciones de origen, como los quesos parmesanos, etc. Estos nuevos patrones de consumo pronto se desplazaron de los Estados Unidos a Europa Occidental y a Japón



y hoy en día supera la demanda<sup>4</sup>.

A nivel demográfico, en los EEUU se observan diferencias en cuanto a los grupos de edad que prefieren cafés diferenciados. El grupo de edad entre 20 y 40 años constituye el consumidor principal de los cafés especiales, mientras las generaciones de mayor edad siguen mostrando fidelidad a las marcas que tradicionalmente han dominado el mercado. Los 90 representan la explosión en el mercado de los especiales. Los criterios se ampliaron, aparecieron los *State coffees*—cafés originarios de una sola finca—. Si a comienzos de los 90 un café de con grano con un tamaño específico podía ser considerado especial -como el supremo o el caracol de Colombia—se pasó a criterios más sofisticados que combinan el origen, la altitud, la variedad, el tipo de beneficio, la preparación y almacenaje.

Paralelamente con el movimiento hacia los cafés especiales, surgió la tendencia a consumir cafés que cumplieran con Estándares Voluntarios de Certificación (EVC), los cuales diferencian el producto por características que no están necesariamente ligadas a la calidad intrínseca del café, sino a factores de sostenibilidad social y medioambiental. La eliminación del Acuerdo de Cuotas y la caída en los precios del café que la acompañaron, llevaron a pensar a algunas organizaciones de origen europeo en mecanismos que garantizaran una remuneración más justa para el productor. De esta manera, surgieron iniciativas como *Fair Trade* y *UTZ*. En la medida en que las características físicas y sensoriales del café no determinan sus primas, sino la conformidad con unos estándares sociales y medioambientales, se hace necesaria la verificación y certificación de los productores. La demanda por ese tipo de productos ha crecido de manera importante en los países del norte de Europa durante los últimos veinte años, pero poco en los Estados Unidos.

La presión sobre la industria de tostadores por mejorar sus prácticas de responsabilidad social constituye el motor de los programas EVC. En algunos casos las grandes compañías tostadoras han adoptado sellos de certificación y verificación diseñados por alguna ONG como *Rain Forest Alliance*, *UTZ* o *4C* y en otros se ha optado por el diseño de sellos exclusivos para una compañía como son el programa *C.A.F.E. Practice* de *Starbucks* o el programa *AAA* de *Nespresso*.

Otra categoría que se ha buscado promover en algunos lugares del mundo, y en la cual Colombia ha hecho avances importantes, es la de las Indicaciones Geográficas (IG). Estas IG son características notables y únicas de un café que pueden atribuirse a factores de un origen geográfico específico. Es una categoría que se encuentra definida y delimitada en la legislación del comercio internacional y goza de protección jurídica, aun cuando a nivel comercial hay menos claridad sobre sus implicaciones. Es una forma importante de diferenciación y Colombia ha estado a la vanguardia de otros países en la búsqueda de estas certificaciones, teniendo ya varias regiones con IG (Cauca y Nariño).

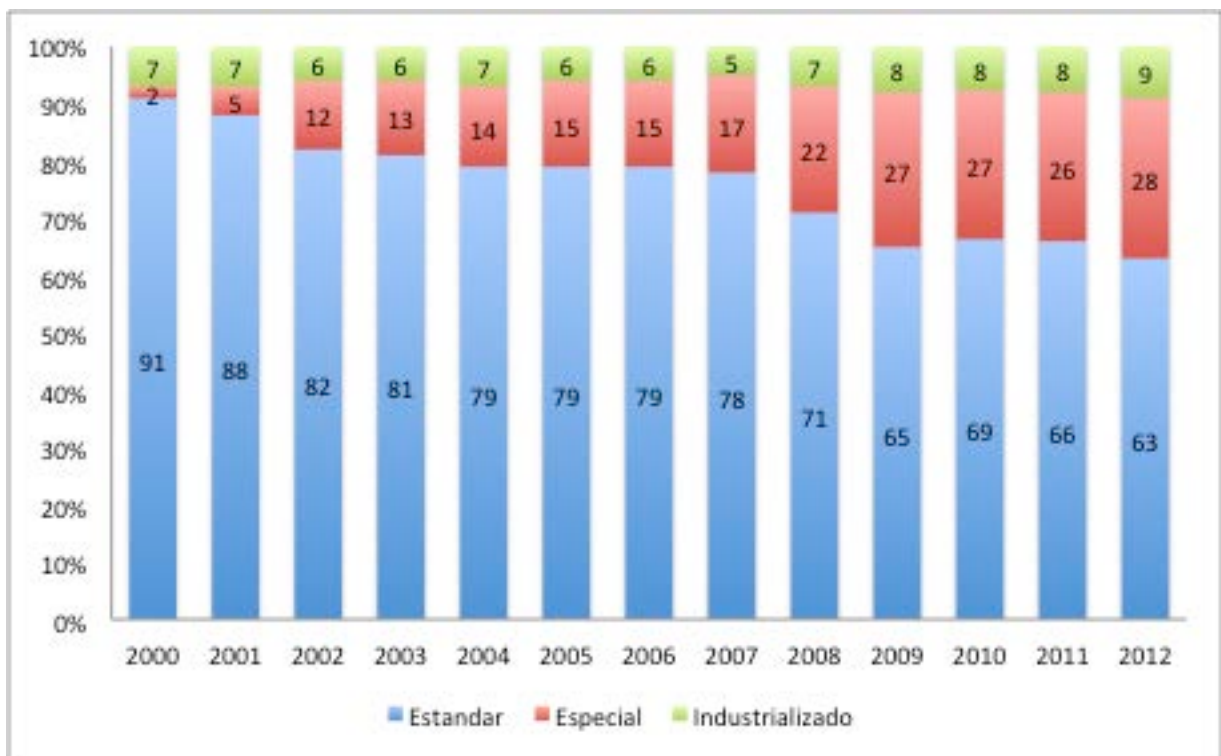
Los cafés especiales son una forma de innovación que representa una de las mejores oportunidades para una porción de los productores nacionales. A pesar de que el café colombiano

<sup>4</sup> Technoserve for the Sustainable Coffee Program “Colombia a Business Case for Sustainable Coffee Production”, Mimeo 2013

es valorado por su calidad y que Colombia puede considerarse un precursor exitoso en la diferenciación con la creación de la marca ‘Café de Colombia’ -homogéneo en preparación, número de defectos y humedad y con una taza limpia con características de acidez que todavía hoy son altamente apreciadas por el mercado- con la evolución de los cafés especiales, desde comienzos de los 80s se dejó de considerar que este café pudiera hacer parte de esta categoría. Para los tostadores internacionales, la calidad del café colombiano era algo dado y garantizado y el estricto control de calidad llevado a cabo por la *FNC-FoNC*, que había dado origen a su diferenciación, garantizaba un volumen relativamente ilimitado del producto. Este carácter ilimitado lo hacía menos especial. De hecho, nuestro país entró tardíamente al mercado de cafés diferenciados. La Comisión de Ajuste a la Institucionalidad Cafetera, al respecto, señalaba en 2002:

“Colombia es uno de los de menor participación en el segmento de cafés diferenciados. La principal causa de este rezago se encuentra en la política de unificación de la calidad en un nivel *premium*, la cual fue muy exitosa en las ventas a tostadores y supermercados, pero al mismo tiempo no ha propiciado el surgimiento de cafés diferenciados” (p. 107)

Gráfico 9  
Exportaciones de Café Colombiano por Tipos



Fuente: Giovannucci (2013)

La situación en cuanto a los cafés especiales en Colombia hoy en día ha mejorado sustancialmente con respecto a lo que ocurría a comienzos de 2002 porque a raíz de las recomendaciones de esa Misión la *FNC-FoNC* empezó sus programas para promover este tipo de cafés y varios productores y exportadores por su cuenta han querido aprovechar estos mercados. Sin embargo, aunque no se tienen estadísticas muy precisas al respecto (en parte porque no hay forma de obtener estadísticas diferenciadas por calidad del café), se estima que las exportaciones

totales de cafés especiales en Colombia no alcanzan los 2,5 millones de sacos, dentro de una oferta total de 11 millones, es decir un 28% de las ventas totales del café colombiano (Gráfico 8). A pesar de que en Colombia se ha duplicado la oferta de cafés especiales en la última década, otros países centroamericanos y Perú exportan proporciones mayores de este tipo de cafés<sup>5</sup>. Parte de la explicación debe atribuirse al hecho de que aún en Colombia se mantiene en esencia la misma política de unificación de la calidad que la Misión de 2002 señalaba tener un sesgo en contra de un mayor surgimiento de cafés especiales.

Un paso decisivo en el desarrollo de los cafés diferenciados en el país surgió por el interés de compañías extranjeras de identificar regiones y microclimas que produjeran cafés con características organolépticas únicas. Fue así como a finales de los ochenta *Starbucks* comenzó a comprar exclusivamente café de Nariño a la firma *Empresas de Nariño*, lo que se tradujo en un reconocimiento mundial con primas importantes. Todavía hoy el café Nariño sigue siendo el más caro de Colombia y se encuentra protegido por una IG<sup>6</sup>.

Aun cuando se ha generalizado la creencia que los cafés especiales brindan muchas ventajas en precio y rentabilidad a los productores que se dedican a ellos, la verdad es que hasta ahora se están empezando a hacer las evaluaciones de impacto y no se sabe con toda certeza en qué medida estos programas contribuyen a mejorar efectivamente la rentabilidad de los productores que venden su café bajo esas modalidades. Por un lado, atender estos mercados diferenciados de mayor calidad, IG (Indicaciones Geográficas) y EVS puede elevar el ingreso del productor, y por esta vía, representar una oportunidad importante para cultivadores que enfrentan una situación de salarios y costos relativamente elevados como Colombia. Adicionalmente, a través de estándares voluntarios como *ISO*, *Global-GAP*, los productores pueden mejorar su acceso a mercados de alto valor y construir una reputación en ellos. Adicionalmente, los productores colombianos pueden utilizar y beneficiarse de los EVC o las certificaciones con criterios orientados al mercado para procesos que llevan a la producción de productos eco-amigables, socialmente conscientes, saludables o verdes incluyendo los orgánicos, los que cumplen con los estándares de *Rain Forest Alliance*, *Comercio Justo* y otros.

No deben despreciarse las ventajas que estos cultivos representan en términos del manejo del medio ambiente y por esta vía sobre las posibilidades de seguir sembrando el café en el mediano plazo. Estas ventajas no son tan evidentes para el productor en el corto plazo porque no le representan una ganancia inmediata en dinero, pero sí pueden tener un impacto sobre su producción y rentabilidad en el mediano plazo.

Sin embargo, la incursión en este tipo de mercados no siempre se traduce en mayor rentabilidad para el productor. Por un lado, se observa que las primas reconocidas por muchos de los programas EVC que en un comienzo eran altas han comenzado a bajar en la medida que más y más productores a nivel mundial han querido aprovechar estas oportunidades de mejores precios.

<sup>5</sup> Según la Junta del Café del Perú en ese país un 30% del área sembrada del cultivo se encuentra certificada.

<sup>6</sup> Para la obtención de esta IG se llevaron a cabo estudios que correlacionaron las características sensitivas del café de esta región frente a otras regiones y se correlacionaron con la altitud, la variedad, la densidad y las características del sombrero del cultivo del café. Véase Giovanucci (2013)

Algunos estudios a nivel mundial señalan que hay un desbalance entre oferta y demanda en la mayoría de los sellos, en particular por los que no están vinculados a un tostador en particular. Por ejemplo, el estudio citado de Technoserve (op. Cit.) considera que hoy en día el 50% del café Colombiano puede estar certificado y solo se exporta el 14%. De acuerdo con el informe de UTZ para el año 2013 el volumen de café certificado por este sello en Colombia fue de casi 80 mil sacos y la demanda solo fue de 20 mil. En el sello de *Comercio Justo* se encuentra una situación similar solo se vendió 30% del volumen certificado en el año 2013.

Adicionalmente, hay que considerar que para poder cumplir con las exigencias de estos programas el productor debe realizar inversiones y llevar a cabo un seguimiento a la producción, incurriendo en costos adicionales. Si bien puede haber mejoras en la rentabilidad porque todos estos cambios pueden llevar a un aumento de la productividad, el mejor precio que obtienen en el mercado más estas ganancias en eficiencia deben más que compensar las mayores inversiones y costos. Un juicioso análisis del costo beneficio de estos programas es básico para determinar el apoyo hacia este tipo de iniciativas. En este tipo de análisis deben considerarse aspectos como el beneficio económico de largo plazo que trae un mejor manejo del medio ambiente que el productor no necesariamente percibe como una mayor rentabilidad en el corto plazo<sup>7</sup>.

Algunas ONGs se encargan de establecer los estándares de verificación y certificación que son después adoptados por una o varias compañías de tostadores. De manera creciente los tostadores han venido adoptado los EVS dentro de las políticas de *Responsabilidad Social Corporativa*. La adopción de este tipo de políticas que regulan la compra de café se traduce en valor a través de incrementos en la reputación, optimización en la búsqueda de café y en mayores precios pagados por los consumidores. Giovannucci (2013) señala que a través de inversiones públicas, apalancado algunos EVS, se pueden obtener beneficios públicos como son mejores estándares ambientales, fortalecimiento de las organizaciones de productores, etc. Sin embargo, la utilización de recursos públicos en la implementación de EVS enfrenta algunos problemas en cuanto a que los EVS, por su misma naturaleza son de alguna manera exclusivos y por lo tanto no pueden beneficiar al 100% de los productores.

Los más conocidos en Colombia son:

- Orgánicos—FLO
- Comercio justo—Fair Trade

<sup>7</sup> Estudios como el de Technoserve (2014) muestran algunas dificultades que afectan el crecimiento de la oferta de estos productos. En particular, sugieren que hoy la oferta de cafés con EVC supera de manera importante la demanda, lo cual hace primordial una evaluación de la demanda futura por esos programas. Los costos de implementación de los programas para el productor de estos programas son: 1) costo inicial de certificación que se debe pagar a la compañía certificadora y puede tener costos anuales unidos a la verificación de las condiciones del programa; y ii) el costo adicional de implementar las medidas en su finca para llegar a los estándares exigidos. Estos costos supuestamente son cubiertos por el tostador (o el consumidor final) a través de las primas o sobrepuestos que reciben los productores afiliados al programa. En la práctica, sin embargo, en algunos casos las primas no son lo suficientemente importantes para cubrir los costos y/o pérdidas de productividad por estar en los programas. Es decir, los costos de certificación de las EVS pueden ser significativos no solamente en términos de los desembolsos sino en los cambios de las prácticas de manejo u cultivo.

- Rainforest Alliance—RFA
- UTZ
- 4C (Common Code for the Coffee Community)
- Smithsonian MBC
- Conservation International
- Starbucks C.A.F.E Practices
- Nespresso AAA

Se pueden diferenciar tres niveles:

- Los sellos impulsados por ONGs sin ningún vínculo con un tostador o un grupo de tostadores. En esta categoría están los sellos orgánicos y de comercio justo que están principalmente dirigidos mejorar los ingresos de los productores. También se podrían incluir los sellos medioambientales como *Smithsonian* y *Conservation International* que crean un compromiso entre el productor y el consumidor final.

- En un segundo grupo están los sellos que son promovidos por una ONG, la cual se encarga de diseñar el proceso de verificación y certificación, de acuerdo a unos estándares medioambientales o sociales, los cuales son adoptados por un tostador a través de un compromiso de compra a los productores que se acojan al programa. Dentro de este grupo se encuentra *RFA*, con un énfasis medioambiental, *UTZ* y *4C* con un énfasis en lo social y lo ambiental. Normalmente varios tostadores se benefician de una misma certificación y pueden colocarla en su empaque final que se venderá con ese sello al consumidor. Por ejemplo *4C* fue adoptado por *Nestlé*, *Mondelez*, *Kraft*, *Tchibo*, etc.

- Finalmente, están los sellos que son promovidos por un tostador con el propósito de crear una base de productores que cumpla con unos estándares, sociales, medioambientales y de calidad que son específicos para las compras de ese tostador en particular. Dentro de estos sellos se encuentra *C.A.F.E. Practice* de *Starbucks* y *Nespresso AAA*

Sin embargo, se debe reconocer que muchos sellos, que hoy son voluntarios, están diseñados para que en el futuro cubran el total de las compras de que harán algunas compañías y que sin esos sellos vaya a ser imposible realizar ventas a esos mercados. Por ejemplo, es bastante probable que la totalidad de las compras de *Nestlé* en unos años tengan que cumplir en un 100% los estándares *4C*.

Ya en Colombia se han comenzado a llevar a cabo estudios con miras a evaluar programas de certificación y vale decir que nuestro país se puede considerar a la vanguardia en estos procesos de evaluación de impacto en este campo particular. El *Comité de Evaluación de la Sostenibilidad (COSA)* ha hecho una alianza con el *Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE)* para lograr un mejor entendimiento de los diversos costos-beneficios de las EVS en Colombia. Después de cuatro años de estudio, hay algunas tendencias que se destacan. Las EVS tienden a dar mejores precios y otros beneficios económicos a través de una mejoría de la eficiencia, mayores rendimientos y menores riesgos de mercado y ambientales. A nivel del medio ambiente hay muchas ganancias que se perciben. Por ejemplo, las medidas de conservación del suelo y la menor erosión son indicadores vitales de la viabilidad de largo plazo dado que son medidas de biodiversidad y de la conservación y protección del agua. A nivel social, las distinciones entre EVS y los productores convencionales son evidentes también. Por ejemplo, las iniciativas se

asocian con mayor asistencia escolar, mejor desempeño en los colegios, mayor acceso a agua potable y mayor entrenamiento. De manera más importante, a pesar de ser clasificadas como EVS, los resultados no son parecidos en todas ellas.

Igualmente, una revisión de los datos para nueve países con una cobertura de unas 4000 fincas con grupos de control llevada a cabo en 2011 encontró que las diferencias entre los indicadores principales era notable y mostraban claramente que las certificaciones hacían una clara diferencia en un gran número de niveles (Giovanucci, 2013).

A pesar de los beneficios señalados no se puede subestimar el impacto que puede tener el desbalance que ya se ha comenzado a presentar entre la oferta y la demanda por este tipo de productos certificados. Considerar estos indicios es muy importante en el momento de evaluar el compromiso no solo de recursos públicos en procesos de certificación, sino también en el proceso de atraer productores a estos programas y que luego no logren obtener el retorno esperado de los mismos.

## II.E. ESCENARIOS Y PRONOSTICOS

### II.E.1. ESCENARIOS

Realizar proyecciones de las variables del mercado cafetero es un reto por la gran incertidumbre que reina. Para ayudarnos en este proceso de proyección, en 2013 se realizó un ejercicio de Planeación Estratégica con un conjunto de expertos en café (de la *FNC* y de fuera de ella), los cuales discutieron sobre las tendencias que se presentarían con relativa certeza, y aquellas otras que podrían ir en una u otra dirección. De la combinación de ambas pueden resultar sugerencias útiles para el diseño de la política económica futura. Los resultados del ejercicio fueron discutidos con todos los *Comités* Departamentales de Cafeteros, con el *Comité* Directivo, con Dignidad Cafetera y con los exportadores privados.

Un primer grupo de tendencias aparece asociado al comportamiento del clima. Los distintos grupos consideraron que continuará el calentamiento global, habrá menos agua y el café, que hoy permite exportar la legislación solo se producirá a mayor altura sobre el nivel del mar. Es decir no es que no se pueda producir a otras altitudes, de hecho en el Ecuador se produce casi a nivel del mar y la producción de Brasil se sitúa a niveles de 1,000 a 1,200 metros sobre el nivel del mar, pero lo que los estándares de calidad establecidos por la *FNC-FoNC* permiten exportar seguramente tendrá que buscar tierras más altas. También habrá mayor volatilidad climática (y por tanto mayor volatilidad en precios y en producción) y mayor incertidumbre sobre el impacto de esos cambios.

Un segundo grupo de tendencias relativamente ciertas se relaciona con el comportamiento de algunos factores de producción. Los salarios reales subirán pues el país continuará creciendo y la disponibilidad futura de la mano de obra en las zonas cafeteras será menor.

En resumen, las tendencias que se presentarán en el mercado del café con más certeza son: i) el aumento de la variabilidad climática -lo que afecta directamente producción y precios-, ii) el aumento del costo los factores de producción en algunos de los países productores tradicionales -particularmente el costo de la mano de obra- en contraposición con iii) el ingreso al mercado de nuevos países productores con mano de obra barata como Vietnam; iv) el incremento del consumo mundial de café acompañado de v) una mayor segmentación en los mercados y la aparición de nuevos productos, vi) el aumento en la demanda por cafés especiales en países

industrializados y vii) el aumento en la demanda por robusta y cafés de baja calidad en los países emergentes, viii) una mayor concentración de la compra y comercialización del producto a nivel mundial y, finalmente, ix) la creciente participación de actores ajenos a la industria en el mercado como los inversionistas de bolsa y especuladores financieros. Con base en ellas se elaboraron los escenarios que se describen a continuación.

## II.E.2. PRONOSTICOS DE PRODUCCION Y CONSUMO

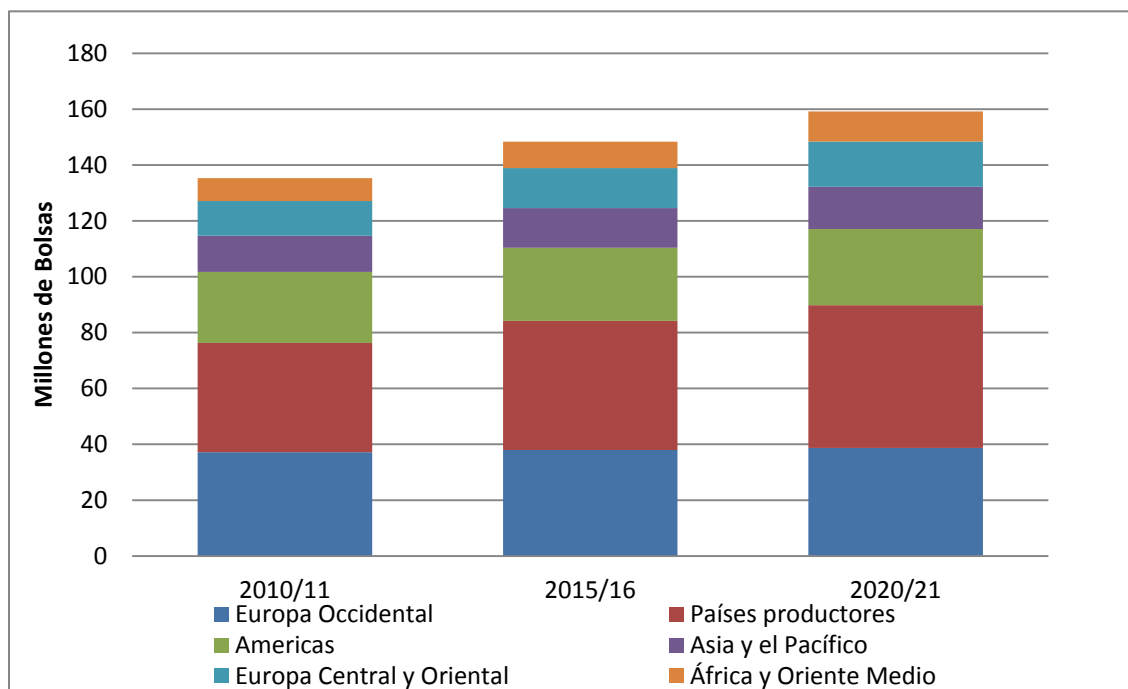
Estos pronósticos muestran cuáles serán a grandes rasgos las dinámicas en el mercado internacional del café dadas las condiciones actuales. Esto no significa que deba dejarse a un lado la posibilidad de que se presenten grandes cambios estructurales en las tendencias del mercado, como sucedió al finalizarse el pacto de cuotas.

### Consumo

Los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón continuarán posiblemente incrementando, aun cuando a un ritmo lento, su demanda por cafés especiales y de alta calidad, con un componente importante de arábicas lavados. Su población crecerá poco y el consumo per cápita se ha mantenido relativamente estable. Mientras tanto, en zonas no tradicionales como el Sudeste Asiático, Europa Central, el Medio Oriente y algunos países productores como Brasil aumentarán la población y el consumo per cápita, y seguirá desarrollándose la cultura del café, pero demandarán principalmente robusta y otros cafés de baja calidad.

LMC desarrolló un modelo para proyectar el crecimiento del consumo en las diferentes regiones hasta el 2020/21 teniendo en cuenta las siguientes variables: crecimiento de la población, nivel de ingresos, crecimientos del PIB y variación de los precios. Según el modelo, el consumo mundial crecería a una tasa promedio anual de 2% -como se ha venido observando en estos años-, de 1.2% en los países importadores tradicionales, y de 3% en los productores o en nuevos mercados. Brasil tendrá un crecimiento promedio de 3%, Vietnam de 7% e Indonesia de 6%. Se espera un crecimiento anual del consumo de 3.5% en África y Oriente Medio, de 3.2% en Europa Central y del Este; y de 2% en Asia, liderado por 8% en China.

Gráfico 10  
Pronósticos de Consumo Global hasta 2020/21



Fuente: LMC

### Producción

Hasta finales de 2013 se esperaba que durante el año cafetero 2013/14 se registrara un aumento de la producción mundial, pero esas expectativas han cambiado ante nuevos eventos climáticos en Brasil y Centroamérica. Infortunadamente, al momento de escribir este informe no se conoce su magnitud. El mercado consideró en un primer momento que la pérdida podría ser importante, pero ha registrado una corrección reciente. El Cuadro 2 muestra los pronósticos de producción más recientes. Se cree que el impacto climático en Brasil será temporal y que la producción mundial pronto regresará a su senda de mediano y largo plazo. Se estima que los factores que han llevado a una reducción de la producción en Centroamérica podrán tener un impacto más duradero, pero serán compensados parcialmente por exportaciones provenientes de Colombia.



**Cuadro 2**  
Proyecciones sobre la producción de café para el año 2014/15

		USDA			F.O.LICHTS			LMC		
		2013/14	2014/15	Variación %	2013/14	2014/15	Variación %	2013/14	2014/15	Variación %
Producción Mundial		150.145	148.671	-1.0%	152.878	145.499	-4.8%	151.093	146.908	-2.8%
	Arabica	86.391	82.206	-4.8%	89.462	82.802	-7.4%	87.826	81.982	-6.7%
	Robusta	63.754	66.465	4.3%	63.416	62.697	-1.1%	63.267	64.927	2.6%
Brasil	Total	53.7	49.5	-7.8%	53.6	46	-14.2%	55.133	50.705	-8.0%
	Robusta	14.3	16.4	14.7%	14.1	15	6.4%	17.5	18.419	5.3%
	Arabica	39.4	33.1	-16.0%	39.5	31	-21.5%	37.633	32.286	-14.2%
Vietnam	Total	28.975	29.250	0.9%	25.8	25.5	-1.2%	25	26.442	5.8%
	Robusta	27.8	28	0.7%	25	24.6	-1.6%	24.274	25.673	5.8%
	Arabica	1.175	1.25	6.4%	0.8	0.9	12.5%	0.726	0.769	5.9%
Centroamérica	Total	15.3	16.2	5.9%	17.117	18.262	6.7%	20.585	20.252	-1.6%
Colombia	Total	11	12	9.1%	12.200	13	6.6%	9.837	9.867	0.3%
Indonesia	Total	9.5	8.9	-6.3%	12.45	10.4	-16.5%	9.038	9.036	0.0%
	Robusta	7.85	7.35	-6.4%	11	9	-18.2%	7.885	7.856	-0.4%
	Arabica	1.65	1.55	-6.1%	1.45	1.4	-3.4%	1.153	1.18	2.3%
India	Total	5.008	5.125	2.3%	5.075	5.746	13.2%	5.63	5.386	-4.3%
	Robusta	3.333	3.5	5.0%	3.372	3.988	18.3%	3.724	3.765	1.1%
	Arabica	1.675	1.625	-3.0%	1.703	1.758	3.2%	1.906	1.62	-15.0%

Millones de sacos de 60Kg

Fuente: F.O Lichts (Septiembre 2014), USDA (Junio 2014), LMC (Diciembre 2012)

En cuanto a las proyecciones de mediano y largo plazo, LMC (2013) considera que para los años comprendidos entre 2011/12 y 2020/21 habrá un incremento constante en producción, con 149,5 millones de sacos anuales en promedio, 20% más que en la década entre 2001/02-2010/11. Se espera un incremento en la producción del arábica del 10% en los próximos 10 años, alcanzando unos 84,9 millones de sacos (77,2 millones en la década anterior).

Para el 2020/21 habrá una producción mundial aproximada de 157.4 millones de sacos de los cuales 85.9 serán de arábica y 71.6 de robusta (37% más alto que en los diez años anteriores). La proporción de robusta aumentaría en un 5% anual; en 2011/12 pesaba 39% en la producción, y pesará cerca de 43% en el 2020/21. Por regiones, en Suramérica se espera un incremento de la producción del 15% en el periodo 2011/12 - 2020/21, debido al aumento de la producción en Brasil, tanto de arábica como de robusta, que incrementarán 4% y 57% respectivamente. Según LMC Colombia produciría en promedio durante este periodo 9.9 millones de sacos, 8% menos que en la década anterior. Esta proyección es definitivamente baja si se consideran los resultados recientes y las proyecciones de la Federación para los próximos años, más cercanas a los 11 - 14 millones de sacos.

Para 2011/12 - 2020/21 se espera una producción promedio anual de 20 millones de sacos (al menos un 20% más que en la década anterior) en Norte y Centroamérica, impulsado principalmente por un incremento superior a 77% en Honduras (gracias a sus bajos costos de producción). Y se esperan incrementos de 16%, 29% y 19% en México, Nicaragua y República Dominicana respectivamente. En Costa Rica y El Salvador se esperan reducciones de 17% y 6%.

Se espera que la producción anual en África aumente hasta alcanzar un promedio de 14.4 millones de sacos al año en 2011/12 - 2020/21, un 4% más que en la década anterior, con grandes diferencias en caturra y en robusta. La producción de robusta en África podría estancarse e incluso caer un 7% en la segunda mitad del período de pronóstico, dadas las bajas tasas de rentabilidad y al envejecimiento de los cafetales en ese continente. Este es un fenómeno que ya se

está observando en algunos grandes productores de robusta como Costa de Marfil donde los productores se han dedicado a otros productos como caucho, cacao y aceite de palma. Países como Uganda comenzarían a producir más arábica que robusta, y habría una caída de la producción en países como Tanzania, República Democrática del Congo y otros de 10.7%, 15.3% y 5.0% respectivamente según los pronósticos de LMC.

En África habría un incremento en la producción de arábica hasta alcanzar un promedio de 8.2 millones de sacos (crecimiento de 15% en comparación a los diez años anteriores), jalonado principalmente por la producción en Etiopía, con un promedio 5.7 millones de sacos a lo largo de período. También contribuirá la mayor producción de arábica en Uganda y Tanzania.

Finalmente, para 2011/12 y 2020/21 se espera una producción promedio de 44.3 millones de sacos en la región del Asia Pacífico (un crecimiento de 37% frente a los diez años anteriores), jalonado principalmente por Vietnam. En ese país se alcanzarán los 39.1 millones de sacos en el 2020/21, con un crecimiento de 61% frente a los diez años anteriores.

### **II.E.3. CAFES ESPECIALES**

### **II.E.4. PRECIOS**

### III. COMPETITIVIDAD Y COSTOS<sup>8</sup>

Como se vio en la Sección II.C, no ha sido buena la experiencia de Colombia luego del rompimiento del Acuerdo de Cuotas del café en 1989. El país perdió participación en los mercados mundiales durante los últimos 25 años y, como se verá en esta Capítulo, el nivel de producción alcanzado en 2012/13, cercano a 10 millones de sacos, es muy inferior al nivel promedio en 1990-1992 (15.6 millones) y más aún al pico de 18.1 millones alcanzado en 1991/92. El mercado mundial lo han tomado Brasil y Vietnam, y en menor medida un grupo de pocos países “exitosos” entre los cuales se encuentran Nicaragua, Honduras, y Perú (nuestros principales competidores en cafés lavados), e Indonesia e India, entre otros. Concentraremos nuestro análisis en las tendencias de largo plazo de la caficultura colombiana frente a otros países cafeteros. No caeremos en la tentación de mencionar insistentemente lo sucedido durante la *fuerte crisis* de 2008-2012, ni los *grandes logros* obtenidos durante la recuperación de esa crisis en el período 2013 en adelante.

En este capítulo del informe se muestra que la pérdida en competitividad no se debió tanto al comportamiento de la tasa de cambio real como al rezago en productividad relativa, lo cual llevó a reducciones de costos reales menores que en los países competidores. El peso de los salarios en los costos totales aparece en Colombia como promedio cuando se compara con el grupo de países “exitosos”, y no se observa una clara tendencia de largo plazo en esa variable, a pesar de que los salarios reales son superiores en América Latina que en Asia o en África, y han subido en los años recientes (también en Asia). Todo esto ha llevado a que el gobierno colombiano haya gastado cerca de 1.5 billón de pesos, 10 veces más que cualquier gobierno anterior al apoyo de la caficultura, en tiempos de precios relativamente “normales”. Finalmente, se muestra que la prima del café colombiano fue tan alta en algunos meses del período 2009-2010 que la rentabilidad obtenida por nuestros caficultores fue mayor que en los demás 34 países cafeteros. A pesar de ello la producción reaccionó poco.

La segunda parte del capítulo presenta evidencia relacionada con la productividad, los costos y la rentabilidad de la producción de café en las diferentes regiones en Colombia.

El cálculo de los costos totales (por hectárea o por carga) está basado en coeficientes físicos técnicos (cantidad de mano de obra y de insumos por hectárea) y en los precios de esos factores o insumos (salario de cada jornalero, costo de la recolección y precio de los insumos). Los primeros pueden ser calculados en la Encuesta a partir de la “cantidad” y las “veces por año”, mientras que el precio unitario aparece en la última columna de la Encuesta como “valores”. Esta forma de trabajar facilita las proyecciones de costos para los próximos años. En Brasil, por ejemplo, el CONAB realiza evaluaciones de los coeficientes técnicos cada 2 o 3 años, e infiere los costos anuales con base en información actualizada de precios y salarios, obtenida frecuentemente de fuentes secundarias.

<sup>8</sup> Basado en Echavarría y Montoya (2013), en Echavarría (2013) y en Lora (2013).

### III.A. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

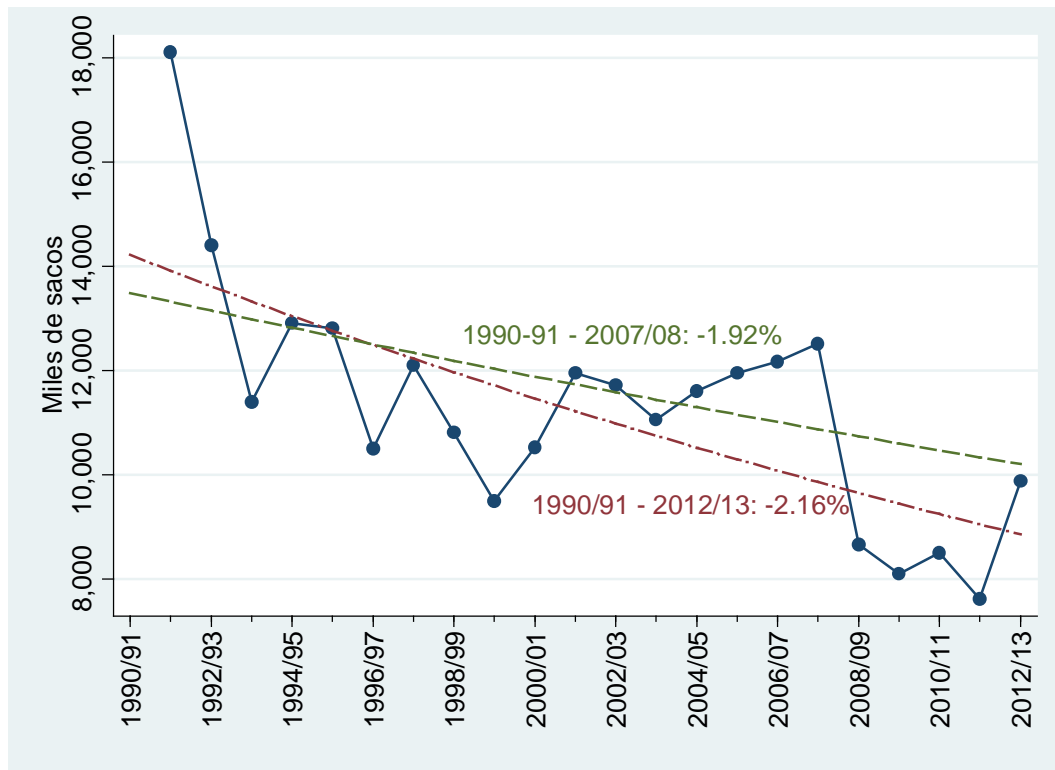
#### III.A.1. PRODUCCIÓN

Por supuesto, la tendencia en participación debe guardar una relación cercana con la de la producción nacional, aun cuando el coeficiente de correlación entre ambas variables es apenas 0.72: no se exporta en todo momento lo que se produce, y las exportaciones mundiales de café tienen de todas formas su propia dinámica. El Gráfico 11 muestra el comportamiento de la producción en el tiempo. Se presentó un “pico” cercano a 18 millones de sacos en 1991/92, pero la producción descendió marcadamente a lo largo de la década, con solo 9.4 millones en 1999/00. Se recuperó, con interrupciones hasta 2007/08, cuando alcanzó 12.5 millones de sacos, y cayó año tras año hasta 2011 (8.9 millones). Es importante anotar, el impacto negativo que tuvo el fenómeno de la Niña en dos países tan distantes como Indonesia y Colombia. Así mismo, la reciente recuperación de las producciones, que se ha observado en los dos países muestra un incremento en la volatilidad de la producción por efectos climáticos, que no se había dado previamente y subraya la vulnerabilidad de estos dos orígenes a los efectos de este fenómeno climático.

La recuperación en 2012/13 ha sido importante, pero el nivel actual es de todas formas inferior al promedio observado en las dos décadas anteriores. Con base en análisis de regresión, se muestra que la producción decreció en Colombia a una tasa exponencial promedio de - 1.92% en 1990/91 – 2007/08 y de -2.16% en 1990/91 – 2012/13. En adelante se utilizará esa misma metodología de regresión, relativamente robusta a la escogencia del comienzo y el final del período, y se presentarán resultados para ambos sub-períodos, con el fin de ver cuán robustos son los resultados a la inclusión o exclusión de la crisis reciente en Colombia.

El eje horizontal del Gráfico 12 muestra la producción promedio de los mayores 30 países productores de café en 2010/13, mientras que el eje vertical considera la tasa de crecimiento en 1990/91 – 2007/08 (panel izquierdo) y en 1990/91 – 2012/13 (panel derecho) obtenidas con base en la metodología de regresión antes mencionada. Se observan dos grupos para el período completo: 13 países con tasas de crecimiento positivas y el resto, Colombia incluido, con tasas negativas. Los resultados son robustos, difieren poco para los dos sub-períodos, con un coeficiente de correlación de rangos de 0.96.

Gráfico 11  
Producción de Café en Colombia



Fuente:

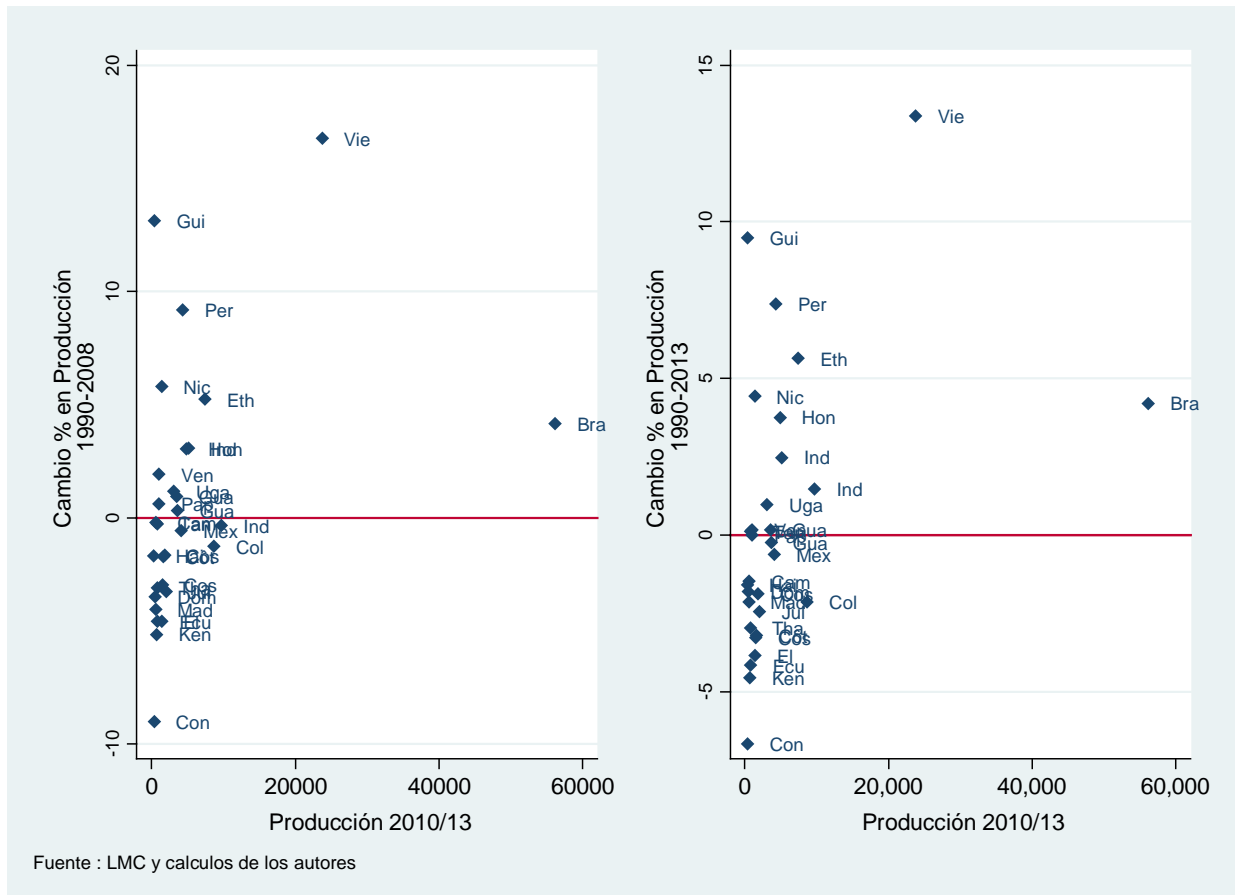
En el grupo de países “exitosos” se encuentran, en su orden, Vietnam, con tasas de crecimiento anual de 16.8% y 13.4%, para cada sub-período respectivamente; seguido por Guinea (13.1; 9.5), Perú (9.2; 7.4), Nicaragua (5.8; 4.4), Etiopía (5.2; 5.6), Brasil (4.2; 4.2), India (3.1; 2.5), Honduras (3.1; 3.8), Venezuela (1.9; 0.2), Uganda (1.2; 1.0), Guatemala (1.0; 0.2), y Papúa Nueva Guinea (0.6; 0.0). Los otros 17 países del Gráfico, incluida Colombia, presentan tasas negativas o cercanas a cero en ambos períodos. El eje horizontal del Gráfico también permite observar que la producción mundial se encuentra hoy altamente concentrada en dos países, Brasil con una producción promedio en 2010-13 de 47.5 millones de sacos, y Vietnam con 21.8 millones. Echavarría (2014b) muestra el comportamiento anual de la producción en los países “exitosos”, y para el caso de Brasil discrimina la producción en robusta (con mayor crecimiento) y en arábica.

La disminución en la participación de Colombia en el mercado de café arábica lavado ha venido acompañada por la mayor producción de este tipo de café de países como Perú, Honduras y Nicaragua, los cuales han elevado el área sembrada y la productividad. Es importante resaltar que el crecimiento de la cosecha en Perú ha venido acompañada de un incremento significativo en el área de café orgánico registrado, las cuales han pasado de 8.300 hectáreas en el año 2000 a 85.000 hectáreas en 2011 (LMC, 2012). Entre tanto, Honduras y Nicaragua, han incrementado su cuota de mercado como respuesta al incremento en los precios en 2011 - aprovechado también ventajas competitivas en costos de producción.

Por otra parte, la producción de café robusta está concentrada en países del sureste asiático, especialmente Vietnam, quien en los últimos años, gracias a mejoras en las técnicas de

cultivo, ha experimentado aumentos significativos de productividad. No obstante Brasil - quien a principios de la década tan solo contribuía con algo más del 20% de la producción mundial de robusta - ha venido ganando participación hasta alcanzar el 27% en 2011, mientras que el continente africano ha pasado de aportar el 19% en el 2001 a 10% en el 2012, debido principalmente a problemas institucionales en Costa de Marfil y a enfermedades del cafeto en Uganda.

Gráfico 12  
Crecimiento de la Producción vs Importancia Relativa en 2010/13



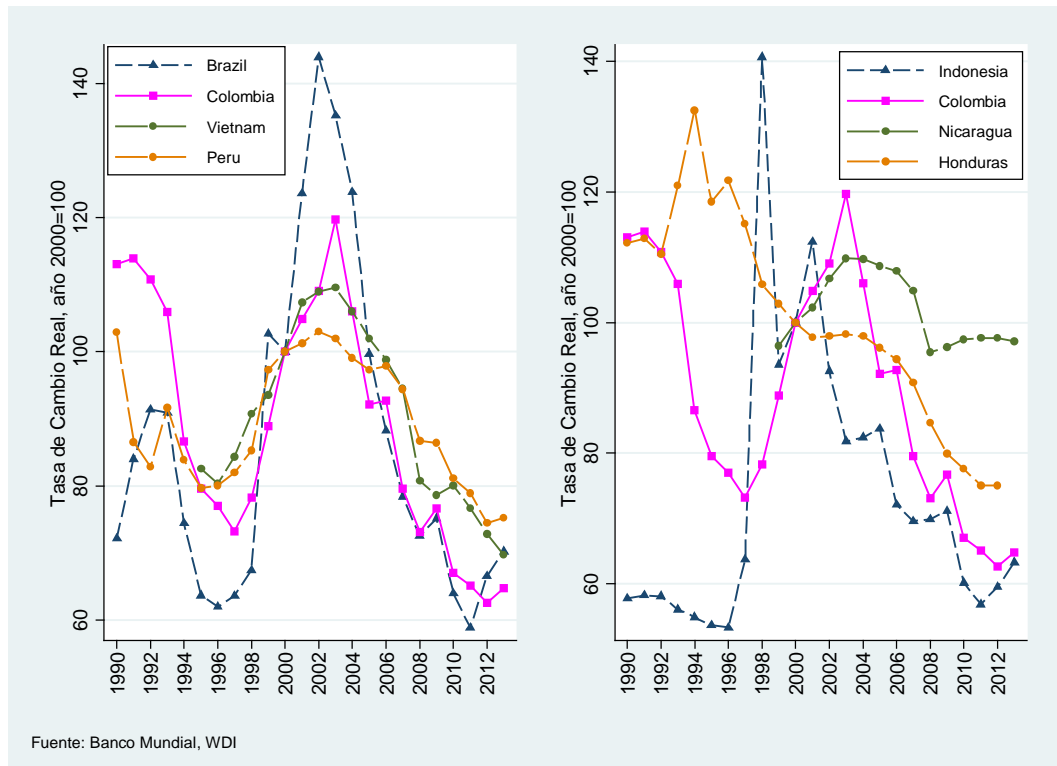
Fuente:

### III.A.2. TASA DE CAMBIO Y PRODUCTIVIDAD

Una primera explicación de lo sucedido podría guardar relación con una tasa de cambio “alta” en los países “exitosos” y baja en el resto, con el consecuente impacto sobre las exportaciones totales y de café. Sin embargo, el Gráfico muestra que el movimiento de la tasa de cambio real ha sido relativamente similar en Colombia, Brasil, Vietnam y Perú (lado izquierdo), aun cuando con la volatilidad ha sido mayor en Brasil (particularmente) y en Colombia: la tasa de cambio fue alta en 1990 en Colombia, y entre 2002 y 2004 en Brasil (el llamado “efecto Lula”) y en Colombia; también han sido más fuertes las revaluaciones de Brasil y Colombia en 1994-98 y en 2008-2013. El comportamiento de los países incluidos en el panel derecho es más heterogéneo. La tasa de cambio en Colombia es hoy similar a la de Indonesia, pero inferior a la de Honduras y Nicaragua. Nuevamente, la tasa de cambio real en Colombia parece ser especialmente volátil

frente a las demás, aun cuando la devaluación de la tasa de cambio real en Indonesia durante la “crisis asiática” de 1996-98 fue particularmente violenta.

Gráfico 13  
Tasa de Cambio Real



Fuente:

El Gráfico 14 presenta la evolución de la productividad (rendimiento por hectárea) en Colombia para diferentes fuentes y formas de medición. Para el período 1970-2014 (el valor para 2014 es solo aproximado) muestra la relación entre el valor de la producción 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 (con cafetales mayores a 2 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 es el estimativo del área total.

La productividad con área total SICA prácticamente se duplicó en Colombia entre 1970 (7.7 sacos por hectárea) y 1990 (14.1 sacos), con una tasa anual exponencial de crecimiento de 3.3%, gracias a la introducción de la variedad Caturra. No obstante, entre 1990 y 2008 se mantuvo estancada, y cayó fuertemente entre 2008 y 2012. La recuperación en 2013 y 2014 ha sido importante pero hoy se encuentra de todas formas por debajo de los niveles alcanzados en 2007. La tendencia de los últimos años es menos preocupante cuando se considera el área “productiva”, que comenzó a recuperarse más temprano, desde 2009, pero el nivel observado en 2014 tampoco supera el nivel de 2007. El SICA es en nuestro concepto la mejor fuente de información disponible, pero el Gráfico también reporta la evolución de la productividad según LMC. Son muy similares para 1985 y 1990, pero tienden a crecer entre 1990 y 2007, y el nivel de 17.1 sacos por hectárea en

ese último año es superior a los 12.3 sacos (área total) o 14.5 (área productiva) que se obtienen del SICA. De todas formas, la tasa anual exponencial de crecimiento de esa serie en 1990-2007 (0.26%) es mucho menor a la de los otros países “exitosos”.

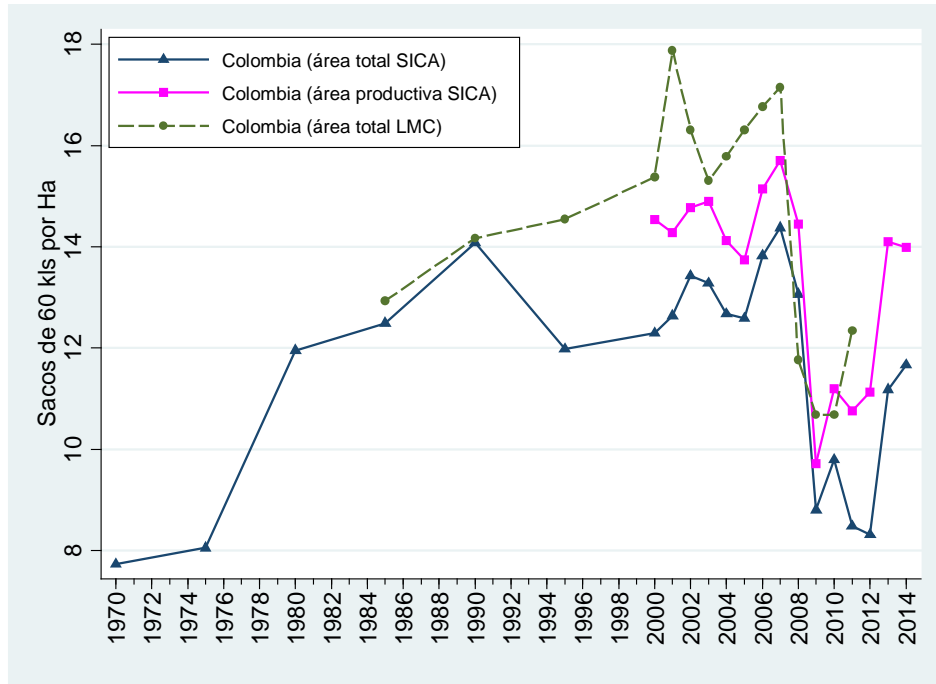
El Gráfico 15 muestra la evolución de la productividad que LMC reporta para 1990/91 - 2011-12 para varios de los países “exitosos” y para Colombia. En cada caso se reporta el crecimiento exponencial promedio para los sub-períodos 1990/91 – 2007/08 y 1990/91 – 2011/12. En el panel izquierdo se muestra que Brasil en arábigo y Vietnam en robusta incrementaron sus productividades a tasas exponenciales que oscilan entre 5% y 6% por año, mientras que ésta apenas si 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 Honduras. En el período 2000-2013 la productividad cayó 20% en Colombia, y creció 99% en Honduras, 56% en Vietnam, y un poco más de 40% en arábigo en Brasil, en Nicaragua y en Perú.

Según la serie de LMC (que como dijimos podría estar sobre estimando 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 36.6 sacos, en Brasil 20.4 sacos, y en Colombia apenas 17 sacos. Las diferencias son aún mayores al final del período: Vietnam y Brasil siguieron elevando su productividad pero ésta cayó fuertemente en Colombia. El promedio para 2010/11 y 2011/12 era 39.3 sacos en Vietnam, 24 sacos en Brasil y 11.5 sacos en Colombia.

El panel derecho compara la evolución de la productividad 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 superiores a las de Colombia, tanto para 1990/91 – 1997/98 como para 1990/91 – 2011/12. La productividad en 2011/12 era de 19 sacos en Honduras, 15 sacos en Perú y Nicaragua, y 12 sacos en Colombia. No contamos con información más reciente para la productividad en esos países, pero esos niveles de productividad están por encima de los 11.7 sacos que aparecen en 2014 para Colombia con la fuente Federación – SICA.

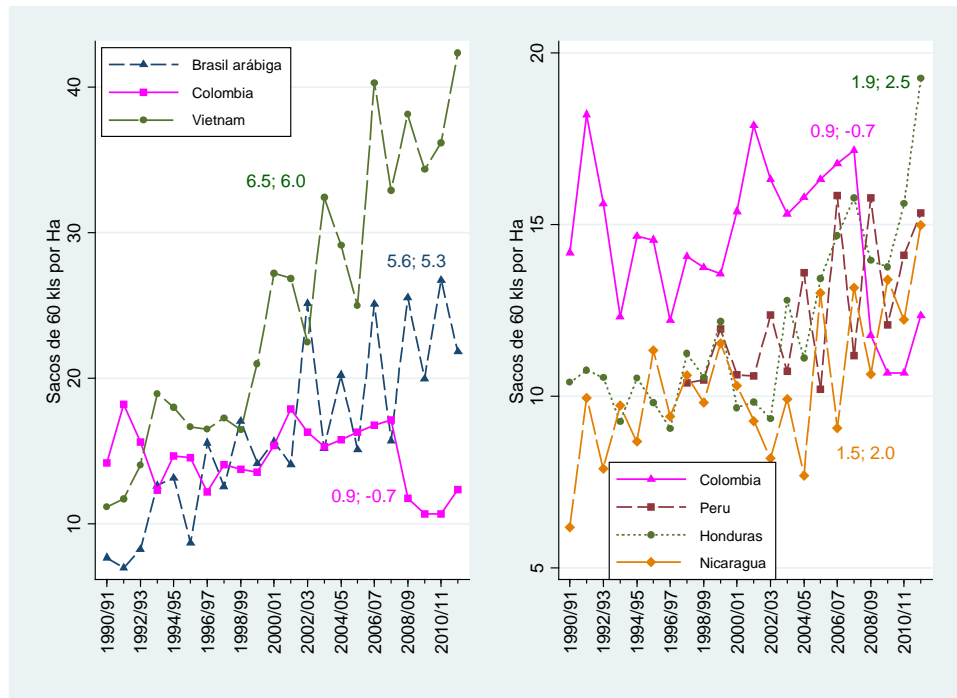


Gráfico 14  
Productividad en Colombia



Fuente:

Gráfico 15  
Productividad en Diferentes Países

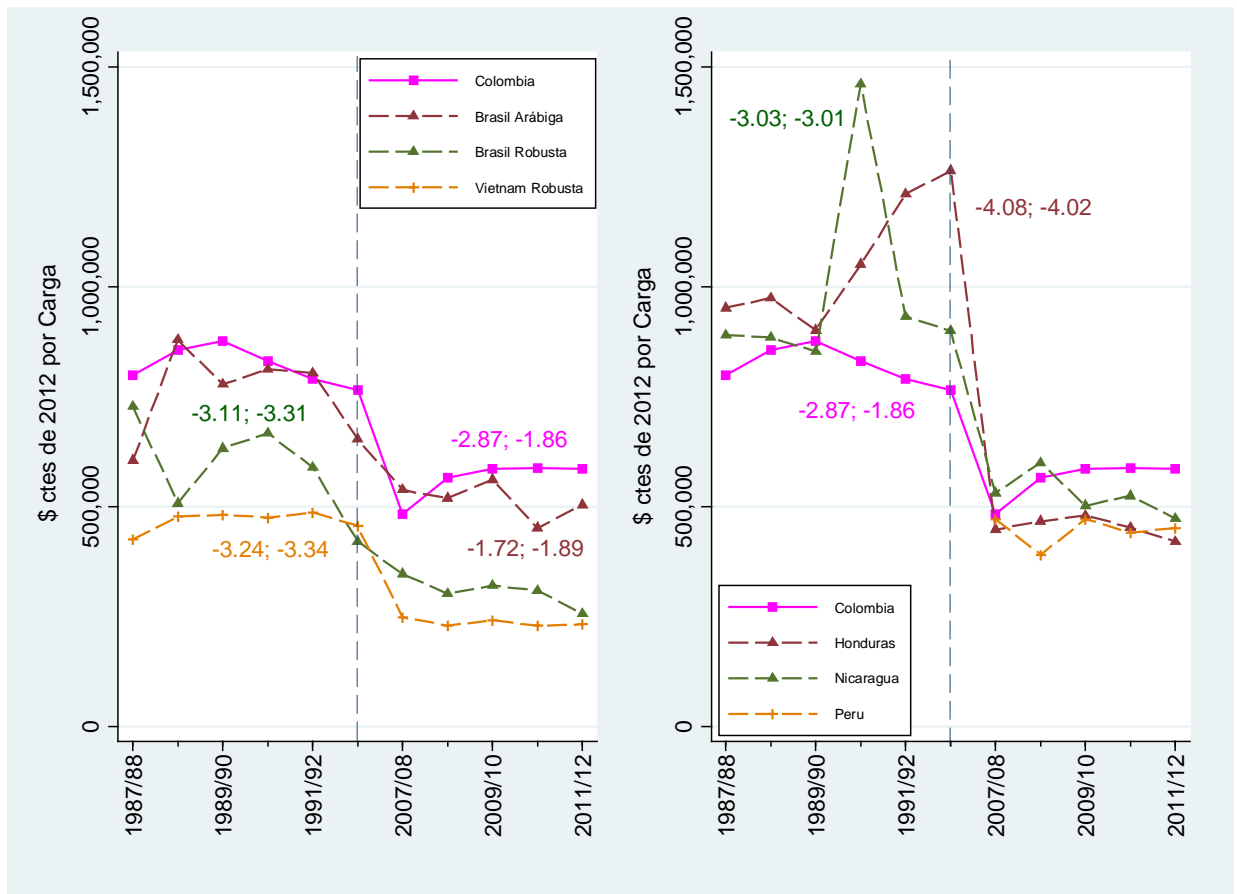


Fuente:

### III.A.3. COSTOS DE PRODUCCIÓN Y SALARIOS

El Gráfico 16 muestra la evolución de los costos de producción, en peso colombianos constantes de 2012 por carga, en diferentes países, tanto en arábica como en robusta, para los periodos 1987/88 – 1992/93 y 2007/08 – 2011/12. Los valores que se colocan al lado de cada línea corresponden a las tasas de crecimiento exponencial para los sub-periodos 1987 – 2008 y 1987 – 2012. Se observa que los costos han descendido en todos los países incluidos en el Gráfico, y han descendido más en los demás países que en Colombia, excepto por el caso del café arábica en Brasil. Así, mientras en Colombia descendieron a una tasa anual de -2.87% y -1.86%, respectivamente, en café robusta en Brasil y Vietnam (también robusta) descendieron -3.11% y -3.31%, y -3.24% y -3.34%; y en café arábica en Honduras y Nicaragua descendieron -4.08% y -4.02% y -3.03% y -3.01%. Como ya se mencionó, solo fue menor la caída en costos en arábica en Brasil (-1.72% y -1.89%). Los costos de producción de Colombia en 2011/12 (\$ 585,402 pesos de 2012 por carga) fueron mucho mayores que aquellos para robusta en Vietnam (\$ 232,151) y en Brasil (\$ 256,576), y para arábica en Honduras (\$ 420,386) , Perú (\$ 451,355), Nicaragua (\$ 472,641) y Brasil (\$ 503,415).

Gráfico 16  
Costos de Producción en Diferentes Países

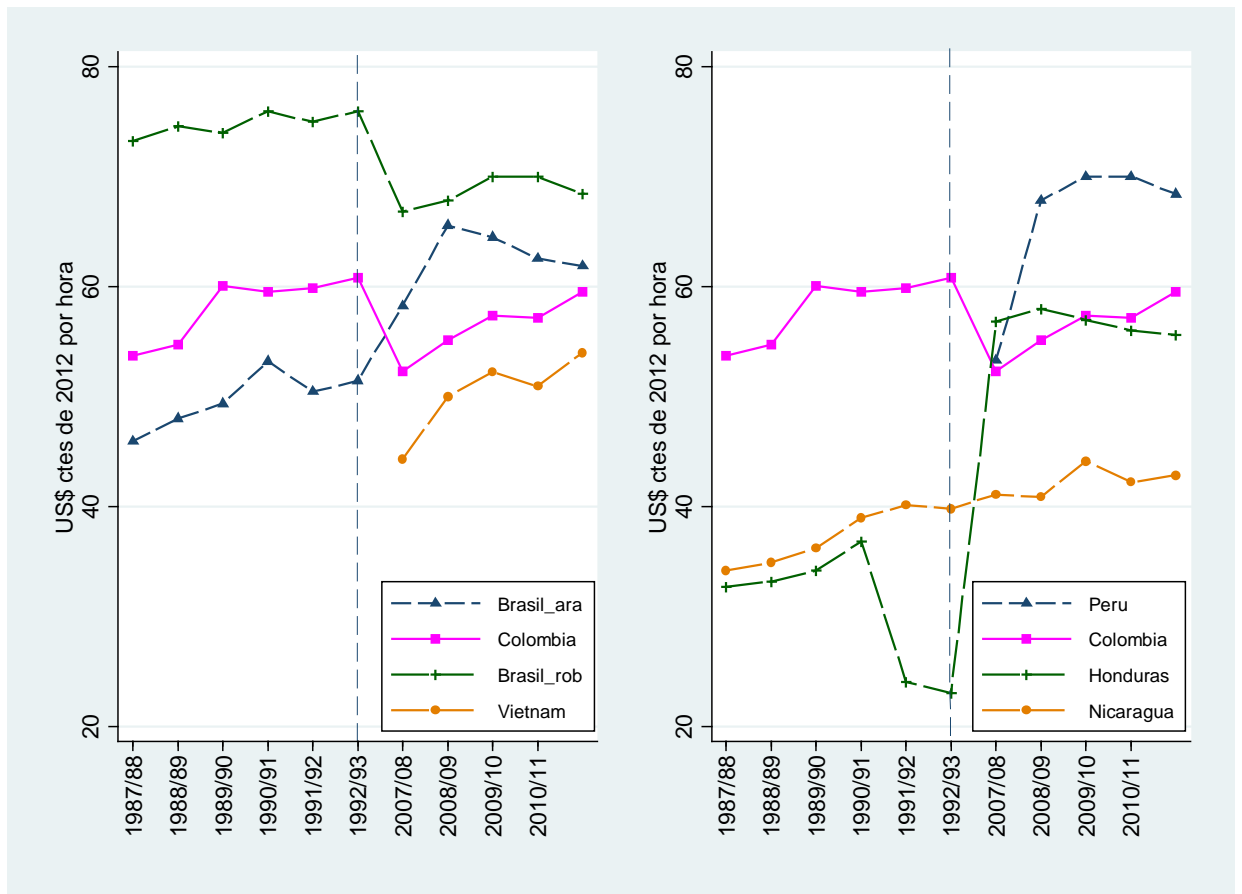


Fuente:

Los costos por carga dependen de la productividad, del precio real de los insumos y mano de obra, y de los trabajadores por hectárea. El Gráfico 17 muestra la participación de la mano de

obra, el componente de costos más importante. Nuevamente, se consideran los sub-períodos 1987/88 – 1992/93 y 2007/08 – 2011/12. La participación de los salarios en Colombia ha oscilado entre un mínimo de 52.3% en 2007 y un máximo de 60.8% en 1992, pero no se observa una clara tendencia de largo plazo. Subió entre 2007 y 2012, pero a un nivel similar al que tenía durante la primera parte de los 1990s. Además, el peso de los costos laborales en 2011/12 fue 55.9%, un valor intermedio entre los que se observan en Brasil-robusta (68.4%), en Perú (68.4%), Brasil (61.8%), y Honduras (55.6%) en arábica; en Vietnam-robusta (54%) y en Nicaragua en arábica (42.8%). Los costos reales cayeron 27% en Colombia entre 1987 y 2012, pero cayeron aún más en Brasil en robusta (-65%), en Honduras (-55%), en Nicaragua (-47%) y en Vietnam (-45%). Solo fue menor la caída en Brasil en arábica (-16.8%).

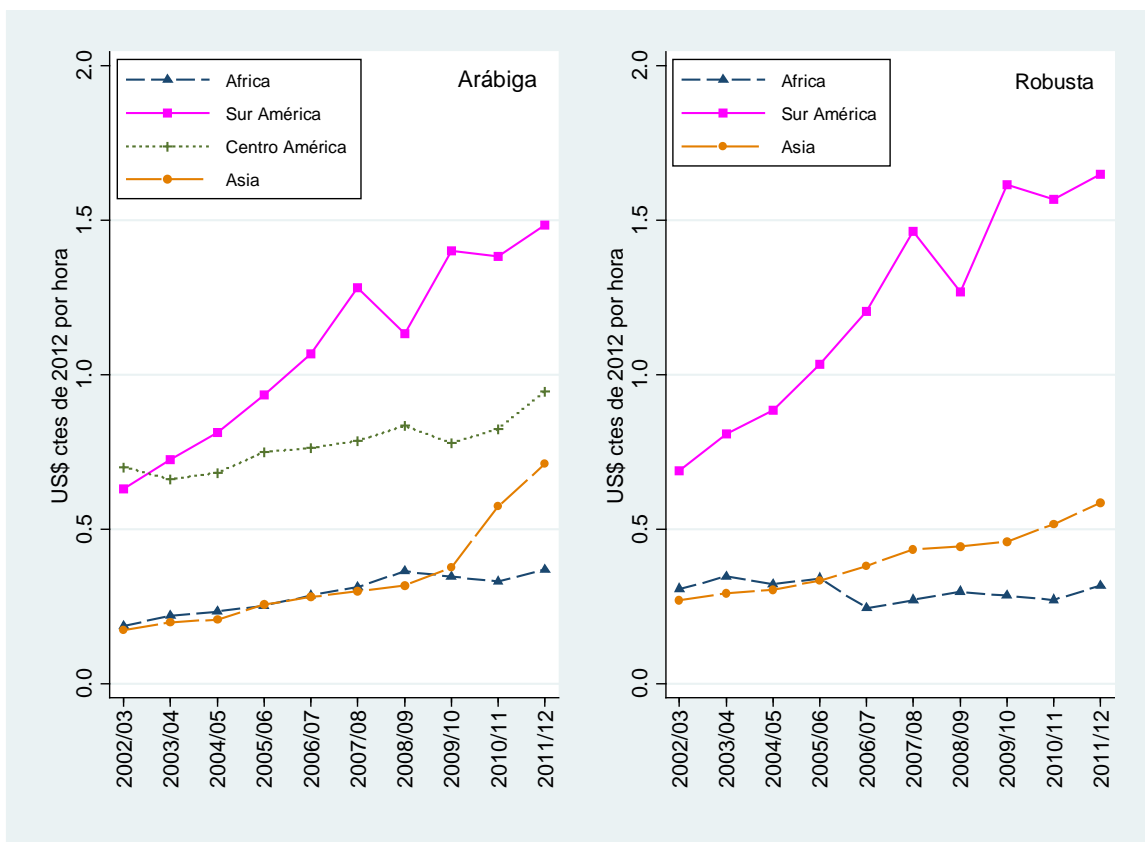
Gráfico 17  
Participación % de los Salarios en los Costos Totales



Fuente:

El Gráfico 18 muestra la evolución de los salarios en US\$ constantes (de 2012) por hora. Son mucho más altos en Sur América, seguidos por Centro América, Asia y África, y han crecido en todas las regiones, especialmente en Sur América, de manera relativamente gradual, y en Asia desde 2009. Los salarios en Sur América más que duplican los de Asia, y superan en 50% los de Centro América.

Gráfico 18  
Salarios Reales (US\$ reales de 2012 por hora)



Fuente:

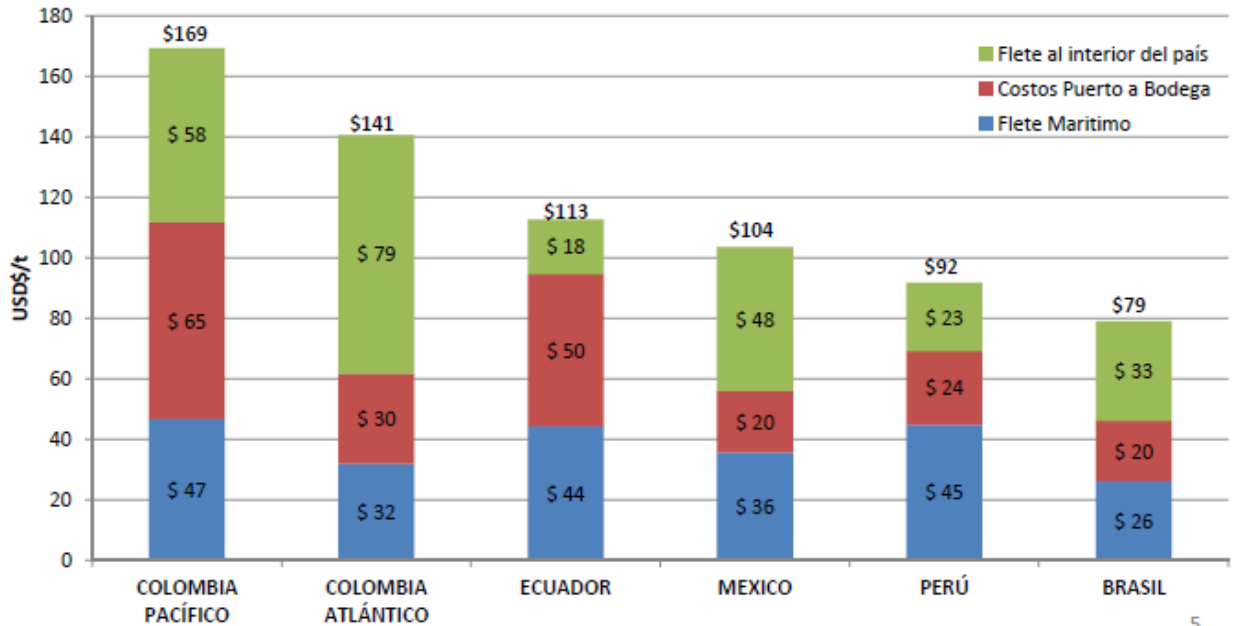
### III.A.4. EL PRECIO DE LOS FERTILIZANTES

Gráfico 19  
Precios de Venta de Urea, DAP y KCL



Fuente: Cámara de Fertilizantes de la AN

Gráfico 20  
Costos Promedio de Importación

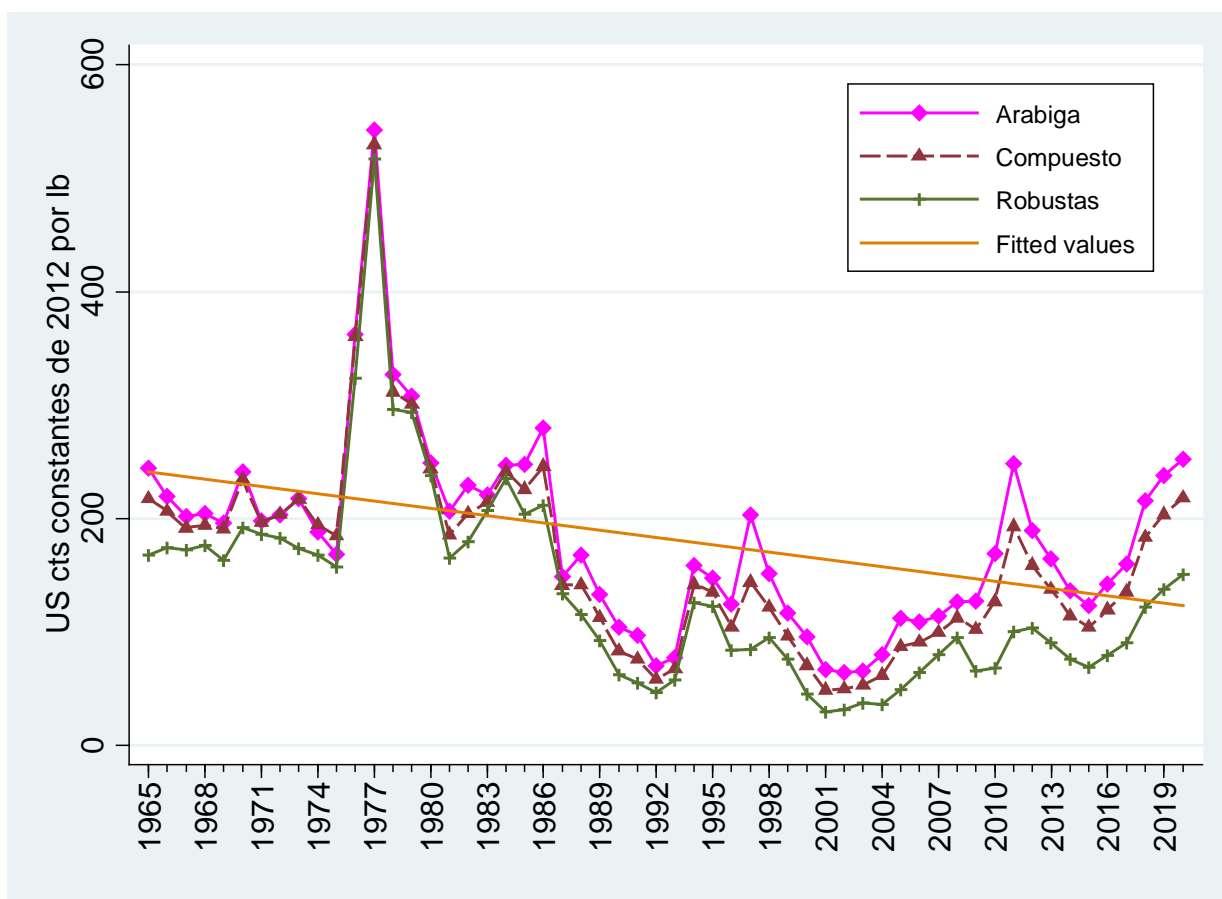


5

### III.A.5. RENTABILIDAD

El Gráfico 21 muestra la evolución del precio real (US\$ centavos de 2012) de diferentes tipos de café entre 1965 y 2012, con proyecciones para 2013-2020. Se observa una tendencia descendente de largo plazo, con una caída de 1.2% promedio por año (incluye el período de proyección), con picos fuertes a mediados de los años 1970s, en 1986, 1997 y 2011. Estos picos se presentaron para arábicas, compuestos y otros suaves, y en menor medida para robustas. Los precios cayeron en 2012, y aún más en 2013, pero a niveles de todas formas altos cuando se compara con el promedio para el período completo 1990-2013. Se espera que los precios sigan cayendo hasta 2015, con una recuperación importante en los años posteriores. El nivel de los precios reales en 2020 podría ser similar al del pico en 2011.

Gráfico 21  
 Precio Real de Diferentes Tipos de Café, 1965-2011



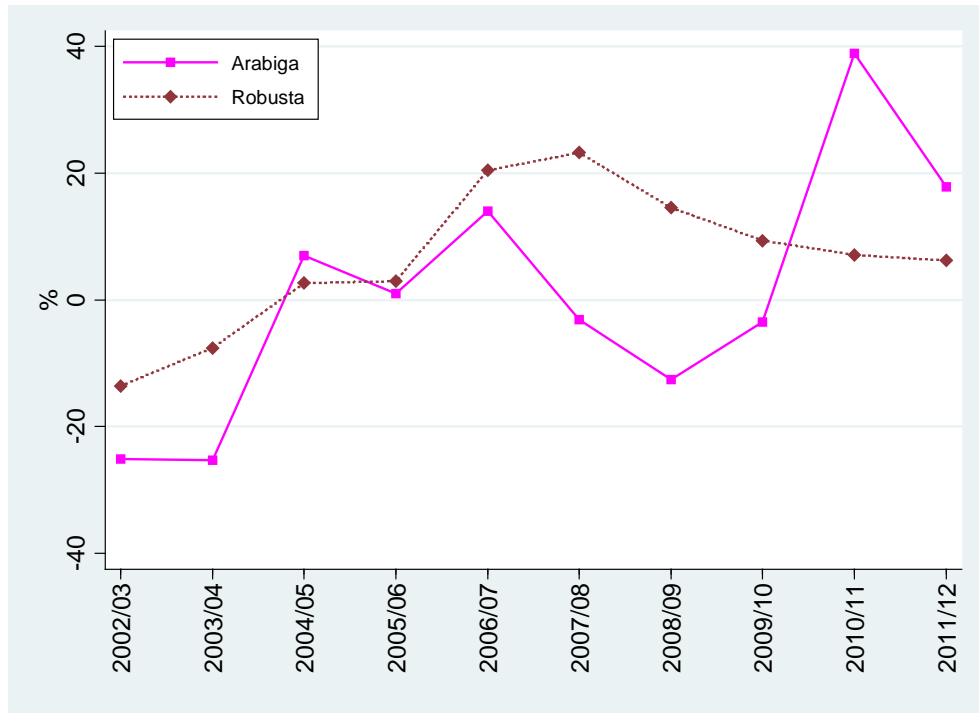
Fuente:

Las utilidades resultan de la diferencia entre precios y costos de producción. El Gráfico 22 presenta la relación entre las utilidades totales y los costos totales en el mundo en arábica y en robusta, y el Gráfico 23 muestra la relación entre las utilidades operacionales y los costos totales en el Mundo, en Sur América, en Asia y en África. En el Gráfico 4 se observan pérdidas fuertes en el mundo en 2002/03 y 2003/04 en arábica y en robusta, y en 2007/08, 2008/09 y 2009/10 en arábica. También se observa que la rentabilidad relativa del caturra es menos volátil, con utilidades totales positivas en la mayoría de años. Según LMC (2013) p.31, en América Latina solo en México, Guatemala, El Salvador y Costa Rica no se cubrieron los costos totales en el período, mientras que los costos variables se cubrieron en todos los países de América Latina.

Finalmente, el Gráfico 24 muestra la respuesta en producción entre los años 2006 y 2011 ante las utilidades promedio en ese mismo período. Hubiese sido deseable dividir las utilidades por los costos de producción, pero no se cuenta con la información suficiente para hacerlo. Los resultados del Gráfico son de todas formas interesantes: la rentabilidad en Colombia aparece como la mayor entre los 35 países considerados en el Gráfico. La producción de los países que están por encima de la línea reacciona poco a las utilidades, y entre este grupo de países se encuentran, para el caso de arábica, Colombia (más que ningún otro), India, Uganda, Ecuador, Etiopía, Ruanda e Indonesia. El comportamiento de los países que producen robusta es relativamente similar, todos

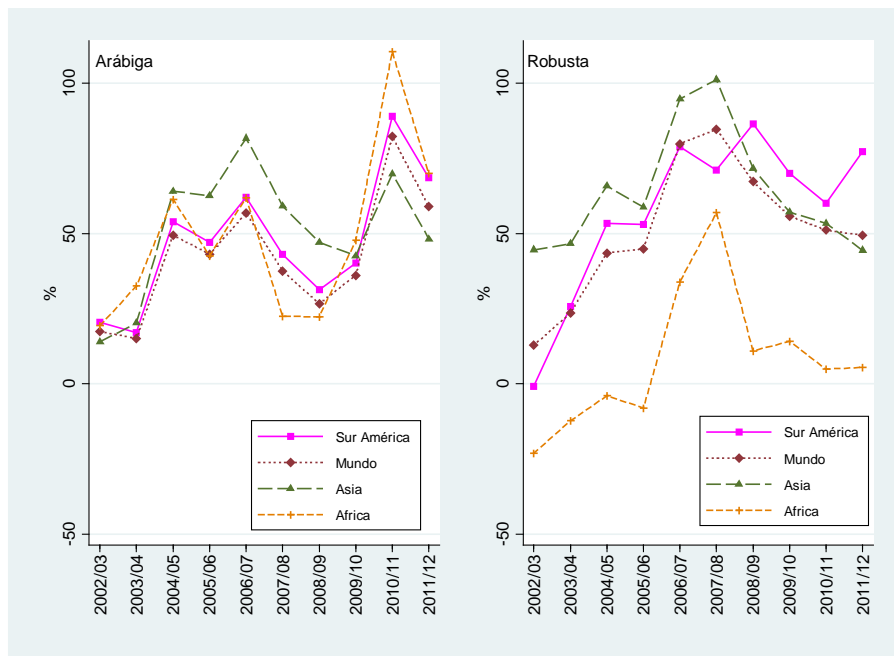
ellos muy cerca de la línea de regresión.

Gráfico 22  
Utilidad Total/Costos Totales (%)



Fuente:

Gráfico 23  
Utilidad operacional/Costos totales (%)

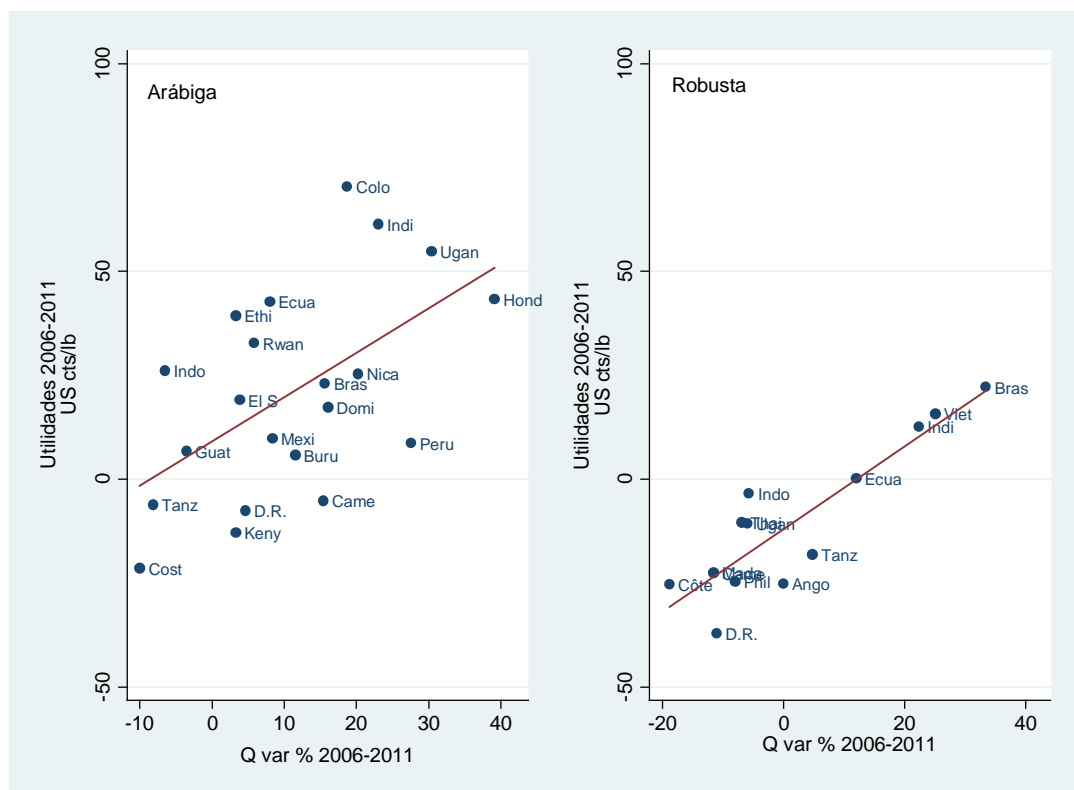


Fuente:



Gráfico 24

Utilidades y Crecimiento de la Producción en Diferentes Países, 2006-2011



Fuente:

### III.B. LA EVIDENCIA DE LAS REGIONES COLOMBIANAS

#### III.B.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis de los costos, la productividad y rentabilidad de la caficultura colombiana que se reporta en esta Sección se apoya en el trabajo que cada año realiza la Federación Nacional de Cafeteros para el pronóstico de cosecha, con base en la metodología de peso de las cerezas sugerida por Arcila y Chaves (1992), y en una Encuesta sobre Costos y Precios. Se pesaron cerezas (en diferente grado de desarrollo y maduración) en 1451 lotes, se realizó la encuesta de costos en 1121 de ellos, se evaluaron costos en 1050, y se midió la rentabilidad en 1033 lotes. El número de lotes utilizados en el estudio de costos y de rentabilidad es de todas formas superior a los 976 lotes que se recomiendan para el ejercicio.

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. Con base en lo anterior, se consideraron los costos en que se incurre para financiar la recolección y el procesamiento de la cosecha en el periodo de análisis. Y los egresos que afectan más de una cosecha se repartieron por partes iguales entre el número de cosechas y cargas estimadas según parámetros técnicos. Así, los egresos totales por concepto de renovación de cafetales se asignaron a cada carga de café, bajo el supuesto de que una hectárea de café produce 100 cargas en el ciclo completo. La suma de los egresos que afectan directamente la producción (que suponemos se vende en su totalidad) y los costos diferidos produce los costos totales causados en el ejercicio

contable de la finca. La división entre los costos totales por hectárea y el número de cargas por hectárea produce el costo total por carga.

Se obtiene información sobre 1. el control de arvenses; 2. la fertilización; 3. el control fitosanitario; 4. la recolección; 5. el beneficio; y 6. la administración y los gastos generales. Para los rubros 1-3 se pregunta por los costos de mano de obra y de insumos, y para el control de arvenses se discriminan los rubros correspondientes a la mano de obra (plateo, machete, guadaña o control químico) y los insumos (limas, machetes, y herbicidas).

El cálculo de los costos totales (por hectárea o por carga) está basado en coeficientes físicos técnicos (cantidad de mano de obra y de insumos por hectárea) y en los precios de esos factores o insumos (salario de cada jornalero, costo de la recolección y precio de los insumos). Los primeros pueden ser calculados en la Encuesta a partir de la "cantidad" y las "veces por año", mientras que el precio unitario aparece en la última columna de la Encuesta como "valores". Esta forma de trabajar facilita las proyecciones de costos para los próximos años. En Brasil, por ejemplo, el CONAB realiza evaluaciones de los coeficientes técnicos cada 2 o 3 años, e infiere los costos anuales con base en información actualizada de precios y salarios, obtenida frecuentemente de fuentes secundarias.

La metodología de la Encuesta permite realizar análisis de sensibilidad de los costos a salarios y precios de insumos alternativos. En particular, acá se contrastan los resultados para los datos de la Encuesta con los que se derivan de los llamados Indicadores Técnico Económicos (ITEC) en la Federación de Cafeteros. También permite realizar cálculos de costos, asumiendo que no se pagan algunos costos laborales en fincas pequeñas (ver abajo).

Los mayores salarios - jornales reportados en los ITEC se pagan en Risaralda (\$ 28,000), Quindío, Caldas y Antioquia (\$ 28,000); y los menores en Nariño (\$17,000), Cauca, Boyacá, Cesar y la Guajira (\$23,000). El ordenamiento para los salarios es relativamente similar para la Encuesta, con un coeficiente de correlación de rangos es 0.85, pero se presentan diferencias importantes: Antioquia, Quindío y Cundinamarca aparecen con salarios relativamente bajos en la Encuesta (y altos en los ITEC), y lo contrario sucede para Boyacá, Cesar y la Guajira. La mediana del salario en el país es \$ 25,000 según los ITEC y \$ 24,250 según la Encuesta.

Tampoco es enteramente coincidente la información para el costo de la recolección. Según los ITEC, la recolección es especialmente costosa en Risaralda (\$ 375,000), Quindío, Nariño, Meta, Magdalena, La Guajira, Huila y Cundinamarca (\$ 375,000); y menos costosa en el Valle del Cauca, Caldas, Santander, Tolima, Antioquia, Boyacá, y Caquetá (\$ 325,000). Nariño, Magdalena, Huila y la Guajira aparecen con valores de recolección relativamente bajos en la Encuesta (y altos en los ITEC), y lo contrario sucede para el Valle del Cauca, Caldas y Santander. La mediana del precio de la recolección es \$ 355,000 según los ITEC, y \$ 330,000 según la Encuesta. Para el análisis de rentabilidad se utilizaron los precios que día a día publica la *FNC* para la garantía de compra (y se utilizan los de la Encuesta para el análisis de sensibilidad).

El Cuadro 1 muestra la estructura de costos de producción que se deriva de la información de la Encuesta, utilizando las 1106 Encuestas que contienen información para todas las celdas relevantes. En cada celda del Cuadro se presenta la participación porcentual del ítem en el costo total. Los costos de recolección superan ampliamente los demás, con un peso de 40.7% del total, y los costos de mano de obra representan al menos el 58.1% del total, un porcentaje obtenido a partir de las celdas de la columna (1). Faltaría incluir, adicionalmente, los costos de mano de obra

en la instalación, en el beneficio y en la Administración. Los otros dos grandes rubros serían la fertilización (15.1%; 13.0% los insumos); y la instalación (13.9%). Los costos variables se calculan como la suma de los costos de instalación, de recolección y de beneficio, y representan el 60.6% de los totales.

**Cuadro 3**  
Estructura de Costos de Producción (% de los Costos Totales)

	Mano de Obra (1)	Insumos (2)	Total (3)
1 Instalación			13.9
2 Control de Arweces	9.1	1.3	10.4
3 Fertilización	2.2	13.0	15.1
4 Control Fitosanitario			
Broca	2.9	0.5	3.3
Roya	1.2	1.2	2.4
Otras Plagas	0.7	0.4	1.1
Otras Sostenimiento	1.3	0.2	1.5
5 Recolección	40.7		40.7
6 Beneficio			6.1
7 Administración y Gastos Generales			6.2
<b>8 Costos Totales (\$ por Hectárea)</b>			<b>100.0</b>
9 De los Cuales Costos Variables			60.6

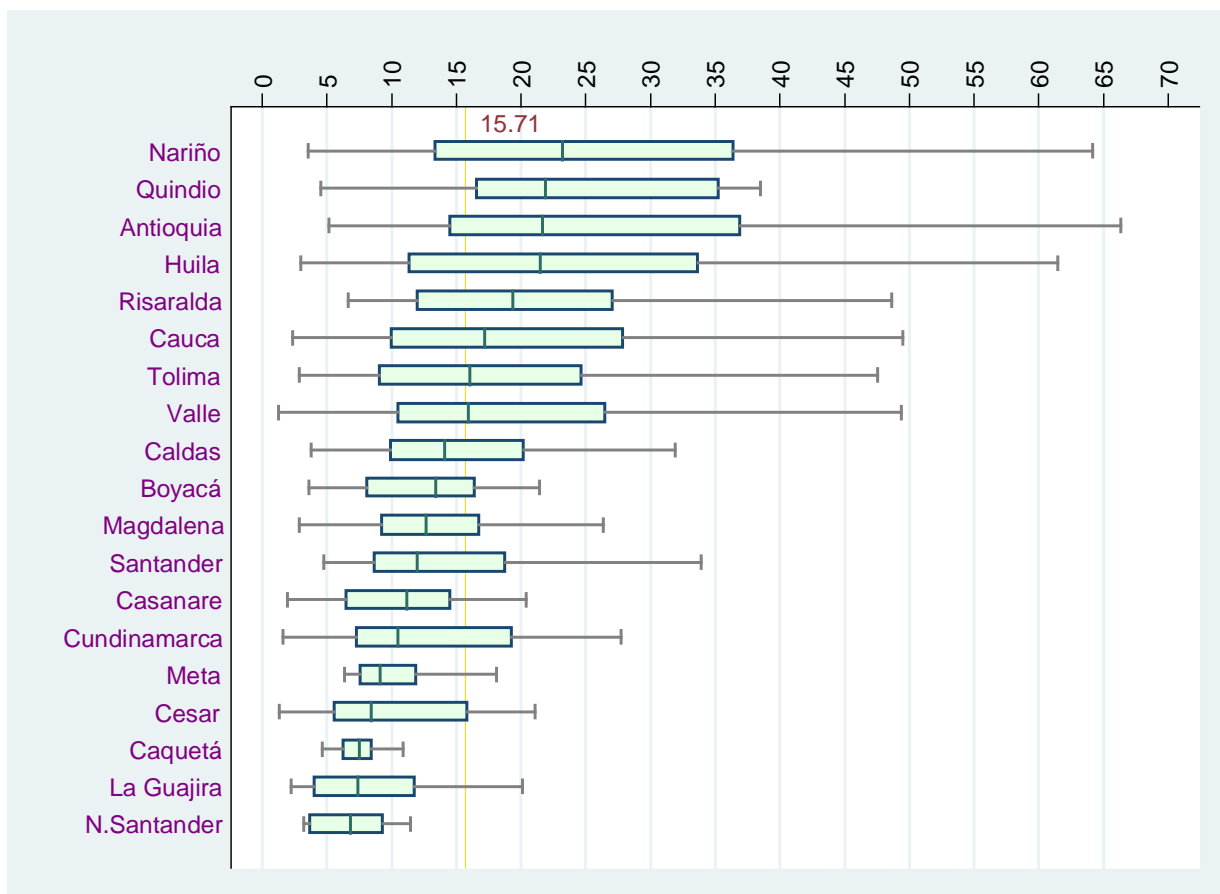
Fuente: 1106 (de las 1121) encuestas que tuviesen información para todas las celdas relevantes, y cálculos de los autores

### III.B.2. PRODUCTIVIDAD, COSTOS Y RENTABILIDAD REGIONAL

- Productividad

El Gráfico 25 muestra la producción por hectárea en los distintos Departamentos y la mediana para el país. La línea vertical corresponde a esa mediana de 15.71 sacos de sesenta kilos por hectárea, y para cada Departamento se reportan los percentiles 50 (la mediana), 25 y 75. Se observa que la productividad promedio es más alta en Nariño (23.2 cargas por hectárea), Antioquia, Huila, Valle, Quindío y Risaralda (19.4); más baja en Norte de Santander (6.8 sacos), La Guajira, Cesar y Meta (9.1 sacos); e intermedia en los demás Departamentos. Los ordenamientos son muy similares para las medianas y para los promedios (no se reportan), con un coeficiente de correlación de rangos de 0.95.

Gráfico 25  
Productividad por Departamento: Sacos de 60 kilos por Hectárea – Año



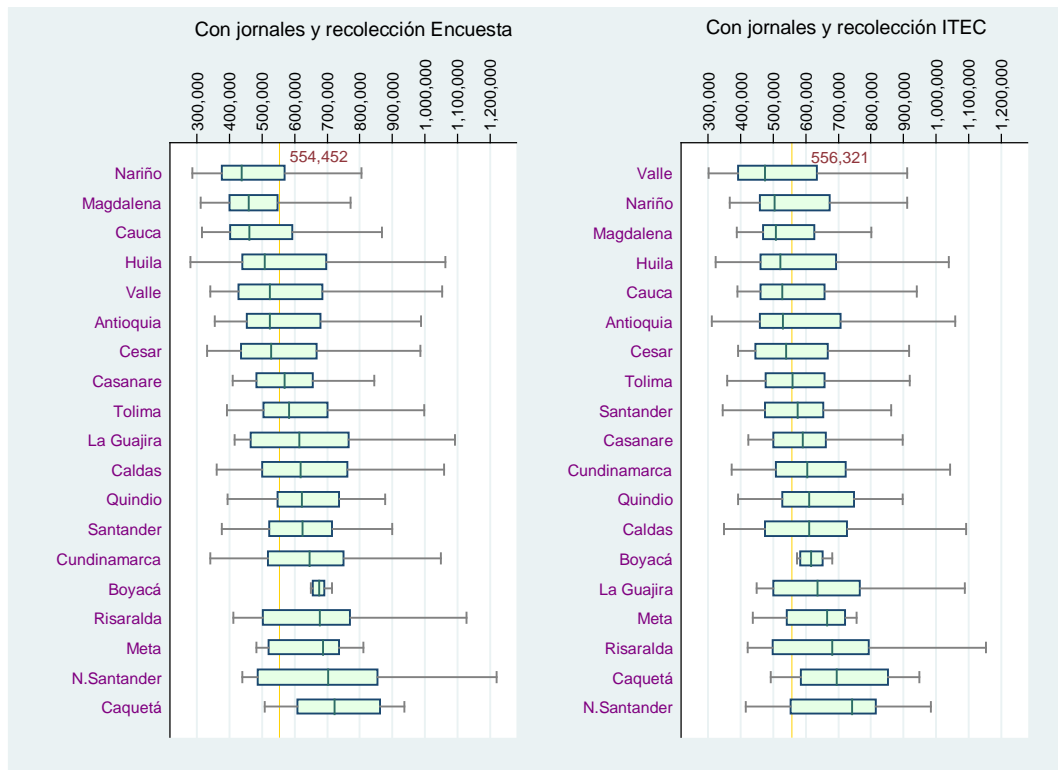
Fuente:

- Costos Totales

Los costos por carga resultan de la división entre los costos por hectárea y la productividad (cargas por hectárea). Según los resultados del Gráfico 26, los 6 Departamentos con los menores costos de producción son Nariño (\$ 426.5 mil para la mediana, redondeando cifras), Magdalena, Cauca, Valle, Huila y Cesar (\$ 505 mil); y los 6 Departamentos con los mayores costos son Caquetá (\$ 699 mil), Boyacá, Norte de Santander, Meta, Risaralda y Caldas (\$ 601 mil). Nuevamente, el ordenamiento es muy similar para las medianas y para los promedios, con un coeficiente de correlación de rangos de 0.93. Los departamentos con mayores costos por hectárea son también los más productivos, con un coeficiente de correlación de rangos de 0.93: 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 ITEC, en lugar de los de la Encuesta, con un coeficiente de correlación de rangos de 0.92. Valle (\$ 474,138), Nariño, Magdalena, Huila y Cauca (\$ 528,095) continúan siendo los Departamentos con menores costos, aun cuando el orden relativo varía; y los Departamentos con los mayores costos son ahora Norte de Santander (\$741,264), Caquetá, Risaralda, Meta y La Guajira, Boyacá y Caldas (\$610,800).

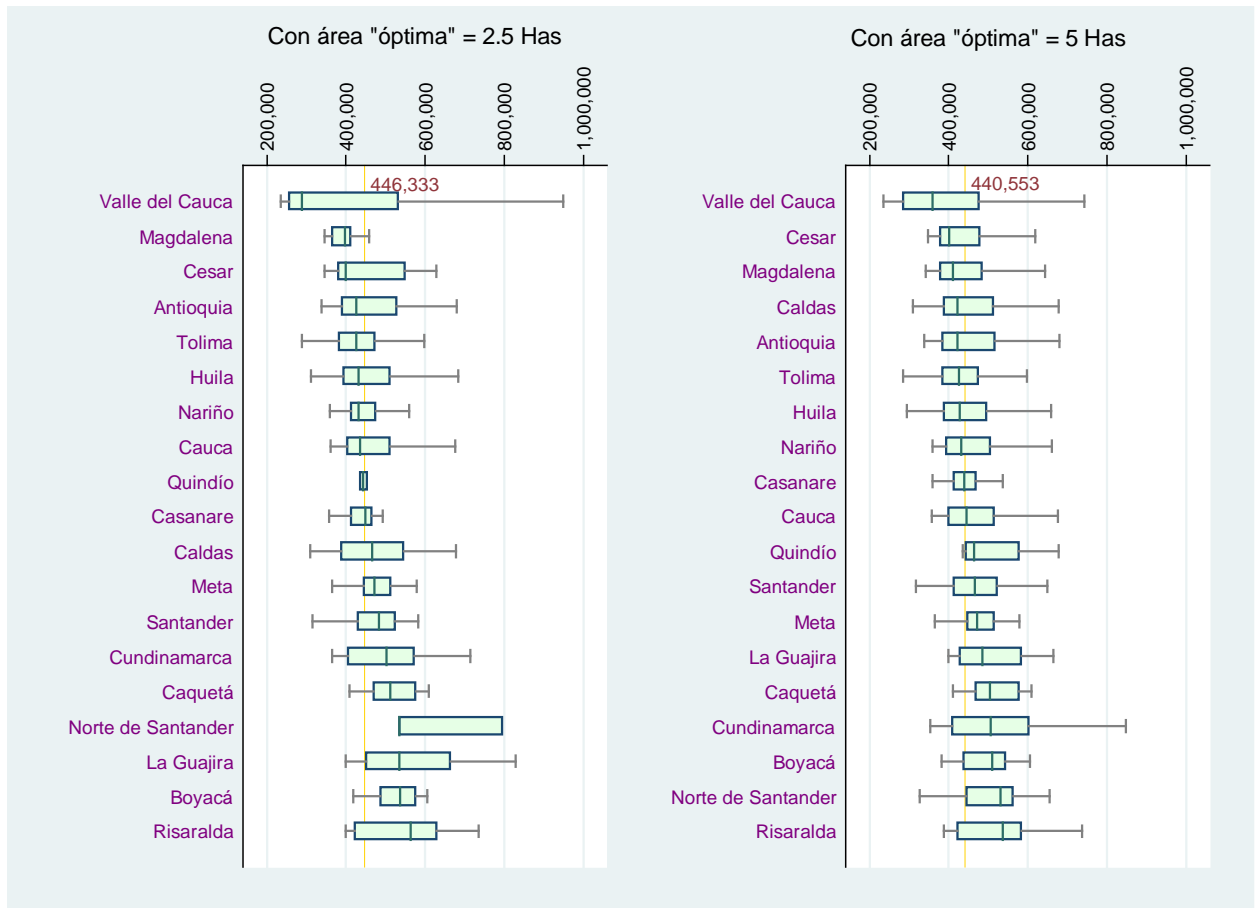
Gráfico 26  
Costo Total de Producción por Carga de Café (\$)



Fuente:

La información disponible también permite responder cuáles serían los costos de producción por Departamento si no se imputaran salarios en aquellas fincas con menos de 2.5 o de 5.0 hectáreas, simplemente porque el jefe de familia no paga salarios a los miembros de su familia. Esos costos “de sobrevivencia” aparecen en el Gráfico 27. La mediana es \$ 446,333 (lado izquierdo) o \$ 440,553, pero se presenta una gran heterogeneidad en los resultados por Departamento. Para el lado izquierdo, por ejemplo, se encuentra un valor de \$ 288,710 para el Valle del Cauca, y de menos de \$ 400 mil en Magdalena y Cesar; hasta valores mayores a \$ 535 mil en La Guajira, Boyacá y Risaralda.

Gráfico 27  
Costo Total de Producción por Carga de Café (\$) sin Imputar Salarios a Propiedades “Pequeñas”



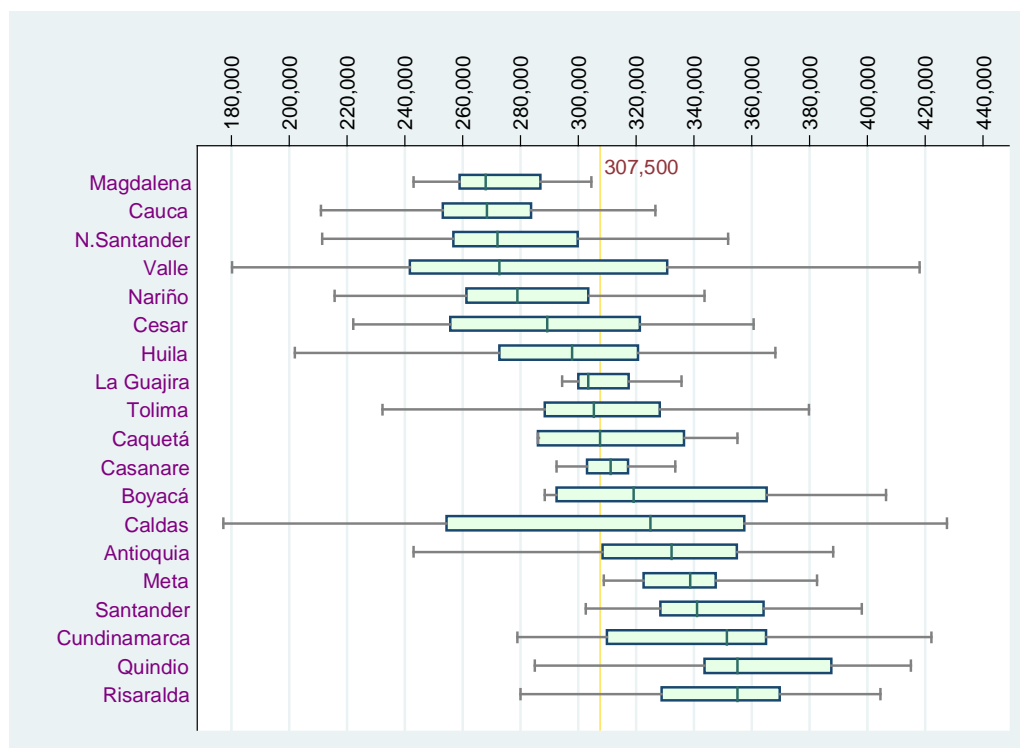
Fuente:

- Costos variables y costos de recolección

La Secretaría Técnica de la Misión ha propuesto la creación de un precio mínimo, el cual coincidiría, como en Brasil, con los costos variables de producción. Ello tiene lógica, pues la teoría microeconómica muestra que la finca se mantendrá en operación cuando el precio iguale o supere los costos variables. Obviamente, la finca debe cubrir sus costos totales en el largo plazo. En Brasil, si los precios de mercado se sitúan por debajo del mínimo que calcula el 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.

Los costos variables se calcularon restando los costos fijos y los costos de administración al costo total. La mediana del costo variable por carga en Colombia es \$ 307,500 (Gráfico 28), y se observa una correlación relativamente estrecha con los costos totales. Los 6 Departamentos con menores costos variables por carga son Magdalena (\$ 267,910), Cauca, Norte de Santander, Valle, Nariño y Cesar (\$ 289,375); y los 6 Departamentos con mayor costo variable son Risaralda (\$ 355,000), Quindío, Cundinamarca, Santander, Meta y Antioquia (\$ 332,230).

Gráfico 28  
Costo Variable por Carga (\$)



Fuente:

- Precios y Rentabilidad

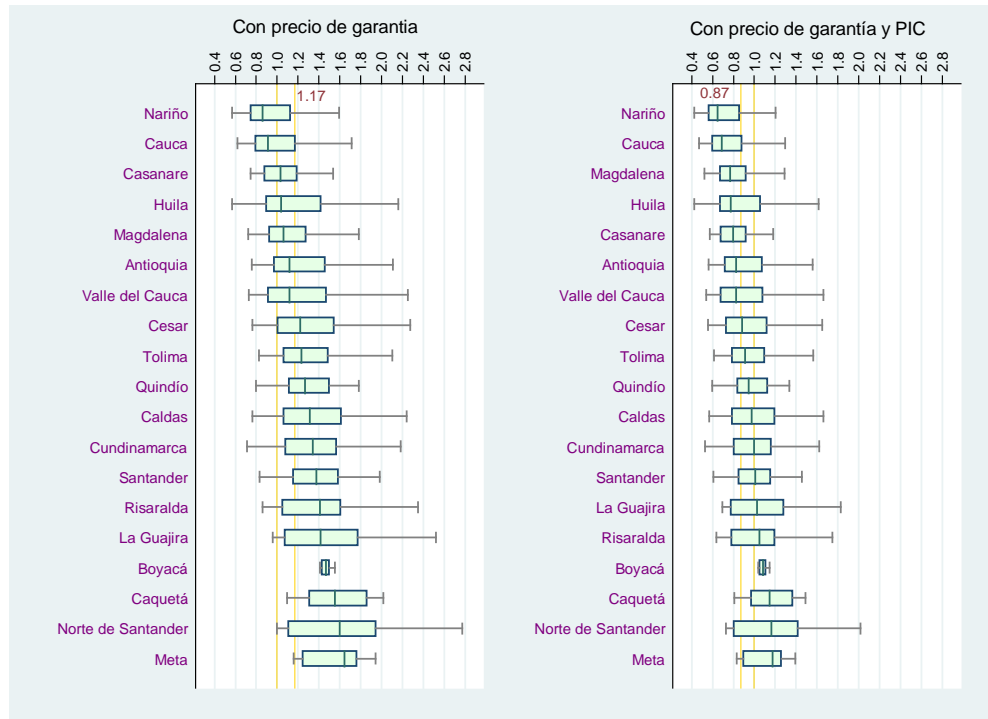
El Gráfico 29 muestra la relación costo/precio de garantía en condiciones “normales” (imputando salarios aun cuando no se paguen en la realidad), el Gráfico 30 la misma relación sin imputar salarios (para las fincas menores a 2.5 hectáreas), y el Gráfico 31 la relación entre los costos variables y ese mismo precio de garantía. En cada uno de ellos se utilizan como denominadores el precio de garantía en el lado izquierdo, y el precio de garantía más el PIC en el lado derecho. Se supuso un PIC de \$ 165,000 pesos.

El lado izquierdo del Gráfico 29 muestra que los costos totales superaron en 17% el precio de garantía (mediana de 1.17), con valores menores a 1.0 en solo dos Departamentos, Nariño y Cauca; y mayores a 1.4 en Meta, Norte de Santander, Caquetá y Boyacá. Ello significa que los costos superaron los precios en más de 40% en esos Departamentos. Es altamente preocupante que aún con el PIC (lado derecho) la caficultura no resultó rentable, con valores mayores a 1 en la relación, en Meta, Norte de Santander, Caquetá, Boyacá, Risaralda, La Guajira, Santander y Cundinamarca.

Tampoco resultó “rentable” la caficultura en las fincas pequeñas que no imputan salarios en sus costos, con una relación de 1.06 para la totalidad del país (Gráfico 30). Aún sin imputar esos costos laborales se observa que la caficultura no resulta rentable (valores mayores a 1) en muchos Departamentos del país. Finalmente, la información consignada en el Gráfico 31 sugiere que el precio de garantía siempre cubrió los costos variables, con una relación menor a 1 en todos los Departamentos del país. Como se mencionó arriba, ello significa que no es buen negocio para el

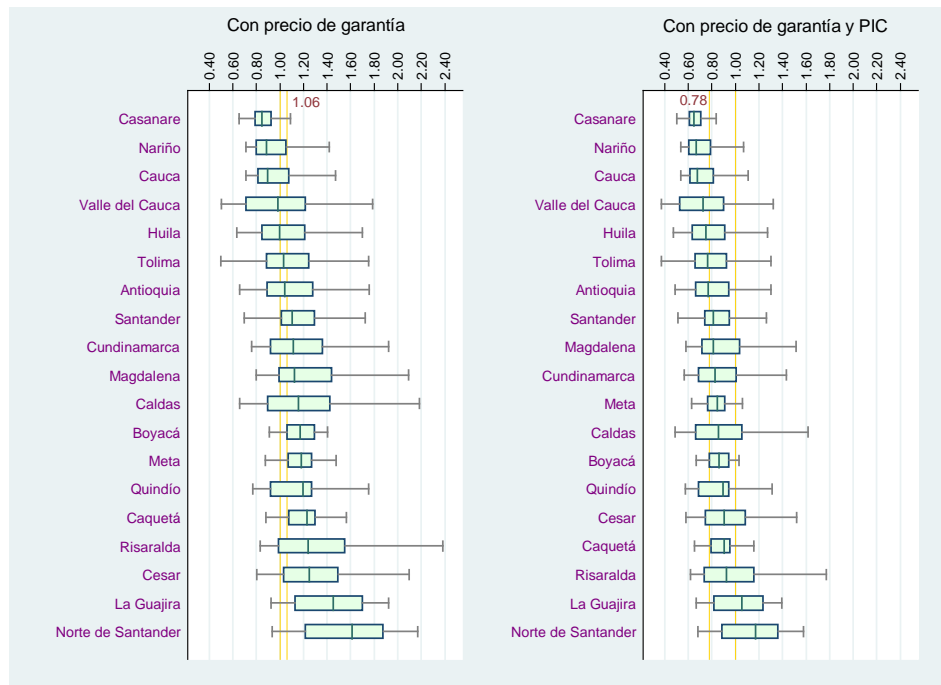
caficultor abandonar sus cafetales (y salir del negocio) a pesar de que no cubrir sus costos totales.

Gráfico 29  
Costo Total/Precio de Garantía



Fuente:

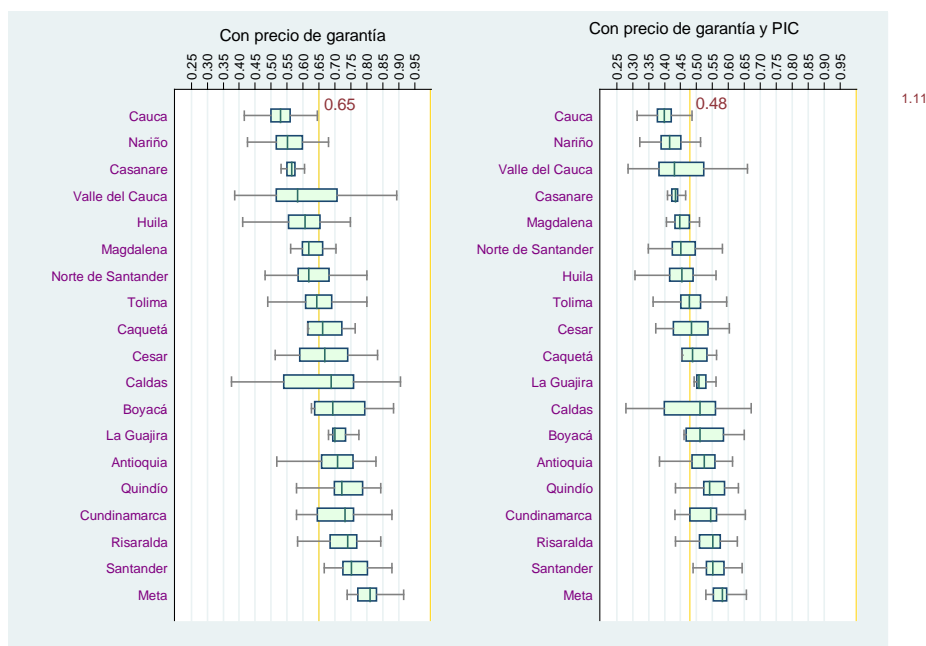
Gráfico 30  
Costo Total/Precio de Garantía, sin Imputar Salarios para Fincas Menores a 2.5 Has





Fuente:

Gráfico 31  
Costo Variable/Precio de Garantía



Fuente:

### III.C. LAS INSTITUCIONES CAFETERAS ALREDEDOR DEL MUNDO Y LA COMPETITIVIDAD

Las comparaciones internacionales pueden arrojar luz sobre el rol que juegan algunos aspectos de la institucionalidad en el desempeño del sector cafetero. Puesto que el término “institucionalidad” admite diversas acepciones, es importante precisar que en esta Sección se refiere a las intervenciones de política en el funcionamiento del negocio cafetero y a la distribución de responsabilidades entre los agentes involucrados, especialmente entre el gobierno y el sector privado. Es decir, se entiende por institucionalidad la normatividad y su aplicación práctica.

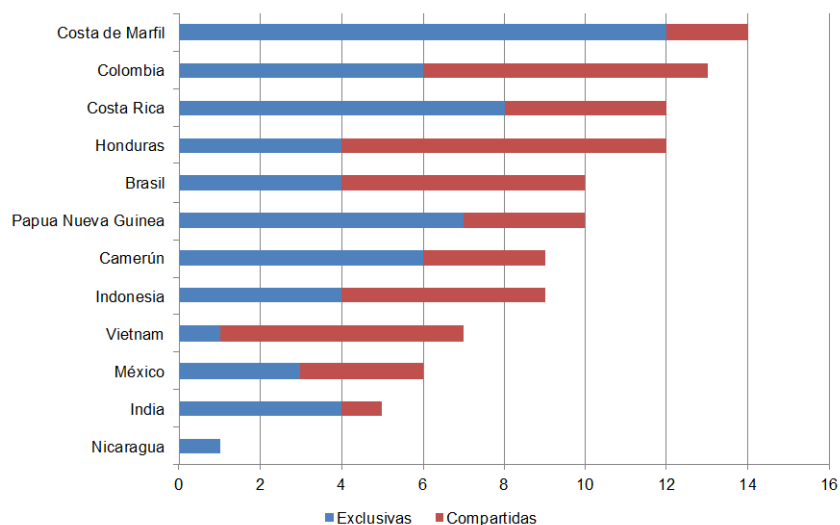
Para comparar los arreglos institucionales de Colombia con los de otros países exportadores de café, se aplicó una encuesta a las entidades afiliadas a la OIC en 16 países, de las cuales se obtuvo respuesta sobre 11 países, que representaron 72,5% de la producción mundial en 2008-11 (o 12 países y 78,8% de la producción, si se incluye a Colombia). La encuesta indagó si hay precios mínimos de compra a los productores y qué entidad los fija, si hay impuestos o contribuciones y quién los percibe, y cómo están asignadas diversas responsabilidades de la actividad cafetera entre el gobierno y las entidades públicas y privadas del sector. Las responsabilidades analizadas abarcaron (i) servicios a los caficultores (provisión de crédito, provisión de insumos, extensión y asistencia técnica, investigación y desarrollo, procesamiento básico del grano fuera de la finca hasta café pergamino, y control de calidad del café pergamino); (ii) mercadeo y comercialización (manejo de inventarios, manejo del Fondo de estabilización si lo hay, control de calidad del café de exportación, certificación de cafés especiales, promoción internacional y mercado doméstico y distribución); y (iii) supervisión y regulación de exportaciones (provisión de licencias a

exportadores, asignación de cuotas y contratos de exportación, y registro de contratos).

De los 11 países, sólo Camerún y Costa de Marfil tienen un precio mínimo de compra a los productores, el cual es establecido independientemente por el gobierno. Brasil tiene un precio de referencia que es fijado por el gobierno para orientar el mercado, y que no implica garantía de compra, aunque sí intervenciones ocasionales a discreción de la autoridad competente. Cuatro de los 11 países tienen impuestos o contribuciones a las exportaciones y seis países tienen otros gravámenes sobre la producción o las ventas. Los impuestos son percibidos por el gobierno, la entidad regulatoria o ambos. Sólo en Camerún, hay un impuesto que es en parte de naturaleza parafiscal.

En relación con la asignación de responsabilidades entre entidades del sector público y el privado hay una gran diversidad de arreglos. Si se considera como criterio el número de ítems de los arriba enumerados en los que hay participación o intervención oficial en el sector, el promedio de actividades intervenidas (de un total posible de 18) es 8,6. Los modelos de mercado más puros son Nicaragua (una sola intervención oficial), seguido por India (5). Los modelos más intervenidos son Costa de Marfil (14 actividades con intervención oficial), Costa Rica (12) y Honduras (12). Sin embargo, la intervención oficial puede darle exclusividad al gobierno o la entidad regulatoria en la actividad en cuestión, o puede haber también participación del sector privado (ver Gráfico 32).

Gráfico 32  
Actividades del sector cafetero con intervención oficial alrededor del mundo



Fuente:

Comparado con los 11 países de este análisis, el arreglo institucional del sector cafetero en Colombia es sui generis en varios sentidos:

- La línea divisoria entre el gremio y el gobierno es muy tenue. Aunque las cuentas

privadas de la *FNC* estén claramente separadas de las cuentas del gobierno en el sector, el *Fondo Nacional del Café*, que es una cuenta pública, es administrado por la *FNC*. Por otro lado, en el *Comité Nacional de Cafeteros*, que administra el *Fondo* y es el órgano de concertación de las políticas cafeteras, tiene asiento el gobierno, junto con los representantes gremiales y la administración de la *FNC*.<sup>9</sup> En este sentido hay “cogestión” en el gremio cafetero.

- Debido a dicha cogestión, las actividades que realiza la *FNC* como administradora del *Fondo* o en uso de las atribuciones que éste le otorga implican intervención oficial. Con este criterio el sector cafetero colombiano es el segundo más intervenido del mundo (después de Costa de Marfil), puesto que tiene intervención oficial en 13 de las 18 actividades consideradas, y en 6 de ellas opera en forma exclusiva (ver Gráfico 32).

- En ningún otro país están fundidas en una sola entidad tantas actividades: bien sea por cuenta propia o como administradora del *Fondo Nacional del Café*, la *FNC* participa en 12 de las 18 actividades consideradas en la encuesta.<sup>10</sup> Este conteo no incluye otras actividades no consideradas en la comparación internacional, como las exportaciones (que hace a cuenta y riesgo del gobierno) y la administración de otros negocios cafeteros (logística exportadora, administración de marcas y procesamiento e industrialización del café).

- 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.

Utilizando los indicadores de institucionalidad referidos anteriormente, exploramos la hipótesis de si un buen desempeño de la actividad cafetera en sus diversos aspectos está relacionado con la densidad y forma de la intervención oficial. Nuestras conclusiones son las siguientes:

- La ausencia de un precio mínimo o una garantía de compra a los caficultores no implica necesariamente que su participación en el ingreso cafetero sea baja ni que tienda a decaer en el tiempo. Mientras que Colombia pagó a los productores en promedio 73% del precio externo en 2008-11, Vietnam transfiere al productor 95% del precio externo, y Brasil, India y México entre 82% y 85% del precio externo, sin tener ninguno de ellos un mecanismo de precio mínimo o garantía (Brasil tiene un precio de referencia para orientar el mercado solamente).

- El número total de actividades con intervención oficial está correlacionado con peores resultados en todas las variables de desempeño cafetero consideradas, y tanto en nivel, como en cambios (véase la columna “total con intervención” en el Cuadro 4). Este solo hallazgo es

<sup>9</sup> Según el artículo 8 de los Estatutos de la *FNC*, “el gobierno y orientación de la Federación en los distintos niveles jerárquicos se ejercerá por los siguientes órganos: a) el Congreso Nacional de Cafeteros, b) el *Comité Nacional de Cafeteros*, c) el *Comité* Directivo, d) los *Comités* Departamentales de Cafeteros; y e) los *Comités* Municipales de Cafeteros.

<sup>10</sup> Las intervenciones oficiales son 13 porque además de las 12 en que participa la *FNC*, hay banca pública que participa en la financiación del sector.

suficiente para descartar con 95% de confianza la posibilidad de que los resultados no sean confiables debido a una simple coincidencia, dado el reducido número de países.<sup>11</sup> Es importante destacar además que los países más intervencionistas sufrieron las peores caídas de producción, con una correlación entre cambios en la producción y número de actividades intervenidas de -0.59. También es fuerte la correlación entre intervencionismo oficial y cambios en los ingresos reales por hectárea: -0.52.

- Sin embargo, cuando se consideran solamente las actividades intervenidas por el gobierno en las que también participa el sector privado, no se observa un patrón sistemático de correlaciones adversas, e incluso algunas son favorables, como se aprecia en la columna “en paralelo con el sector privado”.

**Cuadro 4**  
**Correlaciones entre Indicadores de Desempeño e Institucionalidad**

		Número de actividades con intervención oficial			Número de actividades de prestación de servicios y mercadeo <b>sin</b> intervención oficial
		Total con intervención	En paralelo con el sector privado	Exclusivas del gobierno y/o la entidad regulatoria	
Calidad del café de exportación	Nivel 2009-12	-0.14	-0.06	-0.12	0.27
	Cambios 2009-12 vs 2001-03	-0.20	0.23	-0.42	0.29
Producción	<b>Nivel 2009-12</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>
	Cambios 2009-12 vs 2003-06	-0.59	0.05	-0.76	0.43
Costos por hectárea	Nivel 2011-12	0.20	0.00	0.25	-0.12
	Cambios 2011-12 vs 2007-08	0.13	0.09	0.09	-0.25
Ingresos por hectárea	<b>Nivel 2008-11</b>	<b>-0.27</b>	<b>0.43</b>	<b>-0.58</b>	<b>0.72</b>
	Cambios 2008-11 vs 2001-03	-0.52	0.34	-0.76	0.32
Ingreso recibido por los productores	Nivel 2008-11	-0.49	0.25	-0.67	0.60
	Cambios % 2008-11 vs 2001-03	-0.25	0.06	-0.29	0.35

Fuente:

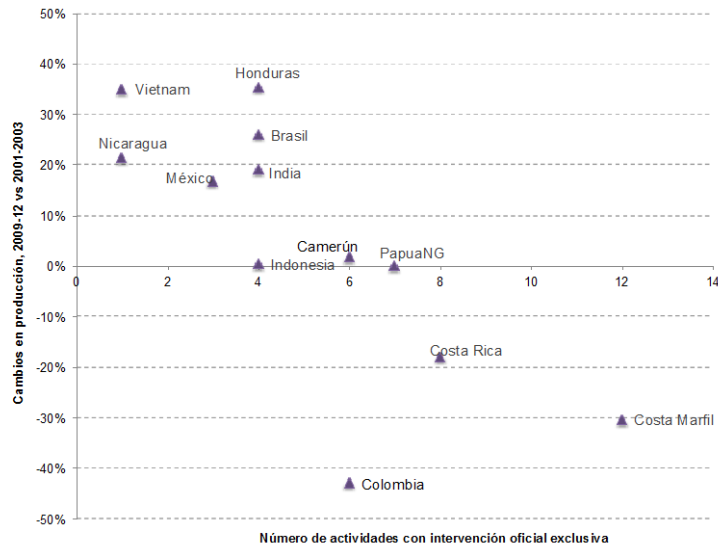
- Lo que resulta realmente nocivo es que el gobierno intervenga en actividades del sector cafetero dejando por fuera al sector privado, como lo sugieren las correlaciones otra vez consistentemente adversas (y mayores en términos absolutos a las del total de intervención) en la columna “exclusivas del gobierno y/o la entidad regulatoria”). Algunas de estas correlaciones son elevadas, y en especial, nuevamente, las correspondientes a cambios en la producción (-0.76) y

<sup>11</sup> Más exactamente, la probabilidad de que las nueve dimensiones de desempeño consideradas arrojen consistentemente correlaciones adversas es sólo 4,7%, teniendo en cuenta que los indicadores de desempeño son independientes entre sí.

cambios en los ingresos reales por hectárea (-0.76). En la Gráfica 6 se aprecia claramente la relación inversa entre el grado de intervencionismo que excluye al sector privado y la producción. Nótese también que la correlación negativa no se debe a la inclusión de Colombia, que aparece como una observación extrema (de hecho, la correlación sin Colombia es -0.88).

- Finalmente, en la última columna del cuadro se presentan las correlaciones entre las variables de desempeño del sector y la libertad que le concede la institucionalidad actual al sector privado en los 12 países considerados en las actividades de prestación de servicios y de mercadeo. A mayor libertad para el sector privado mejores resultados en todas las dimensiones de desempeño. Las más fuertes de estas correlaciones son con el nivel de ingresos por hectárea (0.72), el nivel de ingresos recibidos por los productores (0.6) y con los cambios en producción (0.43), sugiriendo que la libertad de acción privada, sin interferencia oficial, es favorable para el desempeño del sector.

Gráfico 33  
Participación oficial exclusiva y cambios en la producción cafetera



Fuente:

En Colombia se ha afirmado repetidamente que el éxito de la caficultura depende crucialmente de la institucionalidad del sector, que se considera esencial para proteger el buen nombre y la calidad del café colombiano, mejorar la productividad de las zonas cafeteras y maximizar el ingreso de los caficultores. Nuestro análisis comparativo internacional, que se ha concentrado en los aspectos normativos de la institucionalidad (no en la fortaleza de la *FNC* como organización ni en asociatividad de sus afiliados), no da ningún sustento a estas afirmaciones ni, en general, a la tesis de que el activismo estatal (en forma directa o delegada) sea necesario para el éxito de la caficultura. Al contrario, sugiere más bien que permitir el funcionamiento de la iniciativa privada sin intervención pública en los mercados y actividades del sector está asociado a un mejor desempeño de la caficultura, en sus diversos aspectos.

Aunque la mayoría de las intervenciones puedan beneficiar directamente a los caficultores y/o elevar la rentabilidad de la producción cafetera, pueden resultar nocivas para la calidad, la producción, la productividad y, en últimas los ingresos de los caficultores, si desalientan las

inversiones, inducen el desplazamiento de los recursos más productivos hacia otras actividades o reducen los incentivos para la innovación. Los esfuerzos de innovación dependen crucialmente de que los agentes que participan en una etapa cualquiera de un negocio tengan libertad para ensayar, puedan apropiarse de los beneficios si son exitosos, puedan generar nuevas ideas en la interacción con otros agentes en la misma u otras etapas del negocio (incluyendo los usuarios y consumidores) y puedan actuar con independencia. Estos incentivos para innovar son menores en la medida en que hay restricciones en los métodos de producción o los tipos de productos, en las prácticas de asociación, en los canales de comercialización o en el acceso a recursos cruciales para innovar (como capital, conocimiento o talento especializado, contactos con clientes o proveedores, etc.). Los incentivos para innovar también se debilitan en la medida en que las posibilidades de éxito (o sobrevivencia) económica dependan más del esfuerzo individual o colectivo de búsqueda de rentas (a través de intervenciones que restringen la competencia o de subsidios) que de la innovación. El desaliento a la innovación puede ser el efecto dañino más importante de la intervención oficial. Es difícil encontrar evidencia directa de los efectos dañinos de las intervenciones sobre la innovación, puesto que, por definición, la innovación no es previsible y por consiguiente no puede saber qué deja de hacerse nuevo debido a las intervenciones. Sin embargo, en la experiencia colombiana en el sector cafetero hay numerosos ejemplos de innovación obstaculizada o retardada debido a la interferencia de la Federación Nacional de Cafeteros (Cuadro 5).

#### Cuadro 5.

##### Innovaciones obstaculizadas o retardadas en el sector cafetero colombiano

Desde la ruptura del Pacto de Cuotas en 1989 la industria cafetera mundial ha cambiado en muchos aspectos que son resultado de innovaciones: la diferenciación del producto ha llevado al surgimiento de numerosos tipos de cafés especiales, la introducción de nuevas formas de comercialización mayorista ha fortalecido a los grandes comercializadores, y han aparecido nuevas formas de entregar el producto al consumidor, desde las tiendas de Starbucks hasta los cafés mono dosis. Aunque Colombia no ha estado al margen de estos cambios, ha sido más un seguidor que un líder. Como lo indican los siguientes ejemplos, las innovaciones tienden a ser obstaculizadas o retardadas en el sector cafetero colombiano.

1. La estandarización del café exportable, que fue la estrategia básica de comercialización que se impuso durante el Pacto de Cuotas, se mantuvo prácticamente sin cambio durante la década del noventa a pesar de las tendencias a la diferenciación en los mercados mundiales, y en buena medida aún persiste: los estándares de calidad del café de exportación que establece la *FNC* son únicos de Colombia y resultan redundantes dada la existencia de estándares internacionalmente aceptados (tales como el *SCAA*<sup>12</sup>).

2. El surgimiento de nuevas regiones de producción cafetera en Colombia (más allá del tradicional eje cafetero) sólo se reflejó plenamente en la estructura de representación en el gobierno de la *FNC* a partir de 2003. Los resultados del censo cafetero de 1997, que mostraban la

<sup>12</sup> Véase <http://www.scaa.org/?page=resources&d=cupping-protocols>

alta productividad de las nuevas zonas, fueron escondidos por la *FNC*, y nunca fueron aprovechados por temor a acelerar la transformación regional de la caficultura.

3. En diversas ocasiones, la *FNC* ha condicionado sus servicios a los caficultores a la adopción de ciertas variedades de café (en la actualidad los cafés Castillo). La *FNC* ha bloqueado la introducción de cafés robustas, tema que es aún anatema en el gremio.

4. En la década del ochenta la *FNC* rechazó la posibilidad de aliarse con la naciente Starbucks, cuyo modelo de negocios resultó sin embargo copiando en las tiendas Juan Valdez a partir de 2003.

5. La *FNC* ha menospreciado el potencial del mercado doméstico, que tradicionalmente ha sido abastecido con cafés de baja calidad. El consumo doméstico es muy bajo (en comparación por ejemplo a Brasil)<sup>13</sup>, y los colombianos carecen de conocimiento y sofisticación en el consumo del café.<sup>14</sup>

6. Sólo recientemente están consolidándose los primeros *clusters* regionales de la industria cafetera, el más importante de ellos en el departamento de Tolima, bajo el liderazgo de entidades diferentes a *FNC*.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> El consumo promedio en Colombia es dos kilos de café excelso, verde, al año. En Brasil, ese era el mismo consumo en 1989, pero gracias a las campañas de promoción y educación, hoy un brasileño consume seis kilos en promedio (<http://www.semana.com/enfoque/enfoque-principal/articulo/los-colombianos-toman-poco-café/123342-3>).

<sup>14</sup> El escaso conocimiento sobre café en Colombia fue verificado recientemente por una encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría y el Programa de Promoción Consumo Toma Café. En el estudio se encontró que, en una escala de 1 a 10, los colombianos obtienen una calificación de 3,9 en conocimiento del café. Los temas que mejor se conocen son la mejor manera de disfrutar todos los atributos de un buen “tinto”, las formas de conservar el café después de abierto y el método para recoger café (Semana, junio 15 de 2013: “Lo poco que saben los colombianos de café”).

<sup>15</sup> Iniciativa Cafenix.

## IV. EL ENTORNO SOCIAL DEL CAFÉ

### IV.A. LA CONVERGENCIA CAFETERA

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. Por ello, el café ha sido considerado en nuestro país como un tejido social, cultural, institucional y político, ejemplo para otros sectores de la economía nacional (Comisión de Ajuste Insitucional del Café, Silva et al 2002).

Sin embargo, desde el rompimiento del Pacto Cafetero la situación social relativa del sector parece haber dejado de progresar y, en algunos casos, estos indicadores han entrado en franco deterioro. Ello ha ocurrido en parte porque los precios han caído en el largo plazo y nuestros costos de producción se han reducido menos que en otros países. Se produjo menos café y no todo el que se produjo fue rentable. Al mismo tiempo, el Estado colombiano ha mejorado la provisión de servicios sociales en las demás zonas del país, especialmente en los últimos cinco años. Como resultado de estos dos procesos así como de otros factores que se analizarán más adelante, se ha producido una convergencia entre las zonas cafeteras y las demás zonas del país.

Varios trabajos realizados en los años noventa mostraban ya cierto deterioro de la situación social en las zonas cafeteras y mencionaban esta convergencia con otras zonas en indicadores como la informalidad, la indigencia y la deserción escolar. Cárdenas y Yanovich (1997), por ejemplo, encuentran que entre 1960 y 1990 el ingreso per cápita en las regiones no cafeteras creció más que el de las regiones cafeteras, y que a mediados de los 1990s las regiones cafeteras solo estaban mejor que el resto en algunos de los indicadores. Mostraban resultados muy superiores al resto del país en cobertura en educación primaria pero peores en cobertura en educación secundaria, detectaban mayores mejoras en alcantarillado que el resto pero menores en energía; hallaron mejores indicadores de criminalidad durante los 1960s y 1970s, pero un deterioro relativo en las décadas recientes. El Centro Regional de Estudios Cafeteros (CRECE)<sup>16</sup> apuntaba en el mismo sentido mostraba un deterioro del empleo, un aumento de la proporción de hogares con mujeres cabeza de familia y de la informalidad en las zonas cafeteras por efecto de la caída de los precios del café después de la ruptura del Pacto Cafetero.

En un documento CONPES del 2001,<sup>17</sup> donde se delineaba una estrategia de apoyo al sector cafetero ante la difícil coyuntura mundial de esos años, se mostraba que entre 1997 y 2001 el número de hogares por debajo de la línea de indigencia y la población por debajo de la línea de pobreza se habían incrementado en las regiones productoras de café 2.8 y 6.7 puntos porcentuales, respectivamente. A pesar del deterioro, la situación en 2001 parecía ser de todas formas mejor que en el resto del país: el 61% de la población era pobre en las zonas cafeteras, y el 83% en las no cafeteras.

En otros trabajos realizados durante la primera década de este siglo se ve que continuó el

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, Vallecilla y Vallejo (2007)

<sup>17</sup> Planeación Nacional (2001)

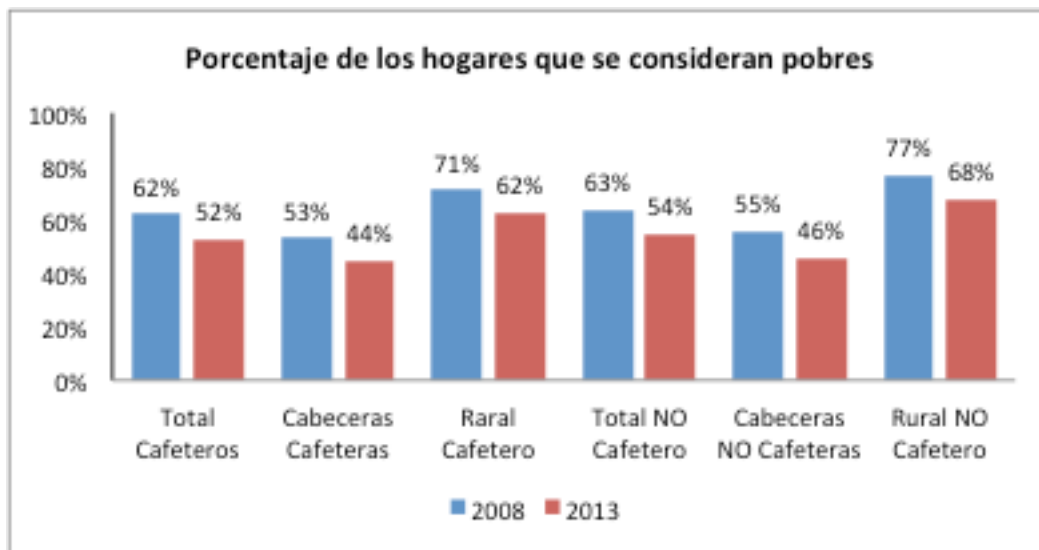


proceso de convergencia identificado por el CRECE y las regiones cafeteras incluso presentaron cada vez más indicadores sociales semejantes a los de otros lugares de Colombia. En una encuesta llevada a cabo por el mismo CRECE en 2005<sup>18</sup> se encontró que solo cuatro departamentos cafeteros, Quindío, Valle, Risaralda y Caldas, superaban el Índice de Calidad de Vida del DANE para el conjunto del sector rural.

La Encuesta de Calidad de Vida del DANE en 2008 y 2013 muestra que en muchos indicadores las diferencias desaparecieron casi en su totalidad en este último año (Echavarría, Esguerra, y Perfetti, 2014). Parte de la convergencia en estos últimos cinco años debe atribuirse a que las condiciones de algunos indicadores mejoraron ostensiblemente en las zonas no cafeteras.

El Gráfico 34 muestra el nivel de pobreza subjetiva en las zonas cafeteras y no cafeteras agrícolas<sup>19</sup> en 2008 y 2013. Este indicador tiene sus inconvenientes puesto que al indagarse a una persona si es pobre o no el nivel de subjetividad es alto. Sin embargo la comparación puede resultar interesante. Los valores son muy similares para *Total Cafeteros* (62% en 2008 y 52% en 2013) y para *Total No Cafetero* (63% y 54%), en parte porque son muy similares en las Cabeceras Cafeteras (53% y 44%) y en las Cabeceras no Cafeteras (55% y 46%). Los indicadores de pobreza subjetiva, sin embargo, son mejores en el mundo *Rural Cafetero* (71% y 62%) que en el mundo *Rural no Cafetero* (77% y 68%).

Gráfico 34  
Pobreza Subjetiva en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013



Fuente: ECV, DANE

Sarmiento (2013) argumenta que los trabajadores cafeteros están en condiciones

<sup>18</sup> Ver CRECE (2005).

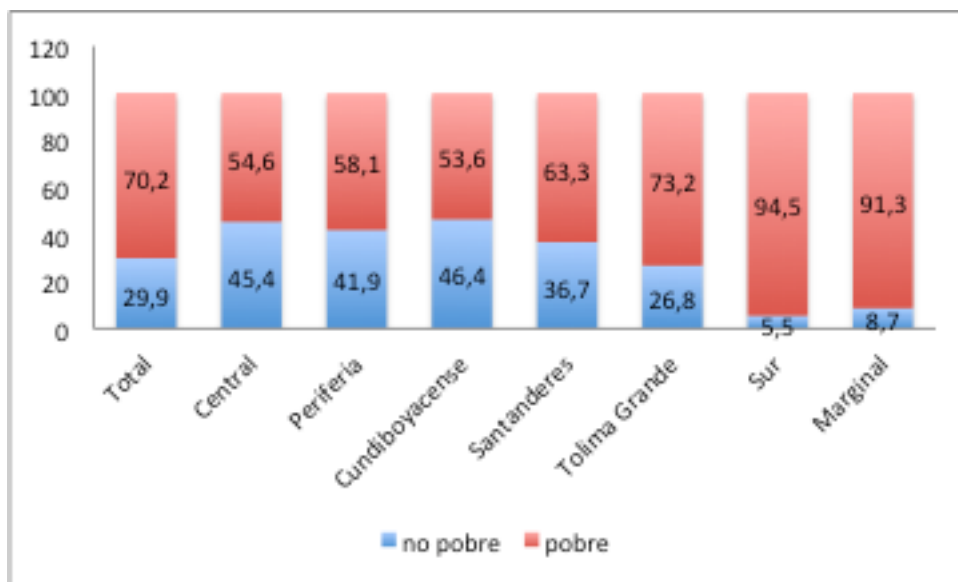
<sup>19</sup> La pobreza subjetiva se define como el porcentaje de personas que respondieron positivamente a la pregunta de ¿Se considera pobre? Se excluyeron de las zonas no cafeteras todos aquellos municipios que no perteneciesen a ciudades capitales, con lo cual se tiene una aproximación a las zonas no cafeteras agrícolas.

socioeconómicas iguales o menores que los trabajadores rurales promedio. El atractivo tradicional de las zonas cafeteras por acceso a algunos servicios sociales que ofrecía la institucionalidad cafetera, han sido igualados 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 y servicios públicos domiciliarios con apoyo de la institucionalidad cafetera.

En similar sentido apuntan las conclusiones del estudio llevado a cabo por García y Sandoval (2013) para la Misión. El trabajo utiliza una metodología un poco distinta a la de Echavarría, Esguerra, y Perfetti (2014) para evaluar la situación social de los caficultores, cruzando información del SICA con el SISBEN y con registros administrativos de la FNC sobre apoyos a los productores. Uno de los resultados más importantes del estudio es que en 2013 un 70,2% de los caficultores del país pueden clasificarse como pobres, definiendo en esta categoría a aquellos productores de café en el SISBEN 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 43).

Gráfico xx

INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN CAFETERA 2007-2013 DE ACUERDO CON SICA Y SISBEN



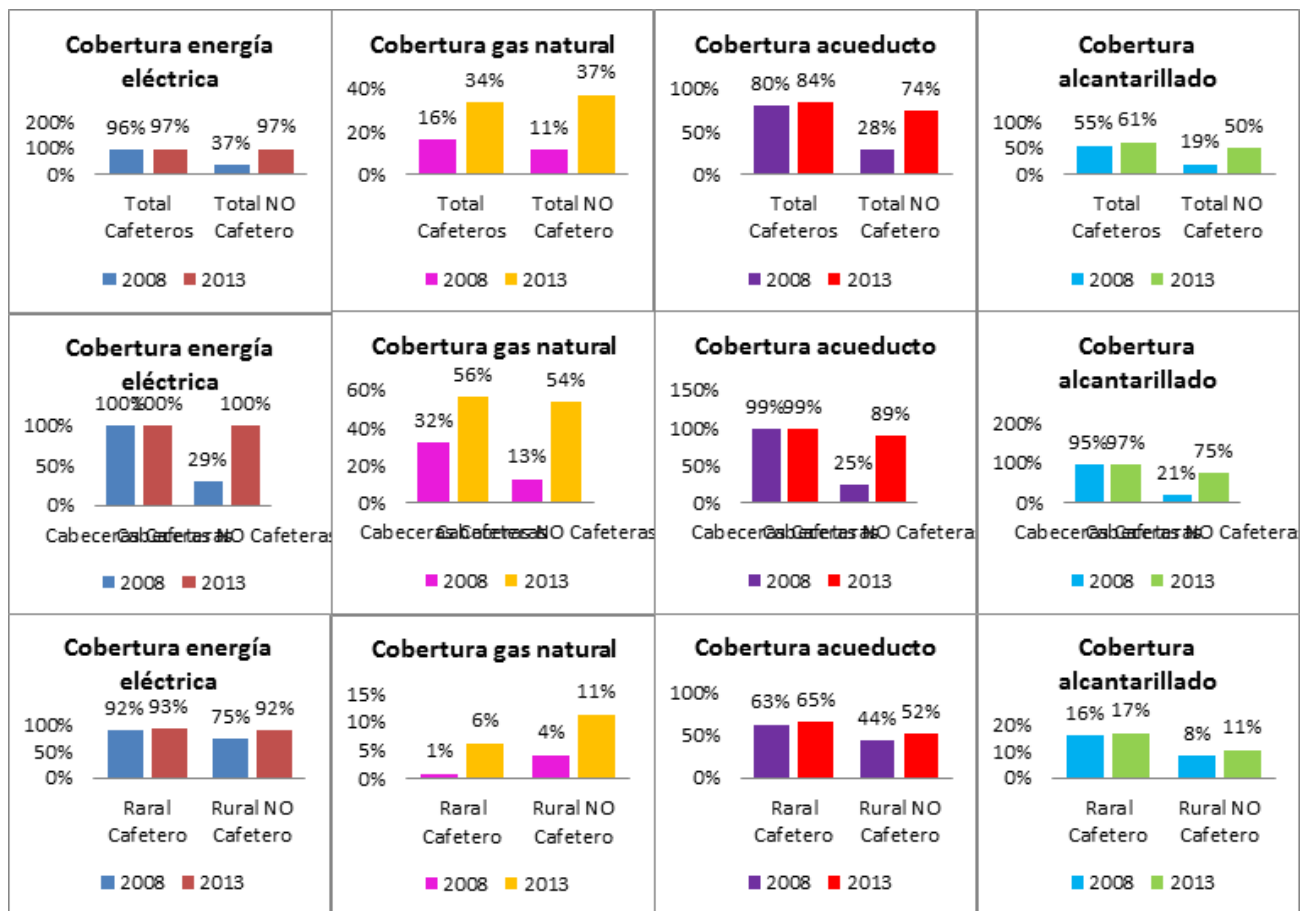
Fuente: García y Sandoval (2014)

Uno de los componentes principales del Índice de Calidad de Vida calculado por el DANE es la cobertura en servicios públicos. Esta cobertura en 2008 era sustancialmente mejor en las regiones cafeteras (cobertura prácticamente universal en algunos casos), pero ese diferencial prácticamente se cerró en 2013. El Gráfico 35, por ejemplo, muestra el nivel de cobertura en energía eléctrica y en gas natural. En 2008, en las zonas cafeteras se tenían niveles de cobertura en energía eléctrica de 96% (Total Cafeteros), 100% (Cabeceras Cafeteras) y 92% (Rural Cafetero) y en las zonas no cafeteras de apenas 37%, 29% y 75%. Pero en 2013 se tenía prácticamente universal tanto en las zonas cafeteras como no cafeteras (97%, 100% y 92%). En gas natural se observan

mayores niveles de cobertura en el mundo no cafetero y, además, los niveles se han incrementado en el mundo no cafetero y se han reducido en el cafetero.

La cobertura de acueducto era mucho mejor en las zonas cafeteras en 2008, pero la diferencia se ha cerrado mucho en 2013, y principalmente en las cabeceras. Para 2008 se observan niveles de cobertura de 80% (Total Cafeteros), 99% (Cabeceras Cafeteras) y 63% (Rural Cafetero), frente a 28% (Total no Cafetero), 25% (Cabeceras no Cafeteras) y 44% (Rural no Cafetero); pero esa diferencia se ha reducido sustancialmente. Así, en 2013 la cobertura era 84% en Total Cafeteros, y 74% en Total no Cafetero.

Gráfico 35  
Cobertura de Servicios Públicos en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013



Fuente: ECV, DANE

Sarmiento (2013) con información de la Encuesta de Hogares de 2012 encuentra que el nivel de escolaridad es bajo en esta población cafetera. Cerca de un 63% de los trabajadores del sector apenas cuentan con primaria completa y en promedio tienen 4,3 años de educación, mucho menor que para el resto de sectores de la economía. El Gráfico 36 muestra que el nivel de escolaridad es bajo en esta población cafetera. El Gráfico 44 compara el número de años de educación por edad, con mejores indicadores en el mundo no cafetero tanto en 2008 como en 2013.

Este mismo autor encuentra que la cobertura de la seguridad social en el sector cafetero es

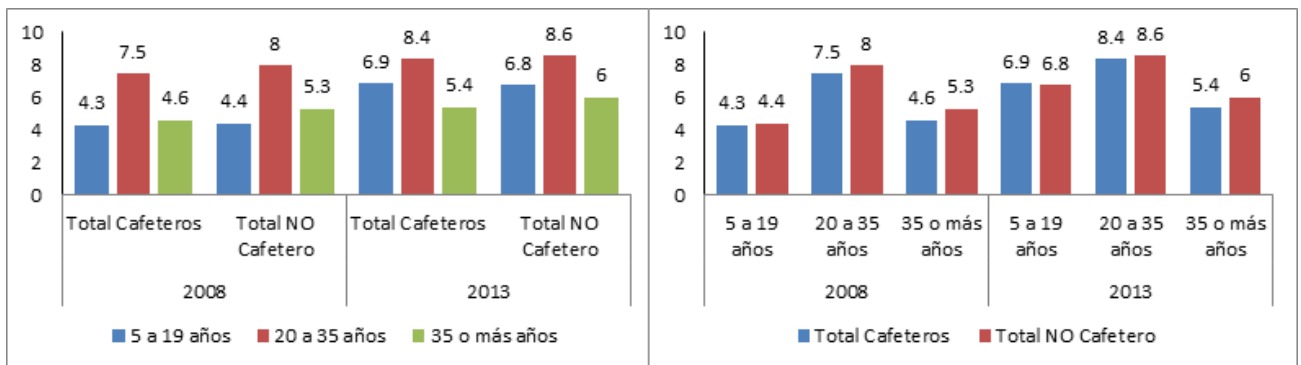
alta en salud y muy baja en pensiones. Esto ocurre también en otros sectores agrícolas y no es exclusivo del café. Es así porque la mayoría de los trabajadores no cuenta con un contrato escrito, pertenecen al SISBEN y no se encuentran afiliados al sistema de salud cotizando por el salario que reciben en su trabajo. En el caso del café, el 92.5% de los trabajadores del sector cafetero está afiliado a salud, cifra ligeramente superior a la afiliación en otros sectores agrícolas (90,3%). A su vez un 92,4% de estos afiliados se encontraban en el régimen subsidiado en 2012.

En cambio, solamente un 2.0% se encontraba afiliado a pensiones, la proporción más baja de todos los sectores económicos, ya que en otros cultivos agrícolas esta proporción en 2012 era de 11,5%, mientras que en la industria y en los servicios es superior al 35%.

El Gráfico 37 compara el nivel de asociación al sistema de seguridad social y el tipo de régimen de los afiliados. La afiliación ha mejorado sustancialmente en el mundo cafetero y no cafetero, pero las mejoras han sido aún mayores en el no cafetero. El porcentaje de población afiliada en 2008 y 2013 era 88.5% y 93.8% en el mundo cafetero, y 84.8% y 91.9% en el mundo no cafetero. Además, el porcentaje de cafeteros en el régimen subsidiado se incrementó entre 2008 y 2013, y era mayor que en el mundo no cafetero en 2013.

Gráfico 36

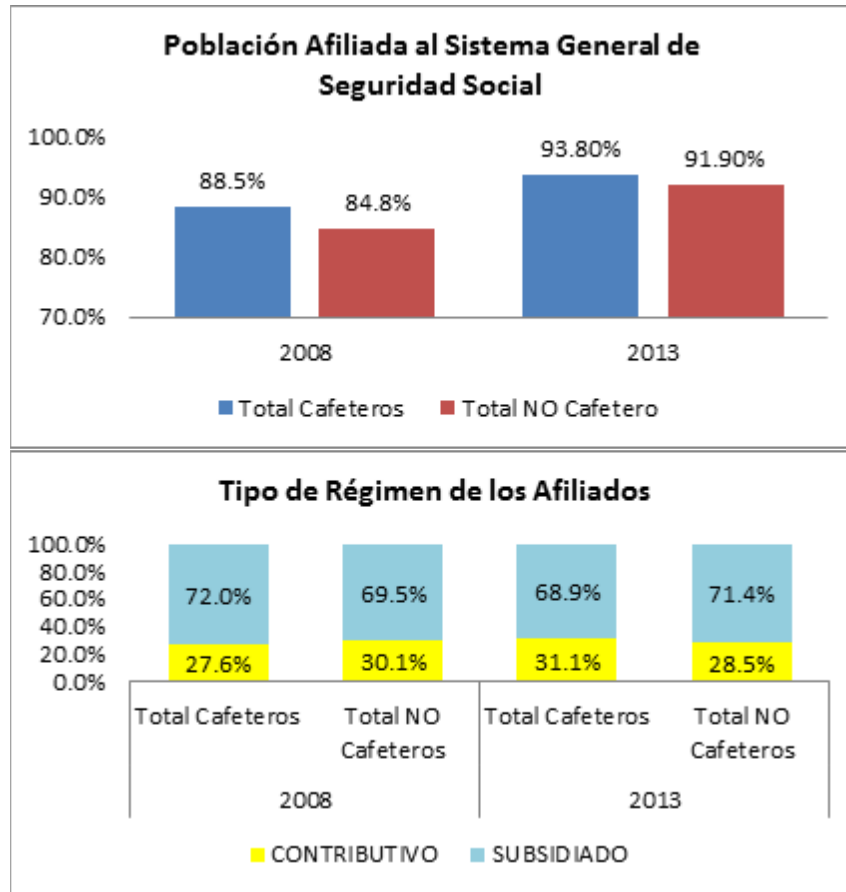
Promedio de Años de Educación por edad en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013



Fuente ECV DANE. Excluye a Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla

Gráfico 37

Población Afiliada al Sistema General de Seguridad Social y Régimen de los Afiliados

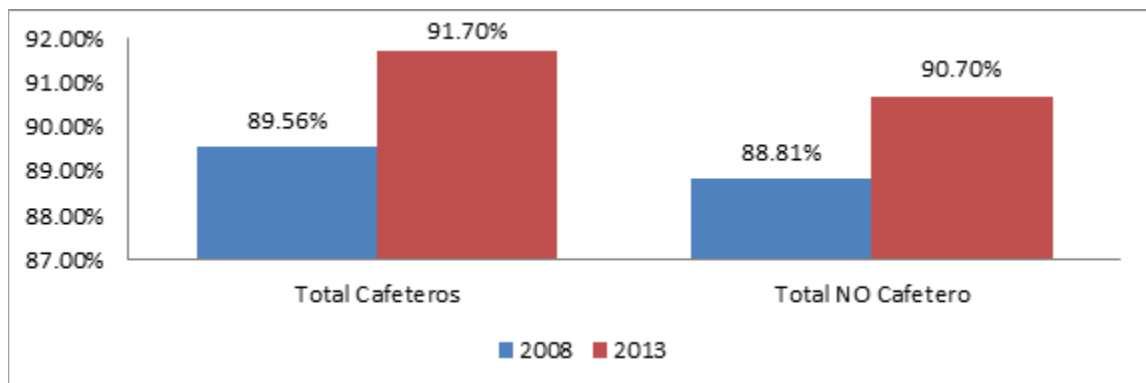


Fuente: ECV, DANE

Los Gráfico 38 y Gráfico 47 consideran algunos indicadores relacionados con alfabetismo y con asistencia escolar. Los índices de alfabetismo son muy similares, cercanos al 90% en el mundo cafetero y no cafetero, y también los índices de asistencia escolar, con mejoras más sustanciales en el mundo no cafetero.

Gráfico 38

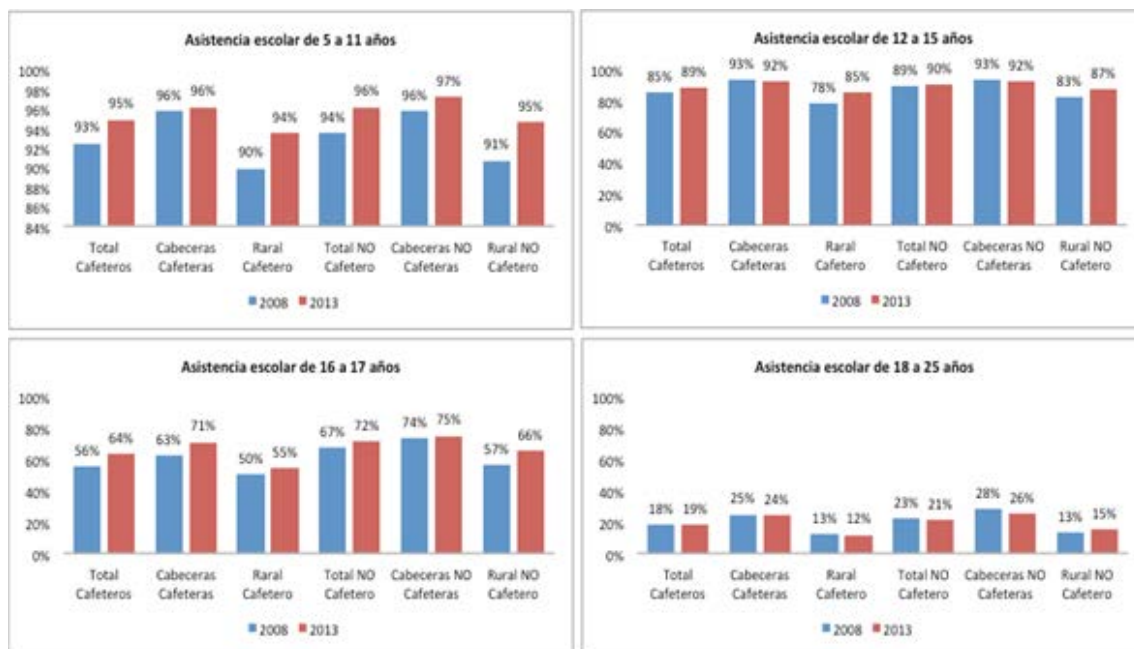
Índices de Alfabetismo en la Población Mayor de 15 Años en Zonas Cafeteras y No Cafeteras



Fuente: ECV., DANE

Gráfico 39

Asistencia Escolar en Zonas Cafeteras y no Cafeteras, 2008 y 2013



Fuente: ECV, DANE. Excluye Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla

Las razones por las que ha operado este proceso de convergencia de las Zonas Cafeteras y las no cafeteras son variadas. Ente otras, podrían enumerarse las siguientes:

- i) Ha habido un desplazamiento de la caficultura desde las zonas tradicionales cafeteras hacia el sur del país –más pobres- inducida por los menores costos de la mano de obra y, en algunos casos, también por diferencias en productividad en favor de regiones como, en su orden, Nariño, Cauca, Huila y Tolima Huila (ver Gráfico 25). Sarmiento (2013) encuentran una relativa movilidad de mano de obra en el país. Este proceso comienza desde los años ochenta del siglo pasado y se consolida a partir de los noventa. Según los autores, las pequeñas cabeceras urbanas son las principales proveedoras de mano de obra no calificada y le ponen un piso al salario de contratación. Obviamente estos salarios son mucho más altos en las cabeceras del antiguo eje cafetero que en las zonas del sur del país como Huila, Cauca y Nariño (Echavarría y Montoya (2013), Gráfico 1).<sup>20</sup>
- ii) Se redujo el área de la finca cafetera. Como se mencionó arriba (Gráfico 59), el área total de la finca cafetera se redujo de 5 a 4 hectáreas entre 1997 y 2007 y se ha

<sup>20</sup> Ver también Sarmiento (2013). El autor encuentra que los ingresos son mucho más bajos en el sector cafetero de Nariño, Cauca, Boyacá, Huila, Caldas, Tolima, Norte de Santander, Magdalena, Cesar y Guajira.

mantenido relativamente constante entre 2007 y 2013. No son tan claras las tendencias a la atomización de las fincas, sin embargo, al menos cuando se mira el período 2007-2013. Según las cifras del Sistema de Información Cafetera (SICA) la participación de los cafeteros con menos de 1 hectárea pasó de 32.9% en 2007 a 24.9% en 2013, la de los cafeteros con fincas entre 1 y 2 hectáreas de 19.6% a 22.7%, y la de aquellos con fincas entre 2 y 5 hectáreas de 24.2% a 29.5%. De todas formas, cerca del 77% de los productores tenían fincas menores a 5 hectáreas en 2013.

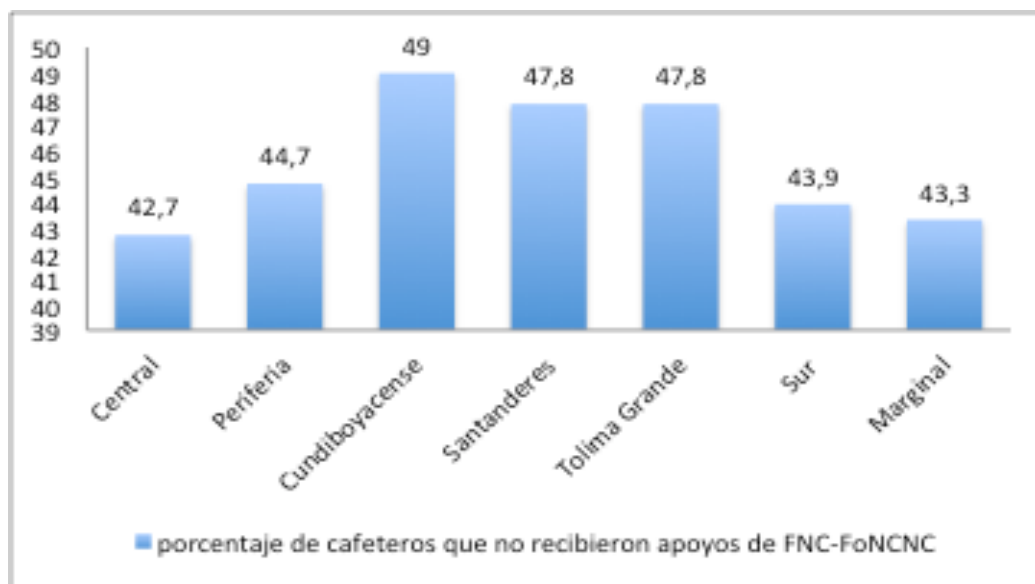
- iii) El envejecimiento de la población dedicada al cultivo en las regiones cafeteras. En las nuevas zonas cafeteras la expulsión ocurre por la falta de acceso a servicios básicos (a lo Berry, tal como lo señala Sarmiento) y en las zonas más tradicionales porque los hijos educados de los caficultores se dedican a otras actividades. Sarmiento (2013) señala que la población comprendida entre los 25 y 35 años disminuyó significativamente en la zona rural del eje cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda), y de manera moderada en Tolima y Valle del Cauca. Antioquia y Caldas son los departamentos donde se observa un mayor envejecimiento de la población.
- iv) La pérdida de importancia de las inversiones realizadas por la *FNC-FoNC* en estas zonas tanto en materia de infraestructura física como en programas para los caficultores para mejorar las condiciones del cultivo. Estas inversiones se vieron disminuidas por los menores recursos del *FoNC* después de la ruptura del pacto de cuotas. En los años cincuenta y hasta los noventa las inversiones de los comités en algunos departamentos como Cundinamarca, Caldas y Risaralda representaban el 1 por ciento o más del PIB<sup>21</sup>. Hoy en día son marginales.

Gráfico xx

PORCENTAJE DE CAFETEROS QUE NO RECIBEN NINGUN APOYO DE LA FNC-FoNC

<sup>21</sup> Véase CRECE, Vallecilla y Vallejo (2003)

## ENTRE 2009 Y 2013 POR REGIONES



Fuente: García y Sandoval (2014)

- v) La baja rentabilidad del cultivo producto no solo del deterioro del precio internacional e interno (en ausencia de un esquema de estabilización) sino de los altos costos, condujo al deterioro de la calidad de vida de muchos cultivadores del grano. Como se vio en la Sección 0, la rentabilidad en 2011 fue la mayor en el mundo, pero se trató de un año excepcional.
- vi) El mejoramiento de las condiciones de vida de las regiones no cafeteras muy marcado en los últimos cinco años, en variables como el acceso a servicios públicos, educación y salud.

### IV.B. EL MERCADO LABORAL Y LOS INGRESOS CAFETEROS

Con base en 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 en la Sección anterior. Según su análisis, en 2012 un 17% del empleo agrícola en Colombia se generaba en el cultivo del café, proporción que continúa siendo significativa. Adicionalmente, cerca de un 41% de ellos son trabajadores por cuenta propia, 33% son jornaleros o peones y 12% son trabajadores familiares sin remuneración. Según esta misma encuesta un 10.3% contratan mano de obra para la producción de café.

Dentro del grupo de los asalariados los jornaleros solo reciben hoy cerca del 70% del salario



mínimo, cuando en 1995 recibían 6% más que el mínimo.<sup>22</sup> En 2012 el ingreso laboral mensual promedio de un trabajador cafetero era de \$COP 316 mil (56% de 1 SMLV a precios del 2012), el más bajo en comparación con el de ingresos de otros sectores agrícolas y con el del resto de la economía. Asimismo, si se consideran los ingresos del segundo trabajo de los caficultores, el ingreso mensual laboral ascendería a \$ 336 mil. Entre el 2005 y el 2008, el ingreso laboral aumentó un 11% anual, pero cayó 21% en un solo año, el 2009, con fuertes caídas en la producción y exportación de café. De todas formas el 2009 fue malo para el conjunto de la economía: el ingreso laboral promedio se contrajo 7% en la industria, 2.5% en el resto de la agricultura y 3% en el sector servicios.

A partir de un análisis multivariado el autor encuentra que los caficultores reciben el ingreso más bajo del mercado laboral. Después de controlar por factores de tipo socioeconómico, el ingreso de los caficultores resulta 11,9% más bajo que el de los trabajadores del sector servicios, 11,9% menor que los de la industria y 21% menor que los de la agricultura. En general los ingresos son mucho más bajos en el sector cafetero de Nariño, Cauca, Boyacá, Huila, Caldas, Tolima, Norte de Santander, Magdalena, Cesar y Guajira.

Otros hallazgos del autor refrendan las hipótesis aquí expuestas sobre la convergencia de las zonas cafeteras. La falta de disponibilidad de la mano de obra en las zonas tradicionales que ya había sido descrita por el trabajo de Leibovich y Botello (2008) se refuerza con los estimativos de que la población rural no creció entre 1993 y 2005 y el cambio de las edades de la población en las regiones más tradicionalmente cafeteras mostrando un mayor envejecimiento de la misma. Al escasear la mano de obra y encarecerse en las zonas tradicionales, se generó el desplazamiento hacia regiones con menor calidad de vida.

El autor insiste en que la segmentación de los mercados de trabajo se presenta por regiones más que por cultivos. Al analizar datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social de 2012 encuentra dinámicas importantes de desplazamiento desde la caficultura a otras actividades agrícolas. La movilidad entre regiones es muy limitada, aun cuando se presentan movimientos entre las pequeñas cabeceras municipales y las fincas cafeteras. Así, finalmente existe un mercado de trabajo rural y urbano y una fuerza de trabajo relativamente dinámica que combina la caficultura con otras actividades agrícolas y otros sectores como la construcción y el comercio.

#### IV.C. ¿QUÉ PASÓ CON EL CAPITAL SOCIAL DEL CAFÉ?

¿Ha habido un deterioro marcado del *Capital Social* de Café, aquel que debería ser preservado a toda costa según la Misión de 2002? ¿En caso tal, qué papel han jugado las instituciones cafeteras en dicho deterioro? Para Silva, et al.(2002) el capital social o tejido social cafetero se caracterizaba por lo siguiente: a) Gran sentido del trabajo colectivo, generado por la manera como se ha transferido la asistencia técnica a los productores y por las peculiaridades de la ejecución de obras de infraestructura en la zona y en general de los bienes públicos cafeteros; b) Gran apego a familia, y a la tierra poseída por generaciones; c) Arraigado sentimiento de organización social, expresado en alta participación en grupos de trabajo, Juntas de Acción

<sup>22</sup> Ver Clavijo y Rivera (1995) y Sarmiento (2013).

Comunal, *Comités* Municipales y Departamentales; d) Un nivel de vida mejor que el promedio nacional; e) Ausencia preocupante de una renovación generacional en la actividad productiva y gremial; f) Tradición de respeto a las decisiones de la mayoría, fruto del ejercicio electoral cafetero; g) Mercado laboral que se equilibra con la extensión de la unidad productiva: el que emplea la mano de obra, generalmente lo hace con otro cafetero.

Solo algunas de estas características permanecen en el mundo cafetero. El estudio de García y Sandoval (2013) muestra, por ejemplo, que la asistencia técnica llega poco a los pequeños caficultores, y menos a aquellos ubicados en áreas no tradicionales de expansión de la caficultura. También se presume que hay menos apego a la tierra en la medida que grandes áreas antes dedicadas al cultivo se han urbanizado y los hijos emigran a otras actividades dentro y fuera del país. De hecho, se encuentra documentado en varios estudios como que en ciudades como Pereira la población antes dedicada al café emigró de manera masiva del país y las antiguas familias cafeteras derivan su sustento de las remesas enviadas del extranjero.

Se ha seguido profundizando así la ausencia de renovación generacional lo cual a su vez se manifiesta junto con otros factores ya mencionados en el hecho de que ya las zonas cafeteras NO tienen un nivel de vida mejor que el promedio nacional, incluso excluyendo las cabeceras municipales. Esto, no solo por el estancamiento descrito de estas regiones dedicadas al café, sino por un incremento del nivel de vida de las poblaciones vinculadas a otras actividades.

Aunque sigue siendo cierto que aún se mantienen costumbres como la de que el empleo del sector se equilibra con la extensión de la actividad productiva, ya que los que emplean mano de obra prefieren hacerlo a los cafeteros, la escasez de oferta de trabajadores ha llevado a que esto no siempre se pueda cumplir en la práctica. Además, como lo ha ilustrado Sarmiento (op. Cit) solamente un 10% de los trabajadores cafeteros trabajan en otra finca cafetera, predominando en el sector el trabajo por cuenta propia (47%) o en otras actividades no cafeteras (40%), según la información de la Encuesta de Hogares de 2012.

En cuanto a la tradición de respeto de las decisiones de la mayoría ya hemos visto como en los últimos años han surgido grupos disidentes de la institucionalidad cafetera, quienes no se sienten representados con los procesos de elección de sus directivas.

Así las cosas, poco queda de lo que tradicionalmente se conocía como el tejido social del café en Colombia. Por su parte, la labor realizada por los *Comités* de Cafeteros que en ese mismo informe de la Comisión del 2002 consideraba parte integral del proceso de formación del capital cafetero se ha visto muy mermada por falta de recursos. Esto, a pesar de que continúan los procesos de elección democrática de estas instituciones. Sin embargo ante la merma en las inversiones del gremio destinadas a mejorar la calidad de vida del caficultor y su familia, ha sido el Estado quien ha debido asumir de manera creciente estas funciones, que de todas maneras no han tenido como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida de las regiones cafeteras, como muestran los datos.

Adicionalmente, como lo ilustran García y Sandoval (2014) los apoyos dados a los caficultores por parte de la *FNC-FoNC* siguen concentrándose en los departamentos del antiguo eje cafetero y no a los departamentos y regiones más dinámicas de siembra de café, en las cuales se concentran los pequeños productores.

Surge entonces la inquietud si el modelo institucional que se tiene hasta ahora es el más adecuado para enfrentar lo que viene. El modelo vigente requiere de apoyos ya no temporales sino

permanentes del sector público para seguir funcionando y sus resultados no son los esperados, al menos en el aspecto social. Además el Estado colombiano ha mostrado mayor efectividad en los últimos años en el mejoramiento del entorno social de las zonas no cafeteras y cafeteras.

## V. CAFÉ Y MEDIO AMBIENTE

La competitividad de la caficultura colombiana puede vulnerarse si se traspasan los umbrales de los ecosistemas naturales que generan bienes y servicios ambientales necesarios para la producción cafetera como lo son la oferta de agua y suelos en calidad y cantidad suficientes, y otros servicios como el de polinización y control de plagas provistos por la biodiversidad.

Adicionalmente está la amenaza del cambio climático al cultivo de café, que consiste en cambios en los patrones de precipitación con eventos climáticos cada vez más frecuentes y extremos producto de un incremento de la temperatura media global por una acumulación históricamente alta de gases efecto invernadero en la atmósfera. Sobre esta amenaza, Colombia tiene poco control en la medida en que emite solamente el 0.37% de las emisiones globales de gases efecto invernadero y sin embargo es el 3er país más vulnerable a los impactos de los efectos adversos de este fenómeno como lo han reconocido las Naciones Unidas.

Dicha vulnerabilidad está en parte condicionada por el estado de degradación de los bienes y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas del país. Por ejemplo, a mayor degradación de los suelos, de los recursos hídricos y de la biodiversidad mayor riesgo de deslizamientos, pérdida de productividad de los suelos, reducción de oferta hídrica y reducción de otros servicios (polinización y control biológico por ejemplo). Con la pérdida de estos servicios se incrementa la vulnerabilidad a la amenaza del cambio climático con las consecuentes pérdidas de productividad, rentabilidad, ingresos y competitividad para sectores como el café.

No es de extrañar entonces que aquellas áreas del país con mayor grado de deforestación y de deterioro de cuencas hidrográficas en las últimas décadas hayan sido las mayormente impactadas por eventos climáticos extremos como la Niña 2010-2012 con deslizamientos e inundaciones cuyos costos de mitigación de daños sumaron cerca de 2 puntos del PIB.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante adoptar criterios de sostenibilidad ambiental en toda la cadena de valor del café por razones de productividad, para incrementar la resiliencia al cambio climático del cultivo y también la competitividad en los mercados internacionales. Es decir la sostenibilidad social y económica del cultivo del café está directamente relacionada con la sostenibilidad ambiental.

Este documento propone que el hilo conductor para abordar esta sostenibilidad sea el esquema de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Dicho concepto ha sido reconocido internacionalmente por incorporar métodos de producción agrícola que promueven el manejo integrado de plagas y enfermedades, el uso racional de fertilizantes y las prácticas de conservación del suelo y de las coberturas naturales, el uso racional del recurso hídrico, entre otros, para así garantizar una oferta de bienes y servicios ambientales, como suelo, agua y biodiversidad, suficientes que permita mantener a largo plazo para asegurar la producción y rentabilidad, el acceso mercados y de paso generar una mayor resiliencia al cambio climático del cultivo.

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

- Proceso de producción: elección de las variedades de café, manejo del suelo y del agua, uso de fertilizantes y productos fitosanitarios.
- Recolección y manejo de postcosecha: evitar, reducir o reciclar los residuos generados para evitar impactos sobre el café mismo, sobre quien lo manipula y contaminación de fuentes

hídricas.

- Salud y seguridad laboral: recolección, beneficiado y secado en condiciones óptimas de higiene y salud.
- Gestión adecuada de los ecosistemas de la región cafetera: manejo de los ecosistemas de la región cafetera para una mejor calidad y cantidad de servicios ecosistémicos que benefician la productividad del café. Puede incluir programas de conservación y de deforestación evitada de bosques y coberturas naturales; gestión integral del recurso hídrico y de suelos; gestión de sombrero con especies nativas preferiblemente para control de erosión, filtro de agroquímicos y control biológico y el uso de energías renovables para disminuir el uso de madera en la producción de energía proveniente de bosques naturales.

Para que los anteriores componentes de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) se lleven a cabo se requiere que cada uno de ellos cuente con las siguientes herramientas:

- Investigación y desarrollos científicos y tecnológicos
- Asistencia técnica a través de los servicios de extensión
- Recursos Financieros
- Fortalecimiento Institucional

Otra de las barreras para la competitividad son las relacionadas con la sostenibilidad ambiental del cultivo pues el acceso a determinados mercados estará cada vez más condicionado al cumplimiento de medidas ambientales que incluye las fitosanitarias pero también un esquema de producción con bajas emisiones de carbono en toda la cadena. En últimas generar una caficultura sostenible ambiental, social económicamente le apunta a dos metas: la primera una mejor adaptación al cambio climático del cultivo y la segunda unas mejores condiciones de acceso a mercados internacionales.

Lo anterior no difiere mucho de lo contemplado en el Plan Estratégico de la Federación Nacional de Cafeteros 2008-2012, en el cual se incluye la Propuesta de Valor al Caficultor, en la cual a su vez se incluye un Programa de Competitividad e Innovación en el que se encuentran una serie de líneas estratégicas que abarcan lo siguiente:

- Promover desarrollos científicos y tecnológicos oportunos y pertinentes
- Garantizar la presencia institucional a través de una extensión rural innovadora y eficaz
- Liderar iniciativas que generen un impacto positivo en el medio ambiente

Con respecto a este último punto sobre iniciativas ambientales, el Plan Estratégico establece las siguientes líneas de acción:

- Implementar la protección y sostenibilidad de los recursos hídricos y forestales
- Proteger y promover el valor productivo de la biodiversidad en zonas cafeteras
- Desarrollar e implementar la estrategia cafetera para la mitigación (reducción de emisiones de gases efecto invernadero) y adaptación al cambio climático
- Establecer alianzas con entidades públicas y privadas para desarrollar iniciativas de protección al medio ambiente

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente capítulo pretende hacer un diagnóstico

preliminar sobre la oferta ambiental así como la oferta climática en la caficultura colombiana. Con base en lo anterior se harán una serie de recomendaciones basadas en el esquema de BPA y que pueden coincidir con las líneas de acción planteadas en el Plan Estratégico de la FNC. Dichas recomendaciones pueden abarcar desde las necesidades de investigación y desarrollo hasta el rol del servicio de extensión que en muchos casos requerirá de un fortalecimiento técnico y financiero para cumplir con las ambiciosas metas sugeridas.

#### V.A. **INVESTIGACION Y DESARROLLO**

El sector cafetero colombiano, a través de instituciones como el Centro Nacional de Investigaciones de Café-CENICAFE, ha desempeñado un papel de liderazgo en la generación de conocimiento y tecnologías, que coinciden en general con la estrategia de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y que abarcan desde clima (variabilidad climática, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático), hasta sistemas de producción de café, manejo de la biodiversidad, suelos y agua, entre otros. En algunos de estos campos, los desarrollos y avances de CENICAFE se encuentran a la vanguardia, pero precisamente porque éstos cumplen una función determinante en la competitividad del café es estratégico continuar con estas iniciativas mediante el fortalecimiento de CENICAFE y de otras instancias como los servicios de extensión a través de la provisión de recursos suficientes y permanentes que garanticen la innovación constante, y la implementación efectiva de estrategias que se deriven del conocimiento generado.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo resumirá los retos de investigación que plantean los factores que pueden incrementar la vulnerabilidad o grado de exposición de la caficultura colombiana al cambio climático y por lo tanto incrementar el riesgo de pérdida de competitividad de este sector. Entre dichos factores se encuentran la oferta ambiental, especialmente los niveles de pérdida de cobertura natural, agua, suelos, biodiversidad y servicios ecosistémicos, así como la oferta climática.

##### V.A.1. **OFERTA AMBIENTAL**

##### V.A.1.a. **CAFÉ Y DEFORESTACIÓN**

- Resumen del diagnóstico

Los bosques cumplen un sinnúmero de funciones ecosistémicas fundamentales para la sostenibilidad de la producción cafetera, ya sea en términos de productividad y/o beneficios en el mercado. Hay en ese sentido una correlación directa entre coberturas naturales y regulación hídrica, protección del suelo y el refugio de la biodiversidad. Los ejercicios adelantados con información del IDEAM y del SICA muestran que en los municipios en los que ha aumentado la producción de café ha habido cierta deforestación, pero esta no ha sido proporcional ni derivada directamente del incremento en el área de café. Además, se encuentra que los cultivos cafeteros están en áreas rodeadas por otras actividades que si han incidido sobre el incremento en las tasas de deforestación y por lo tanto en el aumento de la vulnerabilidad de las regiones a los efectos del cambio climático. Como se mencionó antes, se trata de resultados preliminares que deben validarse en profundidad. De confirmarse, se requiere investigación sobre las medidas que serían necesarias adoptar para mitigar estos efectos negativos.

- Recomendaciones

➤ Fortalecer el SICA

- Es importante trabajar conjuntamente con entidades como el IDEAM y el IGAC para determinar a una escala espacial mucho más precisa para determinar las tasas de deforestación tanto en las áreas con cultivo de café como en las aledañas. Articular el SICA con los sistemas de información que tienen las entidades mencionadas puede ayudar a mejorar la calidad y pertinencia de la información.
- Una vez se determine con mayor precisión los niveles de deforestación dentro y fuera de la franja cafetera, es importante determinar las causas de la misma con el objeto de poder lograr una mejor planificación sectorial (por ejemplo ganadería, minería) sobre ordenamiento y uso del suelo que genere a su vez una oferta de bienes y servicios ambientales estable para todos los usuarios de los mismos.
- Para relacionar este punto con el de Buenas Prácticas Agrícolas, de aquí en adelante las nuevas áreas a cultivar con café no deberían provenir de un bosque primario o secundario.
- Al tener identificadas las áreas deforestadas también se puede determinar un portafolio con las áreas que son prioritarias restaurar con cobertura natural para recuperar bienes y servicios ambientales fundamentales para la producción de café. En ese sentido es importante conocer los planes de restauración financiados por el gobierno nacional y local en las áreas cafeteras con el objeto de determinar los avances y vacíos en este portafolio de restauración

#### V.A.1.b. **CAFÉ Y RECURSO HÍDRICO**

- Resumen del Diagnóstico

La cantidad y calidad del agua son fundamentales en la producción y procesamiento sostenible del café. Sin embargo, el sector cafetero carece de información suficiente en términos de la calidad y cantidad de agua superficial, tanto de la que recibe como de la que entrega al sistema.

Los datos más recientes del Índice de Uso de Agua (IUA) y el Índice de Calidad de Agua (ICA) del IDEAM datan del 2010 y arrojan unos resultados muy generales sobre la relación entre la cantidad de agua utilizada por los diferentes usuarios en relación a la oferta hídrica superficial disponible para un periodo determinado, así como las condiciones generales de calidad de agua de una corriente en un punto determinado en un intervalo de tiempo específico. Por ejemplo para el caso del IUA, los análisis se hacen a nivel de subzonas hidrográficas y para el SICA la información se limita a 150 puntos específicos.

Teniendo en cuenta estas y otras limitaciones de la información disponible, los ejercicios adelantados muestran que la mayor proporción del área cafetera se encuentra en zonas de bajo uso del agua, es decir, donde la presión de la demanda es baja con respecto a la oferta disponible, un factor que indudablemente contribuye a la sostenibilidad del café. La franja cafetera es clave para la regulación hídrica del país, pues por ella pasa el 19% de los ríos y quebradas andinos de Colombia puede comprometer seriamente la capacidad de las cuencas para proveer y regular en cantidad y calidad este preciado recurso para la producción y procesamiento de café. Por esta razón, es importante evaluar la degradación de coberturas naturales por deforestación o prácticas agrícolas inadecuadas tanto en la franja cafetera como en las zonas aledañas y tomar medidas al respecto.

El esquema de BPA toma en consideración varias medidas para la gestión ambientalmente

sostenible del recurso hídrico en el cultivo del café y la recolección y manejo de la postcosecha. Recomienda por ejemplo la necesidad de evaluar la procedencia y calidad del agua de riego para evitar que se usen aguas negras o residuales para el riego de germinadores y almácigos sin previo tratamiento. También recomienda medidas para evitar la contaminación de fuentes hídricas por mal transporte, almacenamiento, uso o disposición de fertilizantes o productos fitosanitarios. Adicionalmente en procesos como el beneficio húmedo, las BPA recomiendan establecer un plan para el uso y manejo efectivo del agua, asegurando que el agua esté en condiciones óptimas para el proceso de beneficio, minimizando su uso durante todo el proceso y disminuyendo el riesgo de contaminación con el fin de evitar el impacto en corrientes de agua. Finalmente recomienda acciones para la protección y conservación de las cuencas abastecedoras de agua clave para el sector, incluyendo procesos de restauración ecológica en los márgenes de los ríos.

Con respecto a lo anterior CENICAFE ha generado conocimiento y tecnología relevante como es el caso de los Ecomills, donde se reduce de manera importante el consumo específico de agua y la contaminación generada en el proceso. Sin embargo es preciso determinar el grado de uso de este tipo de tecnologías y conocimiento en todas las fincas cafeteras y los posibles obstáculos para su escalamiento especialmente entre los caficultores pequeños y medianos si se quiere un impacto agregado importante en la optimización del uso de agua y la disminución de la contaminación la caficultura colombiana.

Con el programa de Gestión Inteligente de Agua: agua para una caficultura sostenible (GIA), la Federación Nacional de Cafeteros ha promovido el Plan de Formación Multinivel, a través del cual se realiza la capacitación en temas de agua al servicio de extensión y a 11 mil familias caficultoras, incluyendo 8 mil familias en 25 microcuencas de los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Nariño y Valle del Cauca. Adicionalmente la Federación Nacional de Cafeteros avanza con el respaldo de CENICAFE en el desarrollo de estrategias que le permiten el cálculo y la gestión de la huella hídrica en el ciclo de producción del café hasta obtener el café pergamino seco y determinar su impacto en los recursos hídricos en la zona del programa y evaluar el impacto de la implementación de las tecnologías limpias y BPA. De nuevo, es preciso medir el nivel de implementación y de impacto en el cultivo de este tipo de programas.

- Recomendaciones

- Generación de Información sobre oferta y demanda de agua: Es importante entender las competencias, roles y responsabilidades de las diferentes entidades para optimizar los esfuerzos dirigidos a la generación de información sobre calidad y cantidad de agua a nivel de microcuencas.
- La información derivada de estos esfuerzos es útil para un sinnúmero de sectores y actores que confluyen en un área geográfica dada, por lo tanto, se requiere fortalecer los espacios que permitan poner al alcance de todos la información generada
- Gestión del Recurso Hídrico en el marco de las Buenas Prácticas Agrícolas: Se requiere evaluar el nivel de conceptualización e implementación del Plan de Manejo de agua del sector cafetero para optimizar su uso y reducir su desperdicio en todo el ciclo de producción y procesamiento del café. Así mismo se debe evaluar el nivel de avance de las medidas contenidas en dicho Plan para evitar la contaminación de fuentes hídricas en todo el proceso de cultivo.
- Escalamiento de Pilotos de Gestión del Agua: Programas como el de Gestión



Inteligente del Agua o el Ecomill, constituyen una aproximación acertada para un manejo adecuado del recurso hídrico en algunos de puntos específicos de la cadena de producción y procesamiento del café. Se requiere sin embargo un análisis detallado para contar con la información necesaria sobre el estado del recurso hídrico en las principales cuencas abastecedoras del sector cafetero del país y los niveles de financiación requeridos para escalar estas aproximaciones a todas las familias caficultoras, no solamente a nivel de capacitación sino de las adecuaciones necesarias en el cultivo y en el procesamiento. Este análisis debería por ejemplo determinar el nivel de implementación de los Ecomills, específicamente los cuellos de botella para su escalamiento a niveles que generen impactos visibles en la reducción de externalidades ambientales.

- Ordenamiento y Gestión Integral del Recurso Hídrico a nivel de cuenca: se deben conocer los procesos de elaboración y aprobación de los POMCAS (Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas) en las jurisdicciones pertinentes a la caficultura para proveer información oportuna en estos procesos de ordenamiento del recurso hídrico a nivel macro y poder conocer cómo pueden los determinantes ambientales incidir en la ordenación del área cultivada del café.
- Servicio de Extensión: se debe analizar con más detenimiento el rol y la calidad de los servicios de extensión en la puesta en marcha de la gestión integral del recurso hídrico en el marco de las BPA con el caficultor y que incluyen los programas de la FNC mencionados anteriormente.

#### V.A.1.c. **CAFÉ Y BIODIVERSIDAD**

- Resumen del Diagnóstico

Las zonas cafeteras en Colombia coinciden con las áreas en donde se distribuyen los bosques Andinos y Sub-Andinos, los cuales albergan una de las floras y faunas más ricas y únicas del mundo. El alto recambio de especies entre cuencas y el rango altitudinal que comprende zonas de transición entre tierras bajas y montañas, son algunos de los factores que promueven la gran biodiversidad de la zona cafetera.

La información existente (donde CENICAFE ha jugado un papel importante en la generación de la misma) ha llevado a sugerir que la alta biodiversidad que persiste en los paisajes cafeteros está relacionada en gran medida con la heterogeneidad espacial y variedad de usos del suelo (cercas vivas, zonas en rastrojo, bosques de cañadas y los diferentes sistemas de cultivo del café) que allí ocurren y que permiten que grupos biológicos con diferentes requerimientos puedan sobrevivir. No obstante, los pocos estudios a escala de paisaje y la falta de estudios comparativos con paisajes dominados por otros usos agrícolas, no permiten concluir sobre la contribución relativa de los paisajes cafeteros a la biodiversidad.

Si bien hay avances importantes en el inventario de la fauna y flora presentes en las zonas cafeteras (algunos de estos estudios han sido elaborados por CENICAFE), el entendimiento de los patrones de diversidad a escala de paisaje es limitado, como reflejo de los aún escasos esfuerzos realizados en ese sentido.

- Recomendaciones

- Entre las necesidades de investigación identificadas por Cenicafé se encuentran el

estudio de la ecología de las especies, comunidades y ecosistemas; la ampliación de la cobertura a regiones que no han sido estudiadas y el monitoreo para la evaluación de tendencias poblaciones y de la diversidad en general.

- Se considera importante fortalecer el enfoque del estudio de la biodiversidad hacia la identificación, evaluación y valoración de los beneficios que ésta ofrece a los diferentes actores involucrados en la cadena productiva del café. En otras palabras, hacer uso del marco de los servicios ecosistémicos de manera explícita, lo cual puede ayudar a hacer más evidente la conexión entre la importancia de la biodiversidad y sostenibilidad de la caficultura. En ese sentido, se podría sugerir medir de manera más precisa el estado de avance del Plan Estratégico 2008-2012 de la FNC con respecto a la protección y promoción del valor productivo de la biodiversidad en zonas cafeteras

#### V.A.1.d. **CAFÉ Y SUELOS**

- Resumen del Diagnóstico

El suelo junto con el recurso hídrico constituyen los insumos básicos para la producción agrícola. Mantener el suelo en buen estado y sin evidencias de degradación permite una producción agrícola sostenible, reduce los costos de manejo (ej. fertilización) y el riesgo a pérdidas eventuales por deslizamientos u otras razones. Un suelo en buen estado también genera menores niveles de sedimentación en los ríos y por lo tanto una mejor regulación hídrica de los mismos.

La erosión de suelos es una amenaza significativa para el café considerando que buena parte de este se produce en zonas con pendientes pronunciadas. Así mismo, la utilización o no de los suelos de acuerdo a su vocación puede repercutir en los costos de manejo y los riesgos. Por estas razones, resulta importante para el sector cafetero evaluar cómo son los niveles de erosión y conflictos de uso del suelo en las áreas cultivadas en café y cómo varían estas condiciones en el tiempo.

Para lo anterior, se cruzó el mapa de erosión del año 2003 del IGAC (abajo se discuten sus limitaciones) con la información del SICA de 2010 y 2013 para determinar el área de café con amenaza de erosión. Se observa un ligero crecimiento en el área cafetera sin erosión o con baja erosión entre 2010 y 2013, con un incremento de 18 mil hectáreas (vs cerca de 1 millón de hectáreas sembradas en café) en las categorías moderada y severa. También es interesante anotar la presencia de café en zonas de sedimentación, en donde materiales erodados en otras partes se depositan, y aunque significaría una “ganancia” de suelo, se acumulan sobre el suelo original y pueden generar problemas en el crecimiento de los cultivos. En 2013 solamente el 17.7% del área cafetera estaría en suelos “Sin Erosión” (con un ligero aumento), pero el 77% de la expansión entre 2010 y 2013 tuvo lugar en zonas con problemas de erosión, y estimamos que en 2013 un 82% del área cafetera está en zonas donde el uso del suelo podría requerir esfuerzos adicionales para garantizar su sostenibilidad. Los resultados a nivel nacional sugieren, entonces, que la producción cafetera se sigue dando principalmente en áreas donde hay niveles importantes de erosión, aun cuando el comportamiento es bastante heterogéneo en el país.

Con la información disponible no fue posible llegar a un diagnóstico concluyente sobre si cierto tipo de caficultura (tradicional, tecnificada joven, tecnificada envejecida) está más asociado a una mayor o menor erosión.

Con respecto a la relación de suelos erosionados y distribución del sombrero, el análisis de

los cambios en el área cafetera para cada tipo de luminosidad y categoría de erosión evidencia la transformación hacia tipos de caficultura con menos luminosidad, con un énfasis muy fuerte en la caficultura a plena exposición y una reducción importante de la caficultura bajo sombra. La reducción del sombrío se asocia a sistemas productivos que buscan una menor incidencia de la roya. Sin embargo, desde el punto de vista de sostenibilidad del recurso suelo, puede ser contraproducente en particular en áreas con altos niveles de erosión, ya que el dosel del sombrío representa una capa adicional que puede reducir la intensidad de la lluvia, y de esta manera, reducir la erosión. En todo caso, la adopción del esquema de BPA en otros tipos de caficultura puede minimizar el potencial de erosión.

- Resumen del Diagnóstico sobre conflicto en el uso del suelo en la zona cafetera

Para evaluar el tipo de conflicto de uso del suelo de las zonas cafeteras de Colombia, se cruzó el mapa de conflicto de uso de suelo con la información del SICA para 2010 y 2013, permitiendo establecer la cantidad de área sembrada que, para cada año, tenía algún tipo de conflicto de uso del suelo (subutilización o sobreutilización). Para poder interpretar los resultados es relevante mencionar que la subutilización y sobreutilización tienen un significado muy distinto. Mientras que en la subutilización no se está aprovechando la vocación potencial de un suelo (por ejemplo, un lugar con vocación agrícola utilizado para ganadería), no necesariamente se está degradando la calidad de ese suelo. En el caso de la sobreutilización la situación es diferente. En un suelo sobre utilizado se le está explotando más allá de lo que potencialmente permite su vocación, por lo que la sobreutilización conlleva la degradación del suelo. En este sentido, las zonas cafeteras que se están sobre utilizando pueden dar lugar al uso no sostenible de este recurso.

Para los dos años analizados (2010 y 2013), el área sin conflicto ha disminuido entre 2010 y 2013, mientras que las dos categorías con conflicto han aumentado. El área sobre utilizada ha crecido en casi 11,900 hectáreas, lo cual implica que la expansión del área de café se ha hecho en zonas que potencialmente no tienen vocación para cultivos intensivos y semi-intensivos. Porcentualmente, casi no hay cambios entre los dos años analizados. Sin embargo, llama la atención que más del 52% del área cafetera tiene conflicto por sobreutilización. Considerando que más de la mitad del área cafetera está siendo sobre utilizada, si no se aplican buenas prácticas que minimicen los impactos y reduzcan los costos de manejo éstas pueden llegar a ser insostenibles. Estos resultados deben tomarse como indicativos debido a las limitaciones de la información existente.

Una alta proporción del esfuerzo de renovación de cafetales, se viene dando en suelos sin conflicto o subutilizados. La tendencia general es una renovación activa de cafetales y una reducción en las zonas donde hay sobreutilización con caficultura tradicional y tecnificada envejecida. A pesar de lo anterior, el 52.5% de la caficultura en Colombia se da en áreas sobre utilizadas, y las 50,102 ha de cultivo tecnificado joven en zonas con conflicto de sobreutilización representan el 56.4% del aumento en este tipo de cultivo. Todas estas hectáreas probablemente van a requerir esfuerzos adicionales mediante buenas prácticas agrícolas para garantizar un uso sostenible del suelo.

Se observa una contracción de la caficultura en zonas sin conflicto, y un aumento del número de hectáreas en las regiones con conflictos de uso del suelo, más marcado en las zonas con subutilización y menos en las zonas con sobreutilización. Los cambios más importantes se dan en la caficultura a plena exposición, donde casi 60,000 hectáreas han remplazado la caficultura con otros tipos de luminosidad o han sido establecidas. Hay un ligero aumento (de casi 3% en términos

relativos) en la dominancia de la caficultura con sol que se encuentra en áreas con conflicto de uso del suelo por sobreutilización. Adicionalmente, es muy evidente la reducción del sombrero asociado a los cafetales, lo cual potencialmente puede incrementar la degradación del suelo al exponerlo más fácilmente a la erosión causada por la lluvia.

El mercado está cada vez más dándole importancia a la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero generadas por las diferentes etapas del ciclo de vida de los productos. Teniendo en cuenta lo anterior, la Federación Nacional de Cafeteros avanza con el respaldo de Cenicafé, en el desarrollo de estrategias que le permitan el cálculo y la gestión de la huella de carbono en toda la cadena de valor del café colombiano, desde el cultivo hasta la taza. La metodología para el cálculo de la huella de carbono está implementándose en un piloto en 1000 fincas productoras de café en el Departamento de Nariño, cuyos resultados fueron verificados por Icontec. Esto permite identificar y optimizar procesos a partir de la implementación de BPA para así lograr una disminución efectiva de las emisiones de gases efecto invernadero en la cadena de valor del café en Colombia (por ejemplo la deforestación y la sobreutilización de fertilizantes nitrogenados son una de las principales fuentes de emisión de gases efecto invernadero en Colombia). En últimas, con una menor huella de carbono se podrán traducir en mayores ventas como café “carbono neutral” en un mercado que cada vez más está valorando productos con bajas emisiones de GEI.

- Recomendaciones sobre café y suelos
  - Para que un suelo sea sostenible debería estar en la categoría “sin erosión”, ya que eso, en principio, facilitaría el uso agrícola a perpetuidad. Esto no significa que no requiera el uso de insumos como fertilizantes y otros acondicionadores del sustrato, pero sí que el recurso suelo permanece en el lugar de producción con mayor facilidad, reduciendo los costos de manejo y el riesgo. En la medida en que se pierde el horizonte superficial, la capacidad del suelo para mantener la productividad agrícola se ve seriamente amenazada, y por ende, su sostenibilidad como factor de producción. Con la pérdida del suelo superficial es necesario suplir los minerales y nutrientes que ha perdido el suelo con una mayor cantidad de fertilizantes que los que el suelo necesitaría si no tuviera erosión.
  - La adopción de BPA en aquellas áreas de café con problemas de erosión es importante para reducir o incluso acabar con la pérdida de suelo, reduciendo así los costos de manejo asociados a áreas con mayor erosión. El esquema de BPA recomienda adoptar técnicas de cultivo adecuadas y encaminadas a reducir la erosión del suelo como por ejemplo la construcción de drenajes, el manejo de coberturas vivas, la aplicación de fertilizantes orgánicos y el establecimiento de árboles y arbustos en las orillas de los caminos y carreteras así como de fuentes de agua, entre otros
  - En general, como lo afirma también el trabajo de Matiello (2013) para la Misión, el estudio de suelos en el país (y su relación con las necesidades específicas de fertilización) constituyen un área prioritaria de investigación en café.
  - Es necesario contar con mayor información sobre el estado de los suelos en las áreas de producción cafetera: se sugiere llevar a cabo una revisión más detallada de las investigaciones desarrolladas por las facultades de agronomía en diversas universidades y centros de investigación como Cenicafé, con el fin de evaluar cuáles conjuntos de variables valdría la pena incorporar para derivar modelos más

detallados para entender mejor los procesos de erosión y conflicto en áreas cafeteras. Por ejemplo, el rol que juegan las coberturas vegetales (estratos, composición y distribución del sombrero), en la redistribución de la lluvia. Probablemente se requerirán esfuerzos importantes para generar información sobre dichas variables en las escalas apropiadas

- Dadas las limitaciones de información no es posible establecer una correlación clara entre el tipo de caficultura y nivel de erosión. En ese sentido es indispensable hacer un análisis a una escala más detallada sobre el impacto de las buenas prácticas agrícolas en la reducción o eliminación de la erosión de suelos. Hay ejemplos, como en algunas de las zonas caficultoras en el cañón del Chicamocha, donde el café ha servido como herramienta para la recuperación de suelos. Igualmente, sería muy importante poder tener resultados de estudios detallados que permitan ilustrar la relación entre tipos de caficultura, luminosidad y su relación con la erosión de suelos.
- Es conveniente elaborar un sistema de información con la identificación del tipo de suelo de cada predio y sus respectivos análisis físicos y químicos. Esto permitirá incorporar técnicas más efectivas en el cultivo para mejorar o mantener la estructura del suelo y evitar la compactación.
- Escalar la medición de la huella de carbono a través de un servicio de extensión innovador y eficaz con el apoyo técnico de Cenicafé en la mayor extensión de caficultura posible no solamente por cuestiones de mayor acceso al mercado sino por sostenibilidad en la producción. Suelos y coberturas naturales en buenas condiciones así como esquemas de cultivo con sombrero pueden incluso llegar a capturar carbono, generar unas mejores condiciones para la producción y una menor necesidad de adecuación de suelos con fertilizantes nitrogenados.
- No es claro a través de qué mecanismos se hará el esquema de certificación de la huella de carbono y cómo y a qué costos se involucrará el pequeño caficultor en este proceso, teniendo en cuenta que solamente 130 mil productores de los 563 mil están vinculados a esquemas de verificación o certificación.

#### V.A.1.e. **CAFÉ Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS**

- Resumen del Diagnóstico

WCS realizó una búsqueda de información publicada o en internet y visitas a diversas entidades acerca de servicios ecosistémicos en agro ecosistemas de café o relacionados con el cultivo del café. Aunque muchos estudios y publicaciones incluyen el término “servicios ecosistémicos”, muy pocos los evalúan. Es importante tener en cuenta que este término es relativamente reciente y empezó a ser utilizado cada vez con mayor frecuencia después de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (M. A. 2005), por lo tanto, para la búsqueda se incluyeron términos que han sido utilizados como equivalentes (e.g bienes y servicios ambientales) y directamente los potenciales procesos, funciones o servicios que pudiesen haber sido objeto de estudio (e.g erosión, agua, polinización, control de plagas, etc). Los 14 estudios encontrados y relacionados en el anexo 16, abarcan diversos temas como reciclaje de nutrientes, calidad del suelo, control biológico y producción de café. Sin embargo, el bajo número de estudios no permite obtener conclusiones robustas sobre cada uno de los temas, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones de diseño experimental en algunos casos, donde la muestra y/o réplicas

experimentales son insuficientes.

Los cambios en coberturas observados en el diagnóstico (tanto naturales como no naturales) pueden estar dando lugar a cambios en la configuración espacial de algunos usos del suelo (como los bosques que proveen servicios ecosistémicos importantes para el café. Por ejemplo, la excesiva fragmentación de las áreas naturales podría afectar servicios de provisión y regulación. Existen umbrales específicos en relación al tamaño y forma de los fragmentos naturales, que si se cruzan podrían afectar estos servicios. Sin embargo, la información disponible no es suficiente para determinar dichos umbrales.

Aunque es evidente la pérdida de coberturas naturales en la franja cafetera colombiana, no hay una aparente relación con los cambios en el área destinada al cultivo de café, sugiriendo que son otros los factores (“drivers”) que están dinamizando estos cambios. Independientemente de cuáles son las variables responsables por las pérdidas de coberturas naturales, estos cambios podrían estar afectando los servicios ecosistémicos asociados a estas coberturas y de los cuáles depende la caficultura.

Teniendo en cuenta la significativa contribución de la franja cafetera a la biodiversidad total del país, y considerando el bajo número de estudios encontrados sobre la relación entre biodiversidad, servicios ecosistémicos y calidad y productividad del café, es importante profundizar su conocimiento y su relación con la sostenibilidad de la caficultura.

La tendencia hacia sistemas de cultivo con menos sombrío, en donde se busca un aumento en los servicios de aprovisionamiento (la producción cafetera), puede estar afectando otros servicios (control de plagas con biodiversidad local, hojarasca que provee nutrientes, entre otros), dada la simplificación del el agro ecosistema. Este es uno de los aspectos que, con el nivel de detalle del que se dispone en este diagnóstico, no es posible confirmar.

- Recomendaciones

- Es necesario enfocar los esfuerzos de investigación a la comprensión de los umbrales, es decir, su relación con la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, la productividad del café y su variación en diferentes contextos biofísicos.
- En particular, sería valioso incorporar información sobre calidad y productividad del cultivo, así como mejor información espacial del área cultivada con café, a los sistemas de información existentes (e.g SICA).
- Por principio de precaución se sugiere minimizar la fragmentación y reducción de las coberturas naturales, en particular en aquellas áreas donde los niveles de transformación son más altos.
- Sería conveniente realizar otros análisis dirigidos a entender cuáles son los factores asociados a las pérdidas de coberturas naturales, preferiblemente de manera conjunta con otros sectores agrícolas.
- Entre las necesidades de investigación identificadas por Cenicafé se encuentran el estudio de la ecología de las especies, comunidades y ecosistemas; la ampliación de la cobertura a regiones que no han sido estudiadas y el monitoreo para la evaluación de tendencias poblaciones y de la diversidad en general.
- Adicional a esto, se considera clave fortalecer el enfoque del estudio de la biodiversidad hacia la identificación, evaluación y valoración de los beneficios que ésta ofrece a los diferentes actores involucrados en la cadena productiva del café.

En otras palabras, hacer uso del marco de los servicios ecosistémicos de manera más explícita, lo cual puede ayudar a hacer más evidente la conexión entre la importancia de la biodiversidad y sostenibilidad de la caficultura.

- Se sugiere estudiar con mayor profundidad cómo varía la oferta de servicios ecosistémicos para la producción cafetera (disponibilidad de agua, suelos, reducción incidencia de plagas y enfermedades, refugio para biodiversidad) en distintos tipos de sistema productivo.

## V.A.2. OFERTA CLIMATICA Y CAMBIO CLIMATICO

- Resumen del Diagnóstico

La oferta climática está definida como las condiciones atmosféricas propias de una región que incluye la cantidad y frecuencia de lluvias, la humedad, la temperatura, los vientos, entre otros. El cambio climático afecta la oferta climática a través de los cambios en los patrones de precipitación y generando eventos climáticos cada vez más extremos y frecuentes (lluvias torrenciales, sequías extremas). Aunque aún está por determinarse la correlación exacta entre el cambio climático y el incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos como la Niña o el Niño, lo cierto es que el país es cada vez más vulnerable a este tipo de eventos con las consecuencias que estos acarrearán en pérdidas en el sector agrícola y pecuario, vivienda e infraestructura y vidas humanas que le han significado, en el último Fenómeno de la Niña que se prolongó durante el periodo 2010-2012, cerca de 2 puntos del PIB. Naciones Unidas ha identificado a Colombia como el 3er país más vulnerable a los impactos de los efectos adversos del cambio climático.

Según los modelos de predicción de cambio climático, las temperaturas promedio se incrementarán progresivamente y los patrones de precipitación cambiarán, lo cual afectará la producción de café tanto de manera directa como indirecta. Es probable que los impactos varíen dependiendo de las regiones geográficas y entre los sistemas de producción, por lo cual algunos de los cambios climáticos podrían ser benéficos, mientras otros probablemente serán desfavorables.

De manera resumida, los impactos del cambio climático previstos sobre el café podrían llegar a ser los siguientes:

### Cuadro 6 Impactos del Cambio Climático en el Café

#### 1) Aptitud de la tierra para el cultivo de café y Migración

**Directo:** Los cambios en el clima y la variabilidad del mismo indican que habrá una relocalización drástica del uso actual de la tierra y la aptitud para la producción de café, y por consiguiente las áreas aptas migrarán hacia arriba en el gradiente altitudinal (Laderach et al. 2011). Esto significa que habrá áreas que se convertirán en sitios inadecuados para el café, donde los productores de café necesitarán identificar cultivos alternativos, y también habrá áreas que mantendrán su aptitud para café, siempre y cuando los productores adapten sus manejos agronómicos a las nuevas condiciones que experimentará el área. Este escenario genera diferentes impactos a diferentes altitudes con “ganadores” siendo agricultores en regiones que actualmente son demasiado altas para la producción de café, y con “perdedores”, que son los que actualmente están en altitudes menos viables para el

cultivo de café de alta calidad.

**Derivado / Indirecto:** Como es probable que las áreas aptas para la producción de café se muevan hacia un mayor gradiente altitudinal, podría haber una concentración de la producción en áreas donde será posible cultivar café de alta calidad. Además de eso, el cambio del uso de la tierra podría tener implicaciones, o para otras tierras agrícolas, o para la biodiversidad de los ecosistemas naturales remanentes (Baker & Hagggar, 2007; Masters et al. 2010). Para los países con menos alternativas comparativamente ventajosas, las opciones de diversificación sostenibles son pocos. En Colombia por ejemplo, las tierras cafeteras se están convirtiendo en pastizales para el ganado e incluso en cultivos anuales, lo cual puede tener un sentido económico, pero impactos negativos con respecto a compactación del suelo, la erosión y la escorrentía superficial de fertilizantes, afectando a la calidad de las aguas (Baker & Hagggar, 2007; Schroth et al. 2009; Masters et al. 2010). En comparación con una planta perenne como el café, los servicios ecológicos proporcionados por una planta anual son bastante reducidos. Además, las reservas de carbono del paisaje disminuirían cuando reservas forestales ricas en carbono y las áreas de café de sombra se convierten en sistemas más pobres en carbono como de pastos u otros sistemas de cultivos alimentarios (Schroth et al. 2009).

## 2) Calidad

**Directo:** Con el aumento de las temperaturas, la tasa de maduración del café podría incrementarse con la consecuente disminución de la calidad (Baker & Hagggar, 2007). Atributos relacionados con la calidad de café, como la acidez del café escaldado, son además del aroma características importantes que distinguen la calidad de café de diferentes áreas. En un estudio de caso en el Departamento Veracruz de México, se predijo que las zonas adecuadas para la característica acidez se moverían hacia altitudes más altas, concluyendo que el aumento de la temperatura y la disminución de la precipitación genera un impacto negativo sobre el contenido de acidez del café (Laderach et al. 2011).

**Derivado / Indirecto:** Los cafés que cumplan con los requisitos de calidad de los mercados especializados se encuentra actualmente más que todo en alturas superior a 1000 m, pero es probable que este límite también se moverá hacia arriba, lo que resultará en precios más bajos para muchos productores de café que luego pierden el acceso a estos mercados más lucrativos, y tendrán que competir en el mercados con productores de bajo costo de países como Brasil y Vietnam (Gay et al. 2006), mientras que los mercados de cafés especiales pueden satisfacer su demanda cada vez más en otros países donde los productores serán menos afectados. A pesar de que las condiciones para el cultivo de café podrían mejorar en altitudes superiores a 1700 m, la zona de las fincas de café existentes que se beneficiarían de estos cambios sería bastante pequeña y el potencial de expansión del café a esta altura sería mínimo (Laderach et al. 2011).

## 3) Fenología del café

**Directo:** Café Arábico requiere temporadas definidas para sus fases fenológicas, por consiguiente los cambios en temperatura, precipitación e irregularidades en las temporadas podrían afectar los procesos como la florescencia o etapas de la maduración de los frutos. En un estudio sobre el impacto del cambio climático sobre el café en Uganda realizado por



CIAT y el IITA (Institute for Tropical Agriculture) se encontró, que los cambios estacionales (como sequía prolongada, lluvias más pesadas, lluvias mal distribuidas o menos lluvias en la temporada de lluvia), particularmente en las zonas bajas tenían un impacto negativo sobre la florescencia (por lluvias mal distribuidas) y la maduración del fruto (Jassogne et al.2013). Si las lluvias no se sostienen o se producen lluvias muy fuertes, tanto la flor del café como su fruto pueden caer del árbol.

**Derivado / Indirecto:** Cuando los patrones de lluvia menos confiables en el inicio de la temporada de lluvias se llevará a floración y la maduración del fruto irregular, lo que requiere más ciclos de cosecha, y eso aumentaría los costos de producción, porque los agricultores tendrían que cosechar café durante todo el año y no en períodos distintos. Irregularidades en los proceso de maduración de los frutos causará que el crecimiento del fruto estaría reducido y después se traducirá en un menor número de granos, más pequeños y de menor calidad (y por lo tanto precios bajos). En general, la influencia del cambio climático sobre la fenología del café puede tener un impacto negativo sobre el rendimiento, y a consecuencia de ello, poner en riesgo los medios de vida de los agricultores.

#### 4) Plagas y enfermedades

**Directo:** Es probable que el control de plagas o enfermedades ya siendo problemáticos bajo el clima actual, se agravarán por los efectos del cambio climático - recientes epidemias y aumentos en la incidencia de plagas y enfermedades a través de las regiones de cultivo de café de América Latina, África y Asia parecen confirmar esta hipótesis. Se supone que patógenos y plagas del café tienden a seguir la migración de café y que se ampliarán su área de distribución geográfica a altitudes mayores. Un estudio sobre la tolerancia térmica de la broca (*H. Hampei*) estimó que un aumento de la temperatura de sólo 1 °C puede resultar en procesos de desarrollo acelerados y desplazamientos geográficos (latitud y altitud) (Jaramillo et al. 2009, 2011). En Colombia, por ejemplo, el clima ya ha tenido efectos drásticos sobre la aptitud de las regiones de cultivo del café - no se cultiva por debajo de 1200 m, entre otras cosas porque los cambios en las temperaturas nocturnas se han convertido en condiciones muy favorables para la broca (Baker & Haggard, 2007). La alta incidencia de la roya del cafeto en Colombia, registrado entre 2008 - 2011, se atribuyó a cambios en las condiciones ambientales (y agronómicos) (Cristancho et al. 2012), parecido como en la crisis de la roya que se estaba presentando este año especialmente en el sector del café Mesoamericano.

**Derivado / Indirecto:** Ya bajo condiciones actuales, las plagas y enfermedades del café pueden causar pérdidas significativas tanto en el rendimiento como en la calidad del café. El cambio climático a un lado tiene un efecto directo a la distribución y biología de plagas y patógenos, que, en el caso de efectos favorables para un cierto organismo implicaría más problemas en el control del mismo. Al otro lado, bajo condiciones futuras, el café será expuesto a más estrés abiótico (como estrés de sequía), lo cual hace a la planta aún más vulnerable a plagas y enfermedades, incluidos aquellos, que bajo condiciones actuales todavía no se ven como plagas y enfermedades económicamente importantes. En sistemas de producción de café más intensivas, como sistemas expuestos al sol, es posible que el uso de pesticidas sintéticos se aumente, lo cual podría afectar componentes del

ecosistema como la biodiversidad y los servicios ecosistémicos relacionados con ella.

El sector cafetero colombiano es un líder en el desarrollo e implementación de herramientas para la evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático y la variabilidad climática. Sus desarrollos se encuentran a la vanguardia de la evaluación integral de la vulnerabilidad en el país, lo cual ha dinamizado espacios de articulación dentro del sector agrícola. El sector cafetero actualmente participa en algunas iniciativas enfocadas en monitorear el clima y su variabilidad, así como en evaluar la vulnerabilidad de regiones cafeteras particulares frente al cambio climático. Dichas iniciativas buscan integrar al sector agrícola alrededor de una misma aproximación y desarrollos de tecnologías de la información. Cenicafé ha participado activamente, impulsando y liderando estos procesos. A continuación se describen algunos ejemplos:

*Red Interinstitucional de Cambio Climático y Seguridad Alimentaria de Colombia – RICCLISA.* Los actores de Ciencia, Tecnología e Innovación públicas y privadas, relacionados con Clima y Agricultura crearon esta red desde noviembre de 2009, con la intención de aprovechar las sinergias entre organizaciones e investigadores y abordar problemas prioritarios relacionados con la seguridad alimentaria y la variabilidad y el cambio climático.

*Iniciativa AVA (Agricultura, Vulnerabilidad y Adaptación).* Es un esfuerzo conjunto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y otras instituciones como la Universidad del Cauca, Universidad de Caldas, Cenicafé y el CIAT. Tiene como objetivo desarrollar una metodología que permita cuantificar y analizar la vulnerabilidad del territorio y de los sistemas productivos, para apoyar la planificación integral de los procesos productivos, la sostenibilidad y la conservación de la Cuenca Alta del Río Cauca. En este proyecto piloto se clasificaron las cuatro dimensiones de vulnerabilidad (biofísica, político-institucional, económica-productiva y socio-cultural) en categorías, con indicadores propios, para medir la vulnerabilidad al cambio climático en la Cuenca Alta del Río Cauca. Los resultados permiten clasificar la vulnerabilidad de cada municipio frente a estos indicadores y realizar una planeación acorde.

*Plataforma Agroclimática Cafetera ().* Es una herramienta de apoyo a la toma de decisiones desarrollada por Cenicafé, que permitirá incrementar la certidumbre al momento de decidir con respecto al manejo del cultivo del café a partir de las condiciones meteorológicas y geográficas de cada región. Esta nueva plataforma se apoya con los datos históricos recopilados por Cenicafé a través de su red de 231 puntos de observación convencionales y automáticos. La calidad y utilidad de esta herramienta ha permitido que otras instituciones y entidades incorporen información antes no disponible.

Estas iniciativas constituyen un avance importante en la integración de los sectores agrícolas, permitiendo entender e incorporar datos climáticos para la toma de decisiones en el territorio. La continuidad de estas iniciativas requiere recursos financieros para mantener y expandir su operación, tanto en el ámbito espacial como temporal. Adicionalmente, es necesaria la innovación continua, para profundizar en otras temáticas. Lo anterior garantiza que estas iniciativas continúen siendo un referente para el sector, la región y el país.

- Recomendaciones

- Es importante refinar los escenarios de cambio climático a una escala menor tanto

geográfica como temporal: para cada región cafetera y con escenarios al 2020 y 2025. Lo anterior permitirá modelar mejor la vulnerabilidad del sector frente a estos escenarios y por lo tanto diseñar medidas más efectivas de adaptación

- Si bien la FNC está adelantando pilotos para cuantificar y analizar la vulnerabilidad del territorio y de los sistemas productivos y a partir de allí definir medidas de adaptación, es importante escalar estos esfuerzos a todas las regiones cafeteras del país, sabiendo que las condiciones de vulnerabilidad cambian de acuerdo con el grado de exposición del cultivo a las amenazas de eventos climáticos frecuentes y extremos.
- Una medida de adaptación gana-gana es la incorporación plena de los componentes de las BPA en todos los cultivos. Esto por supuesto como se verá más adelante, reforzará en algunos casos la investigación y el desarrollo de tecnologías en varias de las líneas de acción de las BPA. En otros casos se requerirá de un fortalecimiento del proceso de transmisión esta investigación y desarrollo a los servicios de extensión y de volver el servicio de extensión más efectivo en la incorporación de las BPA en la cadena de valor del café con el caficultor. Adicionalmente es probable que se requiera de una financiación adecuada y constante para todo lo anterior y para aquellas inversiones en el cultivo necesarias para asegurar las condiciones mínimas para que las BPA se incorporen efectivamente

#### V.B. BUENAS PRACTICAS AGRICOLAS

- Resumen del Diagnostico

Las BPA hacen referencia a la aplicación de las recomendaciones y conocimientos disponibles para la sostenibilidad social, ambiental y económica de procesos de producción in situ y de posproducción, que permiten obtener productos agrícolas alimentarios y no alimentarios seguros y saludables. Los principales objetivos de las BPA son la calidad de los alimentos, la eficiencia de la producción, la calidad de vida de productores y consumidores, y los beneficios para el ambiente a mediano y largo plazo

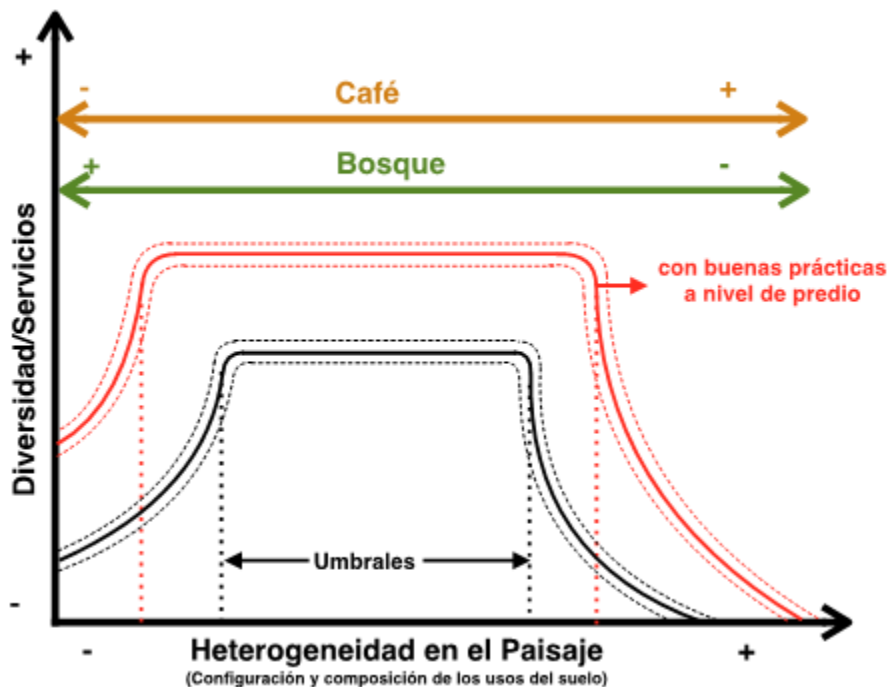
Las BPA le permiten al agricultor:

- Estar preparado para exportar a mercados exigentes (mejores oportunidades y precios). En el futuro próximo, probablemente se transforme en una exigencia para acceder a dichos mercados.
- Obtener mejor y nueva información de su propio negocio. El productor comprende mejor su negocio y por ende, lo habilita a tomar mejores decisiones.
- Mejor gestión (administración y control de personal, insumos, instalaciones, etc.) de la finca(empresa) en términos productivos y económicos. Aumento de la competitividad de la empresa, por reducción de costos (menores pérdidas de insumos, horas de trabajo, tiempos muertos, etc.)
- Tener personal comprometido con la empresa, con aumento de la productividad por mayor especialización y un trabajo agropecuario digno.
- Poseer mejor imagen de la empresa ante sus compradores. Oportunidades de nuevos negocios.
- Para las comunidades rurales locales, las BPA representan un recurso de inclusión en los mercados locales, regionales e internacionales. Pueden demostrarse a ellas

mismas que se pueden integrar con éxito, mejorando su calidad de vida, sin dejar de lado sus valores culturales.

En paisajes con algún nivel de transformación, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos probablemente se maximizan cuando la heterogeneidad es intermedia, y disminuye de manera drástica cuando se cruzan ciertos umbrales (e.g. cantidad de bosque es menor a XX%). Las BPA pueden tanto aumentar los niveles de biodiversidad y los servicios ecosistémicos asociados (figura 13) en un paisaje dado, como la resiliencia de la biodiversidad y servicios ecosistémicos a cambios en los usos del suelo en dichos paisajes (cambiando los valores de los umbrales máximos y mínimos).

Gráfico 40  
Biodiversidad en Función del Área de Bosque y café



Fuente:

En el caso de Colombia, es evidente el liderazgo que Cenicafé ha ejercido en el desarrollo de BPA específicas para la caficultura. Es posible evidenciar, a través de la información publicada y las entrevistas con Cenicafé respecto a las BPA, que los esfuerzos inicialmente se concentraron en el desarrollo y promoción de prácticas relacionadas con la productividad, inocuidad y calidad del café (e.g avance técnico 349 - 2006), mientras que aquellas relacionadas con temas ambientales y sociales fueron recibiendo atención posteriormente (Farfán 2007, FNC-Cenicafé, 2013).

Actualmente, Cenicafé promueve la cultura de la sostenibilidad con base en un Sistema de Gestión Integrado de Buenas Prácticas Agrícolas (FNC-Cenicafé 2013), las cuales se agrupan en tres componentes (Tabla 4). El componente social cuenta con un nivel de desarrollo menor comparado con los otros dos componentes. Sin embargo, los proyectos en curso que se implementan a escala de microcuencas están sirviendo como plataforma para implementar y evaluar de manera integral las BPA.

Cuadro 7  
Buenas Prácticas Agrícolas en la caficultura Colombiana

Componentes de las BPA (FNC-CENICAFE 2013)	Descripción general (FNC-CENICAFE 2013)	Aspectos espec (basado en Farfa
Componente Técnico-económico	La calidad del café depende del control sobre todos los procesos pre cosecha y post cosecha, razón por la cual la aplicación de BPA es la mejor estrategia para asegurar que la calidad se mantenga en cada uno de los productos resultantes de cada proceso de la finca hasta la obtención del café pergamino seco.	Variedades de café
		Historial y manejo del c
		Manejo del suelo
		Fertilización
		Riego
		Protección del cafetal
		Recolección
		Manejo postcosecha de
Componente Social	El mejoramiento de los conocimientos, capacidades, aptitudes, salud y bienestar de las personas como capital humano se reflejan en la productividad y son determinantes para un desarrollo sostenible.	Manejo de residuos y aq contaminantes (reciclaj reutilización)
		Evaluación de riesgos
		Formación
		Instalaciones, equipos y procedimientos para ca accidentes
		Manejo de productos fit
		Ropa y equipo de prote
Componente Ambiental	El sistema de producción de café debe ser respetuoso frente a los recursos naturales y aporte a su sostenibilidad en el tiempo. Entre los aspectos clave a controlar se encuentran los residuos sólidos, residuos peligrosos, aguas residuales domésticas, derrames, aguas residuales postcosecha y quemas.	Bienestar laboral
		Seguridad para las visit
		Impacto medioambient explotación
		Gestión de conservació ambiente
		Uso de energía

**I.**

Fuente: Cenicafé

• Recomendaciones

- La FNCC se encuentra a la vanguardia del desarrollo conceptual y técnico de las BPA. Al igual que con cualquier otro desarrollo tecnológico siempre hay espacio para nuevos avances, por lo tanto, la investigación y el desarrollo deben promoverse de forma continua.
- A lo anterior se suma que procesos ecológicos operan en escalas espaciales y temporales más amplias que en las consideradas para los desarrollos técnico-económicos. En este orden de ideas, más allá de entender cómo los desarrollos en otros componentes tienen un impacto sobre el componente ambiental, también se requieren esfuerzos adicionales para generar nuevos desarrollos que tengan

impactos en las escalas en las que operan los procesos ambientales. Por ejemplo, si bien se pueden dar mejoras a nivel de predio en el uso del agua, el impacto significativo a nivel de microcuenca, dependerá de la adopción de buenas prácticas de manera generalizada en la misma. Esta necesidad ha sido reconocida por Cenicafé que ya tiene avances en este sentido y está incentivando la adopción generalizada de las BPA a nivel de microcuencas (e.g. Gestión Inteligente del Agua y proyectos financiado por KfW). A lo anterior se suma el desarrollo de nuevas tecnologías para el beneficio del café, tendientes a reducir la cantidad de agua necesaria y a concentrar los impactos para un mejor control.

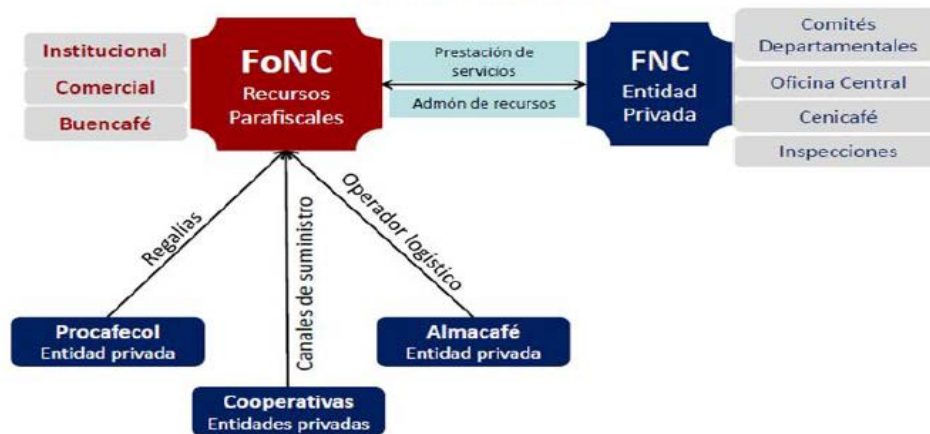
- Sin embargo, el gran desafío con relación a las BPA, radica en los bajos niveles de adopción de las mismas. Un diagnóstico que permita explicar estos bajos niveles de adopción escapa al alcance de este documento. Se sugiere un análisis al respecto para poder determinar las necesidades de investigación y desarrollo, el rol del servicio de extensión, la línea base mínima requerida en el cultivo para la implementación efectiva de las BPA y el monto de recursos financieros necesarios para financiar todo lo anterior.

## VI. LAS FINANZAS DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ Y LA CONTRIBUCIÓN CAFETERA <sup>23</sup>

El *Fondo Nacional del Café (FoNC)* es una cuenta parafiscal administrada por la Federación Nacional de Cafeteros (*FNC*) de acuerdo con un Contrato de Administración celebrado entre esta Entidad y el Gobierno. El Contrato se renueva -y negocia- cada diez años, el último de los cuales se firmó en 2006 y deberá ser renovado en 2016 (o antes si el Gobierno lo considera conveniente). A pesar de ser la Federación quien administra el *Fondo Nacional del Café*, existen una serie de entidades privadas que tienen una relación directa con el Fondo, bien sea porque prestan servicios al gremio y son financiadas por éste, o porque son fuente de ingresos del mismo.

Entre éstas se encuentran: los *Comités Departamentales de Cafeteros*, que administran recursos de la ley 863 de 2003 y de la Ley 9a de Destinación Especial de 1991; las Cooperativas de Caficultores patrocinadas por la *FNC*, compran café en 513 puntos de compra patrocinados por la Federación; *Almacafé* realiza la operación logística de café: trilla, empaques y transporte interno hasta el puerto; las actividades de investigación en manos de *Cenicafé*; y *Procafecol*, dueño de Juan Valdez y sus diferentes puntos de venta, paga regalías al Fondo por el uso de la marca. El Gráfico 41 ilustra la relación de estos agentes dentro de la cadena de producción y comercialización de café.

Gráfico 41  
Institucionalidad Cafetera



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

La principal fuente de ingresos del *FoNC* es la *Contribución Cafetera*, modificada en 2002, y que hoy es de 6 centavos de dólar (USD) por libra exportada de café. La suma, y la forma específica de cobro, obedece a la recomendación de la Misión de 2002 (Silva, et al., 2002), p.80, según la cual:

“Las recomendaciones presentadas por la Comisión se desarrollaron con base en unos supuestos de precio externo, una devaluación consistente con la proyección de la

<sup>23</sup> Basado en el informe preparado por Ricaurte y Zuleta (2013) para la Misión

Federación Nacional de Cafeteros y un flujo de ingresos y gastos que resulta de modelarlas propuestas descritas anteriormente. La Comisión recomienda que se cobre una contribución fija en el tiempo de US\$ 6 ctvs./lb exportada, la cual debe ser suficiente para financiar la totalidad de los bienes públicos, los gastos institucionales y el servicio de la deuda. En este sentido, los bienes públicos y otros gastos institucionales no deben superar los US\$4.5 ctvs./lb exportada y el servicio de la deuda debe ser como máximo de US\$1.5 ctvs./lb exportada. Es de resaltar que este nivel de costos reduce al mínimo varios programas como los gastos de infraestructura ejecutados por los *Comités* departamentales, la publicidad y promoción e incluso elimina otros programas como el subsidio a la renovación”.

Se trata de una suma fija (y no de un porcentaje como existía en el pasado), pues se debería destinar a cubrir el conjunto de bienes públicos (con un costo relativamente constante en pesos) que requiere el sector. Estos recursos no incluyen gastos en la creación de un fondo de estabilización en caso de que el Gremio lo considerara conveniente. Como veremos, los ingresos que genera son utilizados (principalmente) en actividades vinculadas al cultivo de café - investigación, extensión, entre otros-; y al desarrollo social y de infraestructura, a través de los *Comités* Departamentales-, de acuerdo con las ley 863 y la ley 785. Como veremos, la contribución cafetera apenas cubre cerca de la mitad de los gastos en que incurre *FNC-FoNC*.

Este Capítulo presenta las principales conclusiones del análisis realizado por Ricaurte y Zuleta (2013) sobre las finanzas del Fondo Nacional del Café. Se observa, en primer lugar, que los ingresos del *FoNC* han sido sistemáticamente insuficientes para cubrir los gastos operacionales. Para cubrirlos se requeriría duplicar la contribución (o reducir el gasto). Además, las distintas proyecciones realizadas por los autores sugieren que seguirán existiendo déficits operacionales de la función institucional a lo largo de los próximos siete años (el período considerado), con un valor presente neto que oscila entre \$ 368 y \$ 460 mil millones.

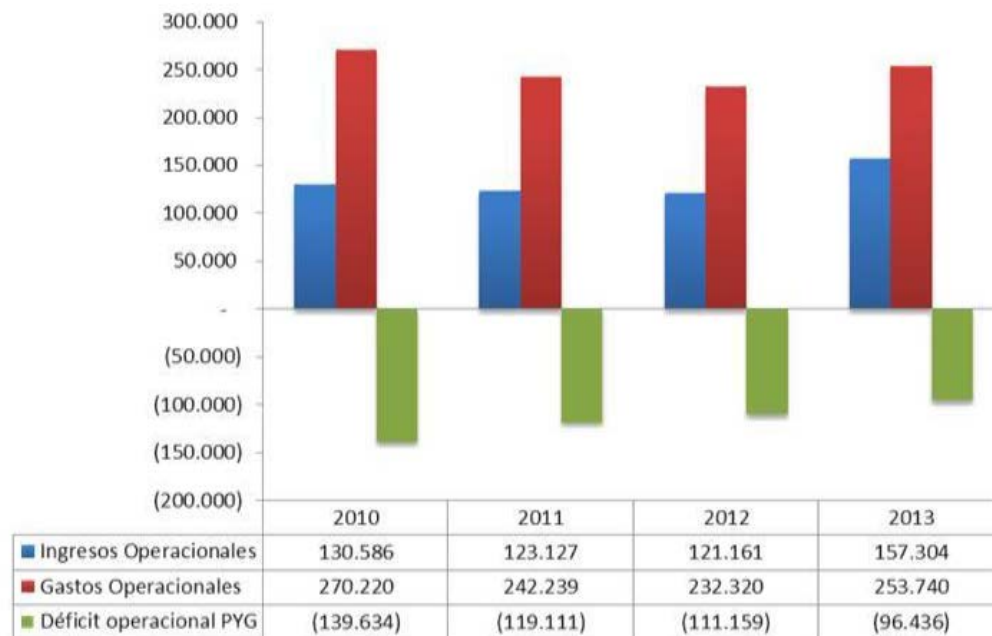
En segundo lugar, la cuota de administración que se paga equivale al 45% - 49% del negocio cafetero, lo cual es absurdamente alto. Este es el cálculo relevante en términos económicos, aun cuando habría varias alternativas contables. En tercer lugar, se observa que en 2013 (los resultados son similares cuando se considera el período completo) el 91% de los gastos totales y el 33% de los recursos de la contribución cafetera canalizados a través de los *Comités* Departamentales se destinaron a actividades no cafeteras. Ello parece inconveniente cuando el Gremio afronta enormes dificultades financieras. Finalmente, luego de grandes pérdidas en la actividad comercial durante 2009- la Gerencia Comercial de la *FNC* implementó una nueva estrategia comercial que le permitió obtener utilidades importantes en los años siguientes. Surge la pregunta sobre la conveniencia de generar utilidades a costa del precio al productor, en una actividad financiada con recursos públicos.

#### VI.A. DÉFICITS Y/O SUPERAVITS

Los ingresos del *FoNC* han sido sistemáticamente insuficientes para cubrir los gastos operacionales (Gráfico 42), y los déficits han sido cubiertos por dos fuentes: apoyos directos del Gobierno, que incluyen \$ 40.000 millones por año para cubrir las pensiones de la Flota Mercante Gran Colombiana; y excedentes obtenidos en la función comercial del *Fondo* y de *Buencafé*. Según las cifras del Cuadro 8 se requeriría duplicar la contribución cafetera para eliminar el déficit.



Gráfico 42  
Déficit Operacional del Fondo



Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

Cuadro 8  
Déficit Operacional del Fondo en Centavos de Dólar por Libra Exportada

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

Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

El déficit total incluye el déficit operativo y el pago de intereses sobre la deuda de la función institucional. El Cuadro 9 muestra un déficit, antes de endeudamiento adicional para 2013, de \$ 20.227 millones, y un déficit total por financiar de \$ 101.893 millones (cerca del 75% del valor de la contribución cafetera). Esto implica que aún con los excedentes de la función comercial y de

*Buencafé*, e incluso con los aportes recientes del Gobierno, el *Fondo* es insostenible en el largo plazo.

Cuadro 9  
Usos y Fuentes de la Función Institucional del *Fondo*

	2010	2011	2012	2013
<b>Déficit Operativo</b>	<b>(124.916)</b>	<b>(105.228)</b>	<b>(102.312)</b>	<b>(92.823)</b>
(+) Intereses	(5.558)	(3.468)	(6.534)	(9.070)
<b>Déficit Total por financiar</b>	<b>(130.474)</b>	<b>(108.696)</b>	<b>(108.845)</b>	<b>(101.893)</b>
<b>(2) Financiamiento (fuentes)</b>	<b>181.958</b>	<b>163.275</b>	<b>165.079</b>	<b>145.649</b>
Apoyos del Gobierno	110.000	90.000	62.659	49.890
Excedentes Buencafé/comercial	-	30.509	57.860	60.242
Otros ingresos (Dividendos, utilidad venta activos, arrendamientos, entre otros)	62.527	25.322	25.976	35.516
<b>(3) = (1) + (2) Déficit después de financiación</b>	<b>51.484</b>	<b>54.579</b>	<b>56.234</b>	<b>43.756</b>
<b>(4) Usos no operativos</b>	<b>(73.403)</b>	<b>(48.191)</b>	<b>(53.899)</b>	<b>(63.982)</b>
Otros egresos (Financieros, pérdida inversiones, etc.)	(73.403)	(48.191)	(53.899)	(63.982)
<b>(5) = (3) + (4) Déficit antes de endeudamiento adicional</b>	<b>(21.919)</b>	<b>6.388</b>	<b>2.335</b>	<b>(20.227)</b>

Fuente: Ricaurte y Zuleta, 2014; incluye excedentes de Comercial y *Buencafé*

Según Ricaurte y Zuleta (2013) para 2014 – 2020,<sup>24</sup> seguirán existiendo déficits operacionales de la función institucional a lo largo de estos 7 años, independientemente del escenario adoptado, incluso si se incluyen los excedentes de la función comercial y de *Buencafé* (Cuadro 10). El valor presente neto del déficit operacional obtenido para tres escenarios considerados por los autores se muestra en el Gráfico 43, y oscila entre \$ 368 y \$ 460 mil millones.

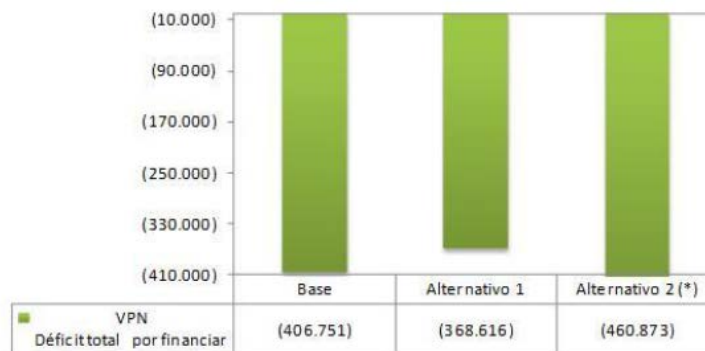
<sup>24</sup> Se presentan tres posibles escenarios bajo el supuesto de que el FoNC tendrá una participación del 27,6% dentro del as exportación de café en el país. Para el escenario alternativo 2 utilizaron una Simulación de Montecarlo a partir de la serie históricas de producción de café y la tasa representativa del mercado desde 1999 hasta 2013. En el escenario base los autores parten de las proyecciones de la Federación de Cafeteros sobre: la producción de café, con 12,8 millones de sacos en 2015; exportaciones, 13,5 millones de sacos en 2014; y la tasa de cambio, 1874 COP/USD para el 2014. Mientras que para el escenario alternativo 1 se asumen una producción y una tasa de cambio más altas, 14,3 millones de sacos en 2015 y 2000 COP/USD en promedio para el 2014, lo que implica que aún en el escenario más favorable posible el *Fondo* seguirá teniendo déficit sino no se hace una restructuración de los gastos.

**Cuadro 10**  
Proyección de las Finanzas del *FoNC*: Función Institucional

Producción (Millones Sacos)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Escenario Base	11,38	12,78	13,60	13,95	14,14	14,31	14,95
Escenario Alternativo 1	11,38	14,31	14,95	15,40	15,86	16,34	16,83
Exportación (Millones Sacos)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Escenario Base	10,40	12,15	12,92	13,25	13,43	13,59	14,20
Escenario Alternativo 1	10,40	13,59	14,20	14,63	15,07	15,52	15,99
% Exportación / producción	91%	95%	95%	95%	95%	95%	95%
TRM	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Escenario Base	1.874	2.000	2.019	2.035	2.050	2.070	2.090
Escenario Alternativo 1	2.000	2.022	2.041	2.057	2.072	2.093	2.113
IPC	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IPC	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%

Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

**Gráfico 43**  
VPN Déficit Total por Financiar



(\*) Media del déficit por financiar en simulación Montecarlo

Tasa de descuento: 10%

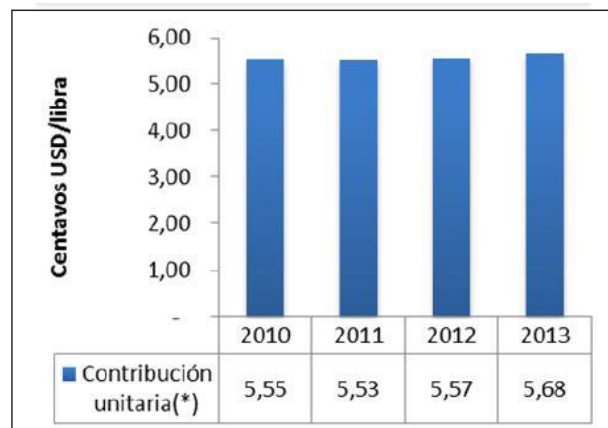
Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

## VI.B. INGRESOS Y GASTOS

La principal fuente de financiación del *FoNC* -y de la función institucional- es la contribución cafetera, en pesos, la cual depende del valor de las exportaciones en dólares, de la suma fija en dólares que se paga por kilo, y de la tasa de cambio. Cabe resaltar, adicionalmente, que la contribución cafetera tiene una ponderación diferente para el café exportado en grano (0.06USD/lb) y para el café soluble (0.048 US\$/lb). El Gráfico 44 muestra la contribución ponderada

en los últimos 4 años.

Gráfico 44  
Evolución Contribución Unitaria Ponderada

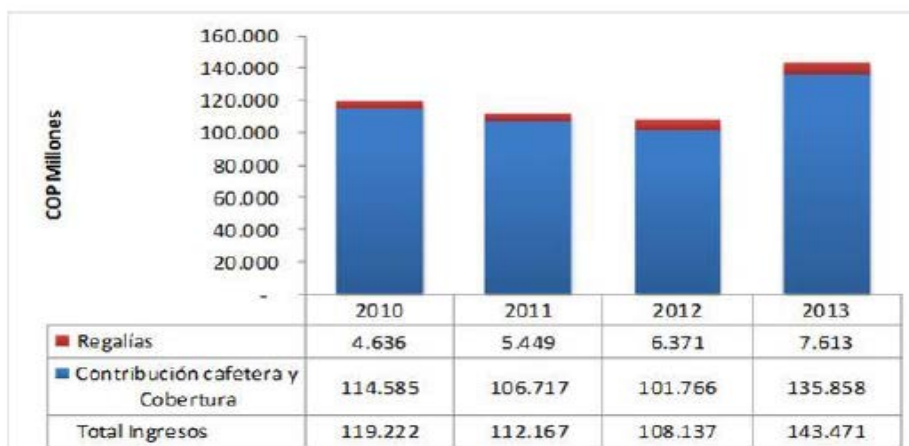


Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

En 2013 la contribución cafetera generó cerca de \$ 136.000 millones, más que en los años anteriores, gracias a la recuperación de la producción y de las exportaciones. El crecimiento compuesto anual de la producción entre 2010 y 2013 fue 7,3%, lo que condujo a un crecimiento compuesto anual de los ingresos totales del *Fondo* de 6,4% (Gráfico 45). Los ingresos que se obtienen por concepto de regalías por la marca Juan Valdés son definitivamente menores.

Sin embargo, los recursos del funcionamiento de la *FNC* vienen sólo parcialmente y en forma indirecta de las aportes de sus afiliados: de un gasto operacional total de aproximadamente 320.000 millones de pesos en el presupuesto de la *FNC* del 2014, sólo cerca de una tercera parte serán cubiertos por la contribución cafetera (que ingresa a través del *Fondo*). El grueso de las dos terceras partes restantes proviene de recursos públicos transferidos por intermedio del *Fondo* Nacional del Café como pago del gobierno por la administración del *Fondo* y como aporte fiscal para cubrir el déficit que dejan los compromisos de gasto.

Gráfico 45

Evolución de los Ingresos de la Función Institucional del *FoNC* (2010-2013)

Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

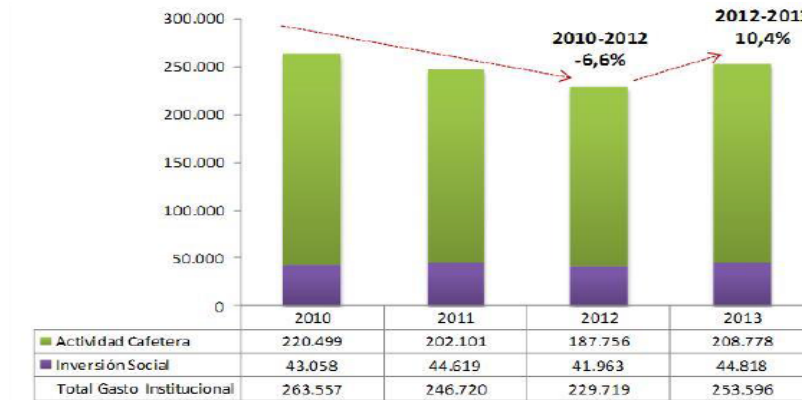
Gracias a las recomendaciones de la Misión de 2002 (Silva, et al., 2002) existe hoy cierta transparencia en las finanzas del *FoNC*, es posible aclarar las fuentes y usos de sus recursos, y analizar las causas de los recurrentes déficits operacionales que ha tenido en *FoNC* en los últimos años.<sup>25</sup> Ricaurte y Zuleta (2013) diferencian contablemente la función institucional y la función comercial (incluye *Buencafé*) del *FoNC*. Para efecto del análisis que aquí se presenta se tendrán en cuenta principalmente las finanzas de la función institucional, aunque también se dará una mirada a la función comercial.

Entre los programas institucionales se encuentran la investigación, la extensión, otros programas de competitividad y productividad del sector y otros dirigidos al bienestar social del caficultor; y entre la función comercial la compra de café verde, la comercialización interna y la exportación (incluyendo la denominada garantía de compra). Los autores discriminan los gastos según su destinación. Denominan como vinculados a la actividad cafetera los gastos directamente relacionados con el cultivo (asistencia técnica, investigación, control a exportaciones, publicidad y marcas, cooperativismo caficultor, PSF, Ley 863 y destinación especial *Comités*); y como vinculados al desarrollo social aquellos relacionados con la educación, la construcción de infraestructura, la gestión de proyectos de inversión regional - Ley 863 y destinación especial *Comités*- De igual forma, dentro de los vinculados a la actividad cafetera los autores diferencian los gastos directos de aquellos en los que se incurre para administrar los recursos del *Fondo* (como la cuota de administración de la Federación). El Gráfico 46 muestra la evolución del gasto institucional de acuerdo con la clasificación anterior.

<sup>25</sup> Como se menciona arriba, sin embargo, no se eliminó el conflicto de intereses que tiene la *FNC-FoNC* como reguladora y comercializadora directa de café, situación que desde ese entonces era objeto de debate entre las autoridades del sector cafetero.

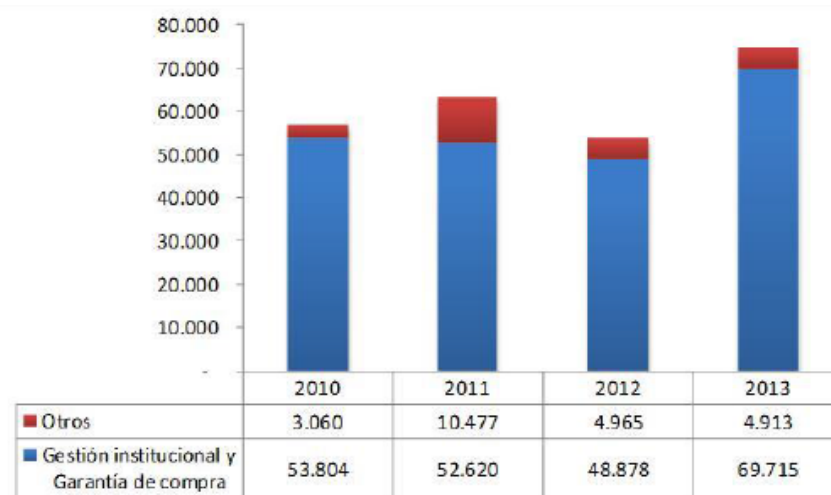
El gasto institucional total cayó 6,6% por año entre 2010 y 2012, pero se incrementó 10.4% entre 2012 y 2013. La evolución de los gastos indirectos de la función institucional del *FoNC*, se puede observar en el Gráfico 47 , donde se evidencian las fuertes variaciones en la cuota de administración del *FoNC* (el ítem denominado Gestión Institucional y Garantía de Compra).

Gráfico 46  
Evolución del Gasto Total de la Función Institucional del *Fondo* (2010-2013)



Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

Gráfico 47  
Gastos Indirectos en la Función Institucional del *FoNC* (2010-2013)



Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

## VI.C. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN

Ricaurte y Zuleta (2013) tratan de responder la pregunta: “¿Cuánto cuesta el negocio de la Federación y cuál es el costo de administrarlo?. Contablemente, el resultado depende de la definición del “negocio”, aun cuando en términos económicos la respuesta es una sola: la cuota de administración que se paga equivale al 45% - 49% del negocio cafetero, lo cual es absurdamente alto. El Cuadro 11 indica que en 2013 la cuota de administración equivale al 28% del negocio

(opción 1), al 6% (opción 2) y al 49% (opción 3). En el escenario de la Opción 1 (relación de 28% para 2013) se deduce de la cuota de administración las utilidades logradas en la actividad comercial, y se deducen de los gastos totales los desembolsos a los *Comités* Departamentales. En la Opción 2 se compara la cuota de administración con los ingresos de la contribución cafetera (ingreso institucional) y con las exportaciones totales; finalmente, en la Opción 3 no se considera la actividad exportadora. Desde el punto de vista económico solo tiene sentido la Opción 3 pues el país no tendría que gastar un solo peso en la actividad exportadora si ésta estuviera en manos del sector privado.

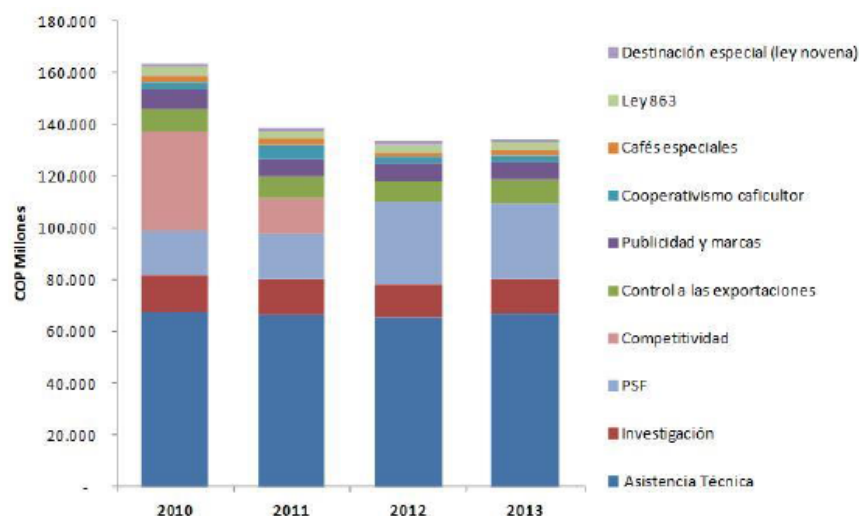
**Cuadro 11**  
Cuota de Administración como Proporción de los Ingresos del *FoNC* (2010-2013)

<i>Opción 1</i>	2010	2011	2012	2013
Cuota Administración	53,804	52,620	48,878	69,715
Cuota asumida por Comercial - utilidades-	10,436	10,493	12,021	12,780
<b>(1) Cuota admon - Comercial</b>	<b>43,368</b>	<b>42,127</b>	<b>36,857</b>	<b>56,935</b>
Gasto Total Institucional	263,557	246,720	229,719	253,596
Gasto comités	47,864	49,098	46,533	49,027
<b>(2) Gasto total - Comités</b>	<b>215,693</b>	<b>197,622</b>	<b>183,186</b>	<b>204,569</b>
<b>(3)=(1)/(2) Cuota neta admon/Gasto total</b>	<b>20%</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>	<b>28%</b>
<i>Opción 2</i>	2010	2011	2012	2013
(1) Cuota administración	53,804	52,620	48,878	69,715
(2) Ingreso Institucional (Contribución+Regalías Procafecol)	119,222	112,167	108,137	143,471
(3) Ingresos comercial (valor exportaciones)	957,452	1,100,754	968,991	940,520
<b>(4)=(1)/(2)+(3) Cuota admon/ Ingreso comercial e institucional</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>6%</b>
<i>Opción 3</i>	2010	2011	2012	2013
(1) Cuota administración	53,804	52,620	48,878	69,715
(2) Ingreso Institucional (Contribución+Regalías Procafecol)	119,222	112,167	108,137	143,471
<b>(3)=(1)/(2) Cuota admon/ Ingreso institucional</b>	<b>45%</b>	<b>47%</b>	<b>45%</b>	<b>49%</b>

Fuente: Ricaurte y Zuleta (2014)

El resto de los gastos destinados a la actividad cafetera, es decir los gastos directos, han disminuido considerablemente durante el mismo periodo de tiempo (Gráfico 48). Esta disminución se explica en gran parte por la desaparición en 2012 del programa de competitividad -parte importante del gasto en el año 2010-, sustituido por el programa PSF de renovación de cafetales. El resto de los programas tienen una participación relativamente constante en el gasto. Aquellos en que más se invierte son investigación y asistencia técnica para los cuales se destinan \$ 80.000 millones de pesos anuales.

Gráfico 48  
Gastos Directos en la Función Institucional del FoNC (2010-2013)



Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

#### VI.D. LOS COMITÉS DEPARTAMENTALES

En tiempos de enormes dificultades financieras del Gremio, donde la contribución cafetera simplemente no alcanza, parecería conveniente que los dineros destinados a los *Comités* Departamentales solo se utilizaran en actividades relacionadas con café, como sería, por ejemplo, la adaptación regional de las investigaciones de *Cenicafé*.<sup>26</sup> Sin embargo, las cifras del Cuadro 12 muestran que en 2013 \$ 44.8 miles de millones (36.4 + 9.4), el 91% de los gastos totales y el 33% de la contribución cafetera (por \$ 135.8 mil millones) se destinaron a actividades no cafeteras (los resultados son similares cuando se considera el período completo). En el Cuadro 12 solo los ítems (1) y (2) provienen de la contribución cafetera.

Además, la asignación de los recursos por programas y por departamentos es poco flexible pues está restringida por decisiones legales (como la asignación del 16% de la contribución cafetera a los *Comités* Departamentales), y por acuerdos adquiridos con el gobierno actual o anteriores.

<sup>26</sup> No parece adecuado destinar recursos de la contribución cafetera a construir carreteras, una actividad pública por excelencia. Por supuesto, si los *Comités* en verdad son más eficientes que el Estado colombiano y que otros contratistas (como parecen serlo en muchos casos), podrían concursar y ganar las licitaciones de las obras públicas. Pero sin comprometer recursos de la contribución cafetera.



Cuadro 12

Gastos de los *Comités* Departamentales Provenientes de la Ley 863 y de la Ley 9

<b>Gastos comités</b> <i>Cifras COP Millones</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Gastos comités</b>	<b>47.964</b>	<b>49.098</b>	<b>46.533</b>	<b>49.027</b>
<b>Ley 863</b>	<b>12.471</b>	<b>11.519</b>	<b>10.791</b>	<b>14.608</b>
<i>Actividades Café</i>	3.698	2.581	2.769	3.164
<i>(1) Actividades no Café</i>	8.773	8.938	8.022	11.444
<b>(2) Gestión de Proyectos de Inversión Regional (No café)</b>	<b>24.077</b>	<b>24.077</b>	<b>24.077</b>	<b>25.047</b>
<b>Destinación especial (ley novena)</b>	<b>11.416</b>	<b>13.502</b>	<b>11.666</b>	<b>9.372</b>
<i>Actividades Café</i>	1.208	1.898	1.801	1.045
<i>Actividades no Café</i>	10.208	11.604	9.865	8.327
<b>(1) + (2) Gastos no café</b>	<b>32.850</b>	<b>33.015</b>	<b>32.099</b>	<b>36.492</b>
<i>% Total Gasto Institucional (Sin Destinación Especial - Comités)</i>	<i>13,0%</i>	<i>14,2%</i>	<i>14,7%</i>	<i>14,9%</i>

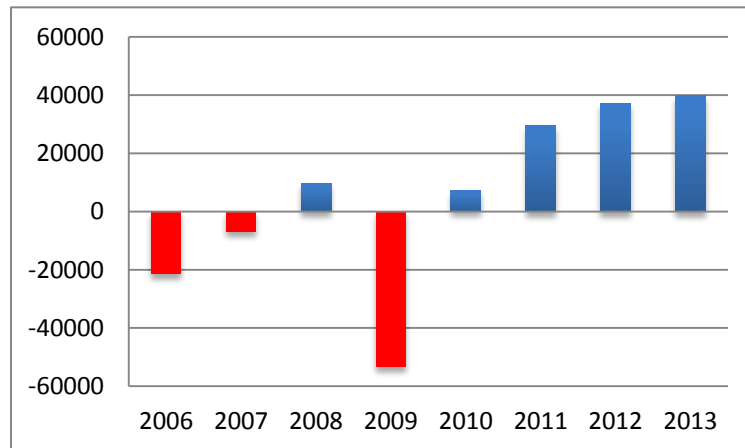
Fuente: Ricaurte y Zuleta 2014

#### VI.E. LAS UTILIDADES DE LA FUNCIÓN COMERCIAL

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).

El Gráfico 49 muestra las utilidades recientes de la función comercial. En la Sección **xx** se aborda la pregunta relacionada con la conveniencia de que los recursos públicos, provenientes de la contribución cafetera, se destinen a una actividad comercial que genera utilidades.

Gráfico 49  
Utilidad Neta de la Función Comercial (\$Millones)



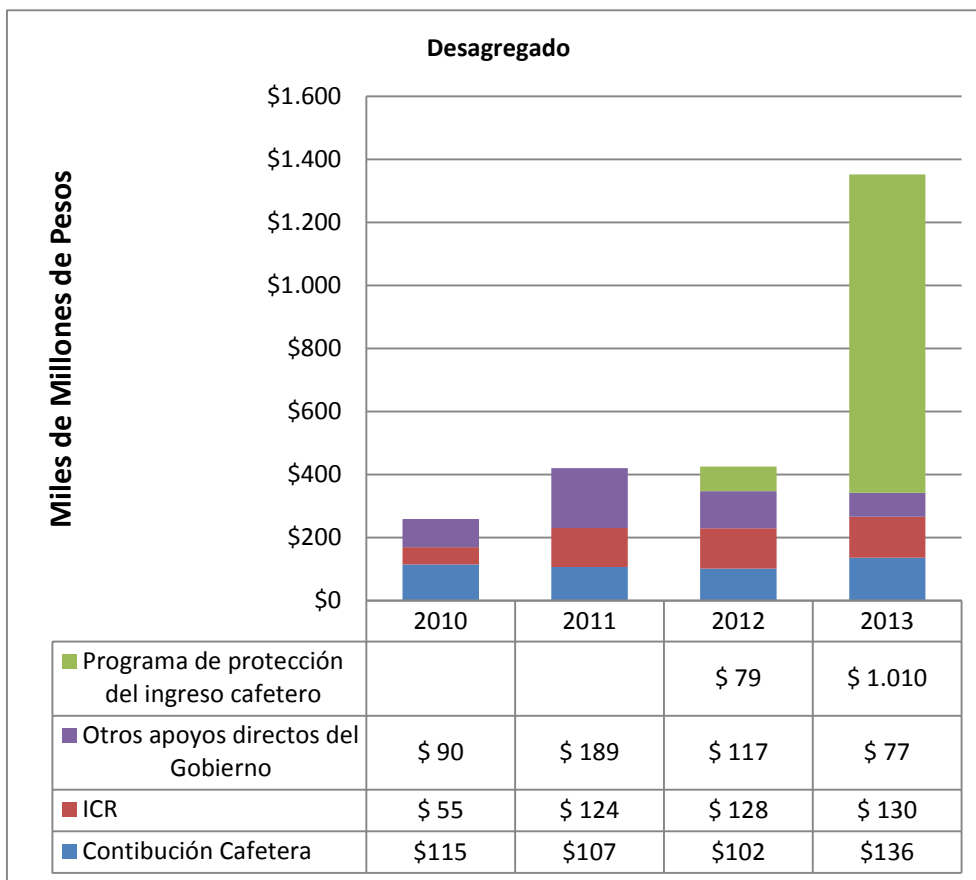
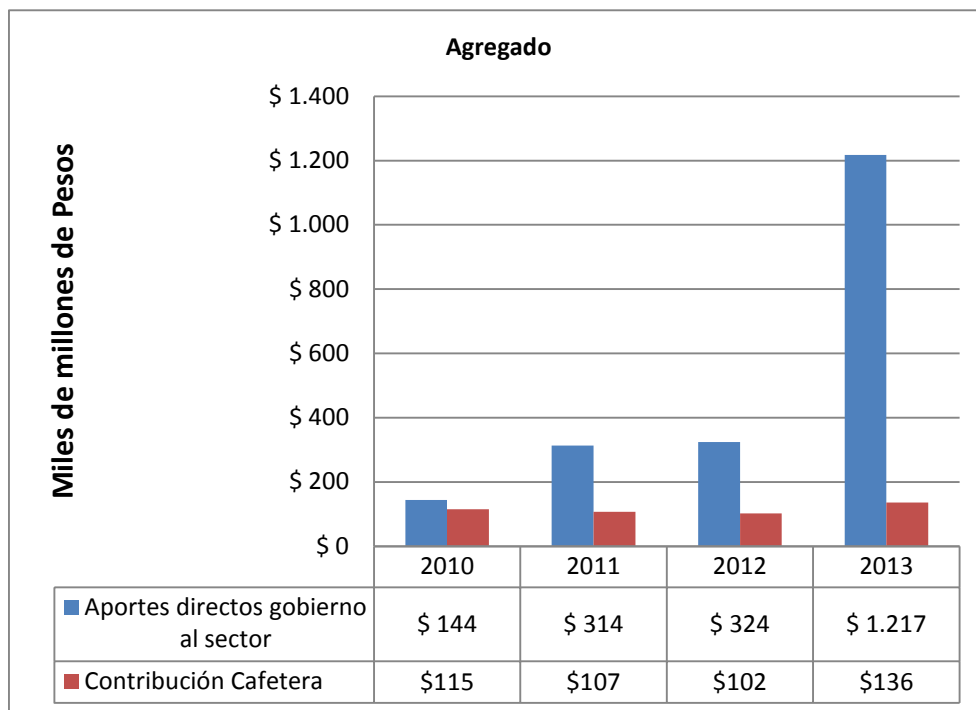
Fuente: Robayo (2014)

#### VI.F. **LOS APORTES DEL GOBIERNO AL SECTOR**

Como se mencionó en la Sección VI.A, solo cerca de una tercera parte de los recursos de funcionamiento de la *FNC* serán cubiertos por la contribución cafetera. El grueso de las dos terceras partes restantes proviene de recursos públicos transferidos por intermedio del *Fondo Nacional del Café* como pago del gobierno por la administración del *Fondo* y como aporte fiscal para cubrir el déficit que dejan los compromisos de gasto.

Cada vez son más importantes los aportes del Gobierno al sector cafetero en relación con aquellos provenientes de la contribución (Gráfico XX). En 2013, por ejemplo, la contribución cafetera fue cercana a \$ 136 mil millones, mientras que los recursos que transfirió el Gobierno al sector cafetero (administrados por la Federación), fueron \$ 207 mil millones, incluyendo el apoyo a las pensiones de la Flota Mercante por \$ 40 mil millones. Además, el Gobierno transfirió al sector cafetero \$ 1.3 billones vía PIC, y mediante recursos de Finagro participó con \$ 987 mil millones en el financiamiento del programa de renovación del parque cafetero.

Gráfico 50  
Contribución Cafetera Vs. Gasto del Gobierno



Fuente:

Desde el 2002 el FoNC no ha participado en la sustentación del ingreso cafetero, el patrimonio del FoNC no es suficiente para cumplir esa función y los recursos que aporta la contribución ni siquiera cubren las funciones institucionales.

Lo anterior lleva a reflexionar acerca del papel que el Gobierno debe tener en la toma de decisiones del sector y en la formulación de la política cafetera. Si el Gobierno cada vez aporta más recursos al sector y la contribución cafetera cada vez es menos representativa y no alcanza ni siquiera para cubrir las necesidades del sector ¿No debería ser el Gobierno quien determina la política cafetera?<sup>27</sup> Por supuesto esto no significa que no deba tenerse en cuenta la opinión y el concepto del gremio para fijar la agenda y las directrices de la política del sector. Lo que significa es que en últimas es el Gobierno quien debe tomar las decisiones dado que es el que aporta la mayoría de los recursos del sector y por ende quien asume los riesgos asociados a éstas, pues 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 en es limitada -cuenta con la mitad de los votos- (Lora, Melendez & Tommasi, 2013).

<sup>27</sup> El Gobierno es quien debe determinar cómo y en qué se gastan los recursos en sector dado que sus aportes son mayores a los provenientes de la contribución.

## VII. LAS INSTITUCIONES CAFETERAS<sup>28</sup>

Los capítulos anteriores muestran claramente que la dinámica de la caficultura colombiana ha sido pobre frente a las tendencias internacionales y frente a los excelentes resultados que han mostrado algunos países durante el período de libertad del mercado internacional. El propósito de este Capítulo es entender el rol que ha jugado la institucionalidad bajo la que se desarrolla la actividad cafetera, con el ánimo de proponer ajustes que permitan a la industria entrar en una senda positiva sostenida de productividad, competitividad y crecimiento. Como introducción, la Sección III.C, arriba, mostraba que la institucionalidad colombiana era totalmente sui-géneris en el mundo, y se sugería que permitir el funcionamiento de la iniciativa privada sin intervención pública en los mercados y actividades del sector coincide con un mejor desempeño de la caficultura, en sus diversos aspectos.

Este Capítulo está organizado de la siguiente manera. La Sección VII.A describe el entramado de actores económicos presentes en la industria, y las relaciones entre actores institucionales, y la Sección VII.B analiza aspectos de la institucionalidad cafetera con potencial impacto sobre la competitividad de la industria. La Sección VII.C presenta propuestas de reforma.<sup>29</sup>

### VII.A. LOS ACTORES ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES

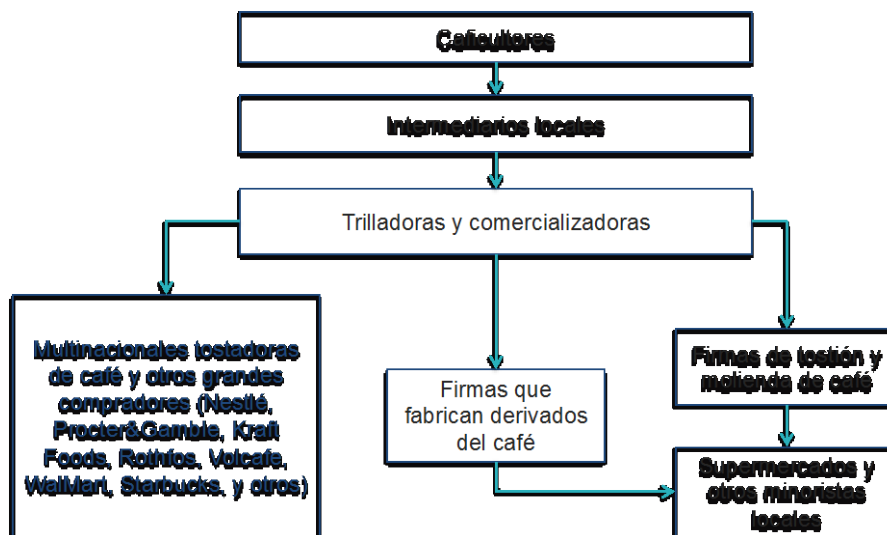
#### VII.A.1. LOS ACTORES ECONOMICOS

En la cadena vertical de producción y distribución del café intervienen un gran número de actores. Los caficultores venden el grano pergamino (despulpado y lavado) cerca de sus fincas a intermediarios locales, y aunque a veces venden directamente a los grandes comercializadores, lo más frecuente es que el café deba pasar por al menos otra mano antes de llegar a estos últimos. Los comercializadores son los operadores logísticos del mercado: son ellos quienes trillan el grano pergamino, y lo seleccionan y empaican, para llevarlo a destino como café verde, usualmente en sacos. El café que no se exporta es consumido en el mercado local por la industria de tostión y molienda o por la industria productora de derivados. De estas últimas, el café pasa al comercio minorista y a los consumidores finales. El Gráfico 51 presenta de manera esquemática la actividad de la industria.

<sup>28</sup> Con pequeñas modificaciones, el texto corresponde a lo escrito en Lora, Melendez, y Tommasi (2013).

<sup>29</sup> El texto se ha mantenido deliberadamente corto para facilitar la lectura. El informe completo de investigación incluye además (1) una revisión de la institucionalidad cafetera en el mundo; y (2) un marco conceptual para el análisis de la intervención del gobierno en los mercados.

Gráfico 51  
Cadena vertical de producción y comercialización



Fuente:

El eje central de la actividad comercial de la *FNC* es el entramado de agentes que se activa para ejercer la garantía de compra. Este instrumento, que se revisa en mayor detalle más adelante, de la manera más simple es la promesa que hace la Federación a los caficultores de asegurar la compra de su café a un precio que guarde relación con el de los mercados internacionales, mediante su presencia como comprador en los mercados locales.

Para, en efecto, tener presencia en esos mercados, la Federación cuenta con 513 puntos de compra a lo largo y ancho del territorio nacional, que son manejados por 34 cooperativas de caficultores, a las que se reconoce un margen de intermediación por la compra del café. Esas cooperativas patrocinadas por la *FNC* compiten en los mercados locales con otros compradores, que pueden ser otros intermediarios locales o trilladoras de propiedad de los grandes comercializadores internacionales privados (cuando éstas están presentes en esos mercados) o el mismo *Almacafé*, el operador logístico de la *FNC*, que administra 9 plantas industriales especializadas en trilla de café de exportación. Las cooperativas entregan a *Almacafé* el café que compran para la *FNC*, y *Almacafé* trilla el café y lo lleva a su destino: los puertos donde se embarca el café que la *FNC* vende (a cuenta del *Fondo Nacional del Café*, como se explicará más adelante) en los mercados internacionales; *Buencafé*, la fábrica de café liofilizado que es un activo del *Fondo Nacional del Café*; o Juan Valdez, la red de tiendas de café de propiedad de la *FNC*. Los actores privados enfrentan, entonces, la competencia de la *FNC* en los mercados locales, en la comercialización internacional, en el mercado de derivados del café y en el mercado de tiendas de café.

Como actores privados, las cooperativas no están obligadas a limitar su actividad a la compra de café para la Federación. Con el apoyo de la Federación, existe Expocafé, que es una empresa exportadora de propiedad de las cooperativas, a través de las cuales estas participan directamente en los mercados internacionales. Las cooperativas compran también, entonces, para Expocafé y ocasionalmente entran, además, en transacciones comerciales con las trilladoras privadas.

Dependiendo del tamaño del mercado local en el que participa, cada caficultor tiene un número de opciones para vender su producto. En los mejores casos confluyen en el mercado los cuatro tipos de compradores: las 34 cooperativas patrocinadas por la *FNC-FoNC*, *Almacafé*, que ocasionalmente compra directamente con recursos del *FoNC*, las comercializadoras internacionales privadas y otros intermediarios. Estos últimos son heterogéneos en tamaño y operan en distintos niveles. Hay algunos, por ejemplo, que traen el café desde zonas apartadas y lo negocian, a su vez, con otros intermediarios en los mercados más grandes. El caficultor que no vende directamente a las comercializadoras internacionales, a *Almacafé* o a las cooperativas en los puntos de compra de la *FNC-FoNC*, debe absorber el efecto combinado de varios márgenes secuenciales de intermediación.

El café trillado de mejor calidad va a los mercados internacionales, donde los compradores generalmente son grandes tostadoras multinacionales y otras grandes empresas como *Walmart* o *Starbucks*. La demanda local de las fábricas de tosti3n y molienda y de productos derivados se atiende generalmente con grano de menor calidad. S3lo recientemente hay nichos en el mercado dom3stico que demandan caf3 de alta calidad. Pero su desarrollo es a3n marginal.

#### VII.A.2. LOS ACTORES INSTITUCIONALES

Por lo general, en cualquier pa3s las instituciones sectoriales incluyen a las diversas autoridades gubernamentales a cargo del dise3o, implementaci3n, monitoreo y evaluaci3n de pol3ticas que lo afectan, as3 como a los (posiblemente diversos) gremios y asociaciones de productores. El caso de la industria cafetera colombiana es particular, puesto que esa institucionalidad se encuentra en alto grado concentrada en una sola entidad: la Federaci3n Nacional de Cafeteros (*FNC*). La *FNC* concentra la actividad gremial y, por delegaci3n, tiene tambi3n la responsabilidad del dise3o y la ejecuci3n de pol3ticas y programas, y de la actividad regulatoria y de control.

No obstante lo anterior, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda, han intervenido de manera espor3dica 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 m3s ampliamente al sector agropecuario o entregar apoyos extraordinarios a los cafeteros. Ejemplos de estas intervenciones son la vinculaci3n de los cafeteros al programa Agro Ingreso Seguro (AIS) por medio del cual se entregaron apoyos durante el gobierno de 3lvaro Uribe, y el Programa de Apoyo al Ingreso del Caficultor (AIC-PIC) en virtud del cual se entrega actualmente un subsidio de \$165,000 pesos por carga de 125 kilos de caf3. 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.

Como organizaci3n gremial, la *FNC* cuenta con un aparato de alcance regional y local, con dos caracter3sticas: la representatividad democr3tica de sus afiliados en los 3rganos de gobierno, y la participaci3n del gobierno en el *Comit3* Nacional, uno de los m3s importantes 3rganos decisorios. Los mecanismos de representaci3n democr3tica consisten en que, cada cuatro a3os

hay votación directa de los cafeteros cedulados<sup>30</sup> para elegir los seis delegados (y sus suplentes respectivos) de cada uno de los (actualmente) 365 *Comités* Municipales y de cada uno de los 15 *Comités* Departamentales, en procesos separados. Los delegados son seleccionados a partir de listas aplicando la regla de cociente electoral.

Los 90 delegados departamentales así elegidos (o sus suplentes) pueden participar con voz en el Congreso Nacional de Cafeteros, órgano máximo de la *FNC*, pero los votos no son individuales, sino por departamento, con el siguiente número de votos: 6 en cada uno de los departamentos con 9% o más de la producción cafetera, 4 en cada uno de los departamentos con producciones entre 3% y 9% y 2 en cada uno de los demás departamentos. Por consiguiente, la representación en el Congreso opera en la práctica como un sistema de votación por planchas por departamento (con representación aproximadamente proporcional por departamento). A su vez las delegaciones departamentales seleccionan cada cuatro años a uno de sus miembros para que sea su representante en el *Comité Nacional de Cafeteros* y en el *Comité* Directivo de la *FNC*.

El *Comité Nacional de Cafeteros* es el órgano de concertación de las políticas cafeteras<sup>31</sup> y de decisión del manejo de los recursos fiscales y parafiscales del sector, mientras que el *Comité* Directivo es el órgano responsable de la orientación y supervisión de los asuntos gremiales y administrativos de la *FNC* (Gráfico 52). En adición a los delegados cafeteros, en el *Comité* Nacional tienen asiento cuatro ministros: Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo, y el Director del Departamento Nacional de Planeación, según se establece en el contrato de administración del *Fondo Nacional del Café* suscrito entre el gobierno y la *FNC*.<sup>32</sup> El Ministro de Hacienda y Crédito Público, único de los miembros participantes por el gobierno que no puede enviar un delegado y debe concurrir personalmente, tiene tantos votos como sean necesarios para equilibrar el poder de voto entre el Gobierno y los representantes cafeteros. El *Comité* Nacional es responsable de proponer al Congreso Cafetero la terna de candidatos para que el Congreso Cafetero elija por votación al Gerente de la *FNC*.

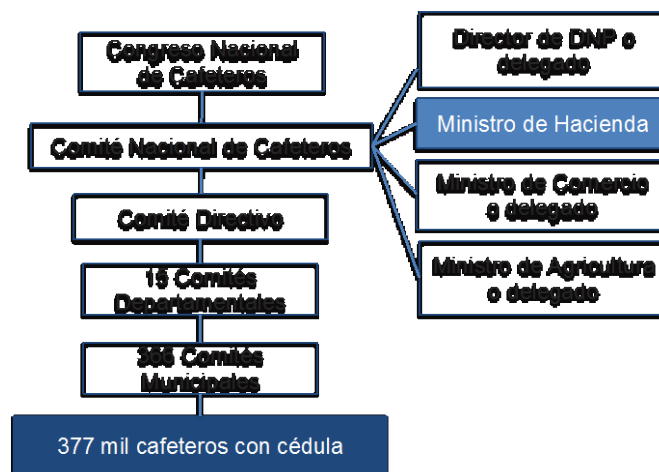
<sup>30</sup> Aquellos que tienen al menos 1,500 matas de café o ½ hectárea sembrada.

<sup>31</sup> Como se discute en el Anexo, delegar la concertación de la política cafetera a una entidad privada, como es la *FNC*, es una atribución debatible por razones constitucionales.

<sup>32</sup> 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 10 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.



Gráfico 52  
Estructura de gobierno de la FNC



Fuente:

La participación del Gobierno en el *Comité Nacional de Cafeteros* y las funciones que tiene este *Comité* son un legado de los Pactos de Cuotas que entre 1940 y 1989 suscribió el gobierno colombiano para limitar la oferta de café en los mercados internacionales. 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 impuestos a la producción o la exportación de café, es decir 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. Esta breve historia explica también por qué se estableció que las compras y las 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.

## VII.B. EL MARCO INSTITUCIONAL

El principal problema que enfrenta la institucionalidad de la caficultura colombiana es una enorme concentración de roles y superposición de actores y funciones en una entidad, la FNC, de una manera tal que no promueve la transparencia, la rendición de cuentas y los incentivos para una adecuación a las circunstancias cambiantes del contexto internacional, al mismo tiempo que ayuda a mantener “cautivo” al pequeño caficultor en una actividad que no le asegura un ingreso mínimo de subsistencia.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> En el Anexo se incluye una síntesis de la discusión jurídica en torno a la constitucionalidad de aspectos varios del arreglo institucional actual, que vale la pena tener presentes durante la lectura de esta Sección.

En el arreglo actual es muy difícil discernir responsabilidades, y allí donde se pueden descifrar, las responsabilidades están con frecuencia mal asignadas. Si el gobierno es el responsable ¿por qué tomar las decisiones en el seno del *Comité* Nacional? Y si el Gremio es responsable, qué hace el gobierno como co-responsable en la toma de decisiones? Además, los gobiernos de turno operan generalmente con metas a cuatro años (o menos), un período extremadamente corto cuando están en juego decisiones que afectan el largo plazo, entre las cuales se encuentran las que se relacionan con la productividad y los costos de producción. Guardadas proporciones, es la misma discusión que llevó finalmente a la creación de bancos centrales independientes en el mundo. El gobierno debe hacer su tarea, y también cada Banco Central. Si el gobierno no funciona es mejor no tenerlo como socio, y si funciona, ¿para que lo necesitamos como socio? En la institucionalidad actual nadie responde, como se hace evidente en la muy citada afirmación del Doctor Carlos Lleras Restrepo sobre el tema:<sup>34</sup>

“En primer lugar hay que dejar claro que en la Federación de Cafeteros no se ha hecho nunca cosa alguna sin la aprobación o, al menos, sin el consentimiento del gobierno. Todo lo que se diga en contrario es una tontería y bien lo saben quiénes en su calidad de ministros del despacho han pasado por el *Comité* Nacional o han participado en las conferencias o congresos cafeteros. Naturalmente, las políticas generales y las medidas concretas se discuten y cada parte presenta sus puntos de vista (...). Pero en definitiva, aunque en muchos casos los gobiernos han tenido que ceder algo en sus originales pretensiones, lo que se resuelve refleja esencialmente el pensamiento oficial. Cuando han existido diferencias de *Fondo* sobre las orientaciones, como las que se presentaron entre el doctor Mariano Ospina Pérez y el presidente López Pumarejo en la primera administración de éste, han terminado con una crisis de la Federación. Y hace muchos, muchísimos años no hay crisis. Que no se trate, pues, de establecer ahora responsabilidades para las directivas de la Federación distintas de las que le corresponden al gobierno: todo lo que ha hecho o dejado de hacer esa entidad lleva el sello gubernamental y esto no puede desconocerse con la alegación de que las decisiones hayan estado precedidas de deliberaciones con los representantes del gremio (...) ¿Quién fija el monto del reintegro? ¿Quién tomó las decisiones sobre prefinanciación cafetera? ¿Quién las que autorizaron a los exportadores para pagar en dinero una parte de la cuota de retención en lugar entregarla en café de la misma clase y calidad de aquél para cuya exportación solicitaban licencia? ¿Puede, acaso, invertir el *Fondo Nacional del Café* un solo centavo en cosas que no autorice expresamente el gobierno? ¿En algún momento se pasó por encima del gobierno para fijar el precio de compra en el interior?”

Partiendo por los aspectos más “macro” y más “importantes” de la institucionalidad cafetera, hay una superposición de funciones y de responsabilidades poco adecuada y poco clara entre la *FNC* y el gobierno, que lleva a múltiples problemas de incentivos y de rendición de

<sup>34</sup> Citada por Silva, et al.(2002), p.72 y por Robledo (1998).

cuentas:

- La participación del gobierno en el Comité Nacional de Cafeteros y en todas las decisiones de asignación de los recursos del Fondo Nacional del Café lo compromete con la administración de la FNC como ejecutora de esas de esas decisiones.
- El gobierno termina siendo el garante y el pagador de última instancia para un conjunto de actividades con retorno poco claro, algunas de las cuales son actividades comerciales de la FNC, en las que el gobierno tiene muy poca injerencia y capacidad de control. El resultado es que el aparato comercial de la FNC no asume las consecuencias de eventuales malas decisiones del negocio.
- La FNC tiene a su cargo tareas de regulación y supervisión del mercado que, de ser necesarias, deberían ser responsabilidad exclusiva del gobierno. El resultado de esta asignación de tareas es que la FNC debe asumir un doble rol incompatible, al ser simultáneamente regulador y competidor en el mercado.
- La FNC está a cargo de ejercer la garantía de compra, y su aparato comercial y logístico se financia parcialmente con recursos públicos por cuenta de esta responsabilidad. Sin embargo, como se discute en la Sección **Error! Reference source not found.**, no es claro en qué mercados los puntos de compra de la FNC cumplen una función de política pública y no una función de carácter netamente comercial.
- La FNC está a cargo del diseño e implementación de las políticas para el desarrollo productivo del sector cafetero (como el Servicio de Extensión Rural y las actividades de Investigación y Desarrollo a cargo de Cenicafé).
- El gobierno queda comprometido con las decisiones que se toman al respecto al interior del Comité Nacional Cafetero, pero tiene poca injerencia en la etapa de ejecución.
- La FNC hace política social, lo que debería ser responsabilidad exclusiva del gobierno.

Lo anterior sugiere que ajustar el arreglo institucional del sector cafetero teniendo en mente el objetivo de la competitividad tiene más que ver con una reasignación adecuada de funciones entre las partes, que con crear desde cero un nuevo aparato institucional. El primer paso en esta dirección es impulsar las reformas necesarias para que la actividad comercial de la *FNC* quede sujeta a reglas de mercado, en igualdad de condiciones para todos los participantes.

Adicionalmente, por cuenta de esa superposición de funciones, la *FNC* es una Institución caracterizada por su poca transparencia, algo que hemos podido verificar en nuestro intento por estudiarla. Los recursos públicos y privados son en alguna medida fungibles al interior de las contabilidades del *Fondo*, la *FNC* y las empresas de su propiedad (se pierde la noción de qué es público y qué es privado, por ejemplo cuando se destinan recursos de la contribución cafetera al cofinanciamiento de la operación de *Almacafé*, que presta servicios a la *FNC* con un objetivo netamente comercial, pero también con el objetivo de posibilitar el ejercicio de la garantía de compra). El análisis de las finanzas del Fondo en el Capítulo VI fue posible gracias a que Ricaurte y Zuleta (2013) realizaron para el Comité Nacional un análisis similar en el pasado. La separación de funciones en los términos del párrafo anterior es el primer paso hacia una mayor transparencia. El segundo es someter todo lo que sea financiado por *Fondos* públicos a evaluaciones periódicas independientes.

Las características del arreglo actual tienen también como consecuencia que la *FNC* goza de una gran autonomía frente a sus afiliados, a quienes rinde cuentas apenas de forma laxa y poco transparente. Muestra de esto es el surgimiento de grupos de cafeteros que no se sienten

representados por la *FNC* y que han decidido apartarse de ella para formular sus demandas directamente ante el gobierno, como es el caso de Dignidad Cafetera. También debe mencionarse que el Congreso Cafetero, a pesar de ser la instancia máxima de gobierno del gremio, opera más como una conferencia, que como un foro de debate para la toma de decisiones.

Diversos factores que se refuerzan mutuamente debilitan las posibilidades de rendición de cuentas de la *FNC* a sus afiliados, entre ellos la dependencia de la *FNC* de recursos fiscales diferentes a la contribución cafetera, la rigidez de su estructura de gastos, las complejidades financieras y contables del *Fondo Nacional del Café*, la centralización de las decisiones, el escaso margen de acción con que operan los *Comités* Municipales y Departamentales, el carácter informativo más que deliberativo del Congreso Cafetero, y la influencia del gobierno en el nombramiento del Gerente. En lo que resta de esta Sección se ilustra lo dicho con ejemplos concretos y se desarrollan en mayor detalle algunas de las ideas expuestas.

#### **VII.B.1. EL GOBIERNO COMO GARANTE Y PAGADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES DE LA *FNC***

Las compras de café que realiza la *FNC*, al igual que sus exportaciones, se realizan a cuenta y riesgo del *Fondo*. Por consiguiente, carecen de restricción presupuestal rígida, pues si dan pérdidas, como de hecho ha ocurrido varias veces, se convierten en pasivo del *Fondo*, no de la *FNC*. Para reducir los riesgos de pérdidas en el ejercicio de comercialización, el precio de compra está atado actualmente al precio externo y el tipo de cambio, y la *FNC* sólo puede hacer contratos de exportación de cafés que ya estén en su poder.<sup>35</sup>

La falta de una restricción presupuestal rígida ha sido corregida con restricciones indirectas que reducen el abanico de decisiones de la *FNC*, con pérdidas potenciales de eficiencia, innovación y competitividad en la comercialización. Esas pérdidas potenciales tenderían a desaparecer si los exportadores privados pudieran competir en igualdad de condiciones con la *FNC*. Sin embargo, la cancha de juego dista de ser plana, porque el *Fondo* no paga impuestos por las ganancias que puede brindar la comercialización, y porque la *FNC* funge como reguladora de la actividad exportadora (ver Secciones VII.A y VII.B y la discusión en el siguiente numeral).

La operación de la fábrica de café liofilizado, *Buencafé*, se hace también a cuenta y riesgo del *Fondo*, lo cual elimina la posibilidad de competencia de empresas semejantes del sector privado, no sólo por la garantía fiscal que esto implica, sino porque su operación tampoco está gravada con impuestos a la renta.<sup>36</sup>

#### **VII.B.2. LA *FNC* EN SU DOBLE ROL DE REGULADOR Y COMPETIDOR**

Aunque los productores están representados en el *Comité* Nacional, no lo están otros

<sup>35</sup> En 2008 cuando los diferenciales del café colombiano subieron cerca de 100 centavos, la actividad comercial del *FNC* sufrió cuantiosas pérdidas debido a que había vendido cerca de 600,000 sacos de café por adelantado sin tener el café. Esto dio lugar a la restricción que aplica en la actualidad.

<sup>36</sup> Además, como se mencionó arriba, la planta de liofilización se beneficia de la prohibición de exportar pasilla. Aunque esto no introduce una distorsión con respecto a potenciales competidores internos, sí le otorga una ventaja frente a competidores externos.

grupos de agentes que son decisivos para la competitividad del sector, como intermediarios, comercializadores y exportadores privados, o como los consumidores nacionales o los grandes compradores externos.

En virtud del contrato de administración del *Fondo Nacional del Café*, el *Comité* es responsable de la concertación de la política cafetera y de diversas funciones regulatorias y administrativas relacionadas con la comercialización externa del grano. (Estas atribuciones son debatibles jurídicamente por razones constitucionales que se resumen en el Anexo IX.A). Con base en esas atribuciones, la *FNC* establece unilateralmente las categorías de café exportable y controla que las exportaciones se acojan a esas disposiciones (ver Sección VIII.A abajo). Adicionalmente, por delegación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la *FNC* está a cargo del registro de exportadores del sector cafetero y de autorizar cada una de las transacciones de exportación de los exportadores privados. De modo que estos últimos quedan sujetos a (1) informar a su competidor el detalle de cada una de sus transacciones; (2) a obtener de su competidor las guías de tránsito para movilizar el grano; y (3) a someter el producto de exportación a la inspección por parte de su competidor en el puerto de embarque (ver Sección 4.2).

Estas responsabilidades de diseño de la política, definición y aplicación de la regulación y el control de la comercialización externa son fuente de obvios 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 éste fuera su rol exclusivo y no hubiera conflictos de interés. Esto no es así y debe corregirse no sólo porque da lugar, como se ha dicho reiteradamente, a un terreno de competencia desigual frente a los agentes privados, sino también porque la ausencia de competencia en franca lid va en contra de la eficiencia en la operación comercial de la propia *FNC* y es una de las explicaciones por las cuales la industria se ha ajustado tan lentamente a las nuevas condiciones de los mercados internacionales tras el rompimiento del Pacto Cafetero.

Entre otras cosas, cómo se discute en la Sección VIII, la pérdida relativa de competitividad del café colombiano está asociada con la excesiva uniformidad de la oferta que resulta, al menos en parte, de las inflexibilidades impuestas por los estándares de calidad que históricamente ha defendido la *FNC*.

### VII.B.3. LOS RECURSOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE LA *FNC*

Esta preocupación se considerará nuevamente en la Sección **Error! Reference source not found.** al analizar la garantía de compra como instrumento de intervención pública. La actividad comercial de compra de café, idéntica a la de cualquier negocio con ánimo de lucro, y la función de política pública que asume la *FNC* en el ejercicio de la garantía de compra, se confunden en la práctica y en las cuentas. Con la información a la que se ha tenido acceso en desarrollo de este estudio apenas se presentan algunos resultados preliminares relacionados con la pregunta sobre cuáles de los puntos de compra de la *FNC* cumplen en efecto una función de política pública y cuales existen por una racionalidad de negocio privado. Tampoco es posible establecer qué recursos financian cada tipo de actividad, y qué costos representa.

La información obtenida a través de las entrevistas realizadas, y el trabajo de Echavarría (2014) para la Misión sugieren, sin embargo, que (1) la mayoría de los puntos de compra de la *FNC* están soportados por una racionalidad de negocio y (2) hay recursos públicos (con origen en la contribución cafetera) que, con el argumento de apoyar el ejercicio de la garantía de compra,

realmente se usan para cofinanciar actividades de negocio.

El problema dejaría de existir automáticamente con la separación de funciones, el eje central de la propuesta de reforma institucional en la Sección VII.C.3.

#### VII.B.4. **LA CALIDAD DE LAS INTERVENCIONES PARA LA COMPETITIVIDAD**

La provisión de Investigación y Desarrollo a través de *Cenicafé* y el apoyo técnico a los caficultores a través del Servicio de Extensión Rural, son dos tipos de intervención en el mercado de cuya calidad depende de manera crítica la competitividad del sector cafetero. Hasta la fecha, las dos actividades han estado bajo la responsabilidad de la *FNC*, que las viene desarrollando con cargo a los recursos de la contribución cafetera.

La participación de la *FNC* en la provisión de estos servicios en principio no tendría por qué ser problemática salvo por dos aspectos que requerirían reformarse. El primero tiene que ver con que actualmente el diseño de estos servicios y la identificación de las actividades en las que se invierten los recursos disponibles son responsabilidad exclusiva de la *FNC*. Mientras que la implementación puede ser delegada, el diseño y las decisiones de gasto no deberían ser potestad de la *FNC*, que como gremio no representa a la totalidad de los actores de la industria y que, en particular, deja por fuera de las decisiones a los exportadores privados. Sería necesario conformar un Consejo Directivo o similar, en el que estén representadas todas las partes que se ven afectadas por estas decisiones, para que participen en ellas. Lo anterior sin detrimento de que los instrumentos se ajusten en las direcciones sugeridas en la Sección VIII.E. Además, como en las demás áreas, el uso de estos recursos debe ser evaluado periódicamente por expertos externos a la *FNC*, de modo que sobre la base de esas evaluaciones se puedan realizar los correctivos necesarios y se asegure la calidad de los servicios financiados.

#### VII.B.5. **OTRAS FUNCIONES DE GOBIERNO DELEGADAS A LA FNC**

Aprovechando su presencia regional y su capacidad de ejecución, el gobierno históricamente le delegó a la *FNC* funciones de política social, como la construcción de acueductos y escuelas. Esto se ha reducido en el tiempo, más por insuficiencia de recursos que por un cambio de norte en la política. Sin embargo, aún se asignan anualmente recursos públicos a los *Comités Departamentales* (por ley, 16% de la contribución cafetera), destinados a “programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, y de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras”. La *FNC* sigue ejecutando gasto social. Como se menciona en la Sección VI.D, en 2013 los *Comités Departamentales* el 91% de los gastos totales y el 33% de la contribución cafetera se destinaron a actividades no cafeteras (los resultados son similares cuando se considera el período completo). Sería conveniente que los *Comités* destinen sus escasos recursos a gastos en café.

Más recientemente, la entrega del PIC que, al menos en espíritu, es un subsidio asistencialista dirigido a solucionar temporalmente condiciones de pobreza, también se ha realizado a través del aparato de la *FNC*, con resultados muy desafortunados cuando se mira, por ejemplo, el grado de equidad con que se reparten esos recursos, o su impacto sobre la eficiencia del aparato productivo en café (ver Sección VIII.H.2).

El uso de la *FNC* por parte del gobierno para desarrollar este tipo de tareas es indeseable, al menos por dos razones. La primera, es que contribuye a la poca transparencia de la *FNC*, que a veces es un actor comercial que compite con los privados, a veces un regulador y supervisor del mercado, a veces un ejecutor de políticas para el desarrollo productivo y a veces un brazo del

gobierno para la ejecución de programas sociales. La segunda es que permite el uso del aparato de la *FNC* con fines políticos que pueden ser nocivos.

Una cosa distinta es que la *FNC* como gremio, con recursos privados, quiera ofrecer a sus afiliados servicios de esta índole. Pero estas actividades no deben financiarse con recursos públicos y menos con recursos públicos cuyo impacto no queda sujeto a ningún tipo de evaluación. Como se analizó en el Capítulo IV, el estado cuenta con una institucionalidad responsable del diseño y ejecución de la política social, y de la provisión de infraestructura y servicios, que debe utilizar para atender a los caficultores, así como al resto de la población. Muchos de los resultados que allí se mencionan son sorprendentemente alentadores.

El problema de pobreza de los caficultores no debe abordarse mediante subsidios al precio de compra del café, y menos con subsidios como el PIC, tremendamente regresivos. Debe abordarse elevando la productividad y rentabilidad del café, con lo cual se sacaría de la pobreza a un número enorme de colombianos. En segundo lugar, debe combatirse facilitando su reconversión a actividades más productivas, dejando en manos del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) el apoyo transicional.

#### VII.B.6. LOS COSTOS DE LA COGESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE LA *FNC*

El arreglo institucional descrito en la Sección VII.A.2 no sólo permite que las actividades de comercialización e industrial de la *FNC* operen sin restricciones presupuestales rígidas, sino que compromete al gobierno con las decisiones que se toman en el seno del *Comité* Nacional Cafetero (donde cuenta con la mitad de los votos), aun cuando su capacidad de incidir en ellas es limitada.

En el seno del *Comité* los representantes de los productores tratan de obtener del gobierno el máximo de ayudas fiscales y financieras para beneficio de los caficultores, mientras que la administración de la *FNC* se concentra en justificar esos recursos y sus propias políticas de producción y comercialización como instrumentos para el objetivo de maximizar el volumen de exportaciones, del cual dependen parcialmente los ingresos de la contribución cafetera. Los incentivos de los representantes de los productores y la administración de la *FNC* en el *Comité* Nacional hacen que la discusión alrededor de los pasos necesarios para maximizar la eficiencia y la rentabilidad de la producción y la comercialización del café sea relegada a un lugar secundario. La iniciativa de las políticas cafeteras es llevada regularmente por la *FNC*, que luego implementa las decisiones con un mínimo de controles (excepto los relativos a los procedimientos de gasto de los recursos públicos del *Fondo Nacional del Café*).

Aunque el gobierno puede tener como objetivo minimizar los costos fiscales que le genera el sector, no cuenta con evaluaciones técnicas sobre la efectividad del gasto y tiene dificultades para enfrentar el poder que le confiere a la *FNC* su gran número de afiliados. En palabras de un ex-Ministro de Hacienda, “es muy difícil negociar con la *FNC*, que representa a medio millón de familias pobres cuyo poder adquisitivo se considera responsabilidad del gobierno”. En opinión del actual Ministro de Hacienda, la relación especial del gobierno y la *FNC*, respaldada por la presencia del Ministro de Hacienda en el *Comité*, opera en la práctica como un atajo para que el gremio

acceda a los recursos fiscales sin pasar por el procedimiento regular de discusión y control político a través del Congreso de la República.<sup>37</sup> Esto es un factor de desequilibrio que favorece al gremio cafetero frente a otros sectores de la economía, y que resulta contrario a la institucionalidad y las reglas del juego democráticas que regulan la relación entre el Estado y los particulares.

La incapacidad del gobierno para disciplinar las finanzas cafeteras se refleja en los desequilibrios financieros del *Fondo Nacional del Café*. Como se trata de una cuenta pública que, en últimas, es propiedad de la Nación, no hay derechos de propiedad claros que alineen los incentivos de la *FNC* como administradora del *Fondo* con los intereses del gobierno como propietario, en un horizonte de tiempo compatible. Puesto que el gobierno (en particular el Ministro de Hacienda) tiene un horizonte de corto plazo, no puede vigilar en forma efectiva el capital del *Fondo* ni su sostenibilidad de largo plazo, porque la *FNC* puede prometer en forma recurrente que, más allá de ese horizonte, la sostenibilidad está garantizada, siempre que se hagan los gastos necesarios en el corto plazo.

Esto da origen a una inconsistencia inter-temporal puesto que la *FNC* no tiene suficientes incentivos para que sus propuestas de política y la forma como las implementa conduzcan a dicha sostenibilidad, ya que puede acudir al gobierno siguiente con demandas de nuevas ayudas fiscales si sus predicciones no se cumplen. El descuido por la sostenibilidad del *Fondo* es manifiesto en el hecho de que sólo a partir de 2005 se empezaron a llevar cuentas separadas de las actividades comercial, institucional e industrial desarrolladas con cargo a esos recursos (tras la recomendación en tal sentido que había hecho la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera cuatro años antes), y sólo en 2010 se hizo el primer estudio profesional de sostenibilidad financiera del *Fondo* (con resultados alarmantes que sorprendieron al propio gobierno). El estudio de Ricaurte y Zuleta (2013) para la Misión se pudo realizar gracias a ese esfuerzo previo.

#### VII.B.7. LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA *FNC* A SUS AFILIADOS

Los Estatutos de la *FNC* y el Contrato del *Fondo Nacional del Café* establecen mecanismos de representación de los caficultores que buscan que las decisiones del *Comité Nacional de Cafeteros* y de la administración de la *FNC* respondan a los objetivos de los caficultores y que haya rendición de cuentas a los afiliados (ver Sección VII.A.2). En la práctica, sin embargo, la administración de la *FNC* goza de una gran autonomía frente a sus afiliados y su rendición de cuentas es bastante laxa. Esto se debe a una diversidad de factores que se refuerzan entre sí.

En primer lugar, la *FNC* cuenta con personal altamente calificado en todos los aspectos del negocio cafetero, de forma que puede ejercer autoridad técnica sobre sus propios afiliados (con excepción, quizás de unos pocos grandes cafeteros que ejercen poca influencia, a menos que sean miembros de los *Comités* Nacional y Ejecutivo). En segundo lugar, como se mostró en la Sección VI, los recursos del funcionamiento de la *FNC* vienen sólo parcialmente y en forma indirecta de los aportes de sus afiliados, y la asignación de los recursos por programas y por departamentos es poco flexible. Tercero, las complejidades financieras y contables del *Fondo Nacional del Café* y su articulación con las finanzas del *FNC* son poco transparentes y superan las posibilidades de

<sup>37</sup> Charla de cierre del seminario de discusión técnica de la Misión para la Competitividad del Café, julio 10 de 2013.



escrutinio de los afiliados (e incluso de los expertos).

Cuarto, la administración de los recursos de la *FNC*, su orientación estratégica y la implementación de las políticas son altamente centralizadas, a pesar de los mecanismos de representación descentralizada. En efecto, los directores ejecutivos de los *Comités* Departamentales son funcionarios de la *FNC*, nombrados por el Gerente, cuya responsabilidad principal es ejecutar las políticas y programas definidos a nivel central. Aunque los *Comités* Municipales tienen entre sus funciones recoger las demandas y opiniones de los caficultores para el mejoramiento de la caficultura, no disponen de recursos ni margen de acción propio para responder directamente a esos pedidos, que deben ser canalizados a través de los *Comités* Departamentales. El escaso margen de acción con que operan los *Comités* Municipales y Departamentales limita su capacidad para buscar mejoras de productividad y competitividad a través de soluciones innovadoras adaptadas a sus regiones.

Quinto, el Congreso Cafetero, único órgano que congrega a los delegados departamentales elegidos democráticamente, se reúne apenas tres días al año, en un evento de naturaleza más informativa que deliberativa, en el que se refrendan decisiones previamente concertadas y se presentan las demandas del sector al Presidente y a los Ministros miembros del *Comité* Nacional. El Congreso no es una instancia de escrutinio efectivo de la administración de la *FNC*, como lo pone de manifiesto la poca información que se entrega a los afiliados y la escasa discusión sobre las finanzas y el presupuesto de la entidad.

Y Sexto, a pesar de tener previstos mecanismos democráticos para la selección del Gerente de la *FNC*, el gobierno ejerce excesiva influencia en su nombramiento. De hecho, según algunos comentaristas, el nombramiento del actual Gerente fue impulsado por el gobierno del Presidente Uribe en 2009 desconociendo los procesos de consulta que se habían dado en los *Comités* Departamentales y dejando sin posibilidades efectivas de elección al Congreso Cafetero. El nombramiento bloqueó las demandas de escrutinio sobre algunos aspectos del manejo de la *FNC* y erosionó la legitimidad de la organización frente a sus afiliados.

En síntesis, la conjunción de estos factores confiere una enorme autonomía a la administración de la *FNC* frente a sus afiliados y diluye en la práctica los mecanismos de rendición de cuentas. Esto además contribuye a que los representantes del sector desvíen gran parte de sus esfuerzos en los órganos de dirección de la *FNC*, que deberían concentrarse en el diseño de estrategias y políticas para mejorar la competitividad del sector y obtener mejores servicios de su agremiación, hacia el objetivo de proteger y buscar rentas para sus afiliados a través de subsidios, mecanismos de estabilización de ingresos e intervenciones de diverso orden en el funcionamiento del mercado cafetero.

#### VII.C. **PROPUESTA DE REFORMA**

En esta Sección se presenta, con algunas modificaciones, la alternativa de reforma “B” propuesta por Lora, Melendez, y Tommasi (2013), aún cuando existen elementos comunes, que ellos denominan “indispensables” a las alternativas “A” y “B”. Los elementos de la alternativa “A” (la más ambiciosa) pueden ser consultados en el documento original de los autores. Varias de los instrumentos de política se discuten en mayor detalle en el Capítulo VIII.

Para entender las propuestas, es necesario reconocer que la reorganización institucional del sector debe buscar, simultáneamente varios objetivos:

- 1) Abrir espacio para la iniciativa privada empresarial en la producción y la comercialización

del café en igualdad de condiciones con las entidades o empresas del gremio

2) Evitar el conflicto de objetivos que tiene en la actualidad la *FNC*, por ser regulador, implementador de políticas oficiales, gremio de productores y exportador

3) Eliminar la cogestión público-privada del *Fondo Nacional del Café*

4) Preservar y aprovechar mejor el capital social que ha construido la *FNC* en las zonas cafeteras

5) Apoyar la competitividad de las pequeña caficultura

6) Facilitar la reconversión de algunos pequeños caficultores hacia otras actividades que les permitan alcanzar un mejor nivel de vida.

El resto de esta Sección está organizado de la siguiente manera: en el numeral VII.C.1 se presentan las propuestas de reforma que se consideran indispensables para que el arreglo institucional de la industria cafetera responda al objetivo de competitividad; en el numeral VII.C.3 se discute la opción de reforma “B”, la menos ambiciosa de las dos; y finalmente en el numeral I se hace una reflexión sobre los pros y contras de las opciones propuestas tanto en términos de sus posibles resultados como de su viabilidad política.

#### VII.C.1. REFORMAS INDISPENSABLES

1) Las exportaciones de café serán desreguladas y los exportadores quedarán sujetos solamente a los requisitos generales que se exigen a todo exportador. Esto implica que:

- Los exportadores ya no tendrán que registrar sus transacciones ante la *FNC*, ni ser autorizados por la *FNC* para realizarlas.
- Podrán existir estándares de calidad dictados por la *FNC* o por otra entidad competente, asociados exclusivamente con la marca “Café de Colombia” o con otras marcas. Sin embargo, estos estándares de calidad no podrán constituirse en una barrera para la exportación. Todo el café colombiano que encuentre demanda en los mercados internacionales podrá ser exportado. Los laboratorios de la *FNC* que hoy administra *Almacafé* entrarán a competir con otros laboratorios autorizados en la certificación de cumplimiento de estándares. Los costos de estas actividades deberán ser asumidos por los exportadores.
- El café de exportación quedará sujeto a los controles fitosanitarios obligatorios que dispongan las autoridades competentes (ICA / INVIMA). Los costos de estos controles, como en el caso anterior, deberán ser asumidos por los exportadores.

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

3) La *Comité Nacional de Cafeteros* no deberá ser el ente responsable del diseño de la política cafetera. El gremio podrá interactuar, como cualquier otro actor privado, con las autoridades gubernamentales competentes, para poner a consideración de las autoridades de gobierno sus recomendaciones, peticiones, y necesidades. Sin embargo, la política cafetera debe ser responsabilidad del Gobierno. El Ministro de Agricultura o su delegado harán parte del Consejo Directivo del Gremio Cafetero, en la medida en que debe vigilar el destino de los recursos públicos

para-fiscales.

4) La *FNC* no será responsable del diseño ni de la ejecución de la política social que se dirija a los caficultores.

5) *Cenicafé* se transformará de modo que:

- Las decisiones acerca de las líneas de investigación consulten las necesidades y opiniones de todos los agentes que se ven afectados por su actividad, para asegurar la pertinencia de sus investigaciones.
- Se vinculen recursos del sector privado a la cofinanciación de su actividad.
- Se integre al nuevo modelo institucional para la innovación y desarrollo del sector agropecuario, en condiciones similares a las de los demás centros de investigación del sector.
- Su actividad quede sujeta a evaluaciones de impacto periódicas independientes.
- No obstante, a diferencia de lo que proponen Lora, Melendez, y Tommasi (2013), pero en línea con las recomendaciones de Matiello (2013), *Cenicafé* seguirá rindiendo cuentas prioritariamente al Gremio Cafetero.

6) El Servicio de Extensión Rural se transformará, de modo que:

En el corto plazo:

- El servicio se concentre exclusivamente en los caficultores de 10 hectáreas o menos. La cobertura del servicio sea uniforme en todo el territorio cafetero (y las cargas de los extensionistas similares).
- La actividad de los extensionistas se enfoque prioritariamente en el sistema productivo.
- Su actividad quede sujeta a evaluaciones de impacto periódicas independientes.

Y En el largo plazo:

El servicio se integre en mayor medida al Sistema de Asistencia Técnica Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y funcione bajo la pauta que dicte el Sistema de Generación de Ciencia y Tecnología para el sector agropecuario. Esta es la forma en que opera la investigación agrícola al interior de EMBRAPA en Brasil. (Anexo IX.C.5).

7) No se destinarán recursos de la contribución cafetera ni otros recursos públicos al financiamiento de la operación de puntos de compra ni a la compra de café, excepto en el grupo de municipios en que hoy existen menos de 10 compradores en el trabajo de Echavarría (2014), los cuales explican menos del 5% de las compras totales de café en el país. Ese número es arbitrario, por supuesto, y más adelante deberán adelantarse estudios cuidadosos que evalúen el poder monopólico de unos pocos compradores en aquellos lugares donde exista. El Ministerio de Agricultura publicará diariamente el precio internacional del café en la bolsa de Nueva York para que sirva como referencia a los caficultores.

*Cenicafé* y el Servicio de Extensión recibirán recursos adicionales a aquellos con que cuentan en el presente. Sus principales líneas de investigación serán la producción y el medio ambiente (como en la actualidad), pero también se encargarán de montar servicios similares a los que generan el CONAB y Educampo en Brasil.

## VII.C.2.

### VII.C.3. PROPUESTAS DE REFORMA. LA OPCIÓN B

La opción B, al igual que la opción A, supone una escisión de la *FNC*, pero mayores canales de involucramiento de los caficultores en las dos organizaciones que se propone crear. Habría, por un lado, una empresa comercial de propiedad de los caficultores (también en la opción A) , separada patrimonial y gerencialmente de la *FNC* y del gobierno, que operaría en condiciones comerciales, sin subsidios ni tratamientos tributarios especiales y que sería propiedad de los caficultores. Surge la duda de qué hacer para contar con el patrimonio con hoy cuenta la *FNC* – *FoNC* como garantía para los préstamos requeridos de los bancos en la actividad exportadora.

Por otro lado, subsistiría la *FNC* como organización gremial con los mecanismos actuales de representación democrática. De sus funciones actuales conservaría, sin embargo, sólo la de ejecutor de los programas para la transformación productiva delegada por el gobierno (los que en la Opción A asumiría una agencia público-privada) y otras funciones como ONG al servicio de los caficultores, financiada con sus propios recursos o con donaciones privadas, no con recursos del fisco.

La *FNC* quedaría obligada a realizar ajustes a los programas actuales de modo que (1) se potencien tanto *Cenicafé* como el Servicio de Extensión, y (2) 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 se transformaría pero no desaparecería el *Fondo Nacional del Café*, como se discute más adelante). Como en el caso anterior, será decisión de la empresa 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. Tampoco quedará obligada a comprar más café que el que requiera para su negocio privado.

La *FNC* continuaría administrando el *Fondo Nacional del Café* cuya principal fuente de financiamiento sería la contribución cafetera establecida por Ley. Esto implicaría mantener los mecanismos de representación que exige la Ley a los gremios que administran recursos parafiscales. En un nuevo contrato de administración del *Fondo Nacional del Café* se establecerían los criterios básicos de asignación de los recursos parafiscales. El contrato prevería la evaluación periódica de los programas.

Lora, Melendez, y Tommasi (2013) proponen que el destino de los recursos parafiscales o cualquier otro recurso del *Fondo* no debe ser la provisión de bienes públicos -que son responsabilidad del gobierno nacional o de los gobiernos sub-nacionales- ni la provisión de bienes o servicios diferentes a los mencionados, pero consideramos que algunos bienes públicos

específicos al café (i.e la investigación realizada por Cenicafé o la difusión de tecnología en café) podrían ser financiados con recursos para fiscales. De cierta forma, se está proponiendo que el Gremio Cafetero funcione como un gremio con para-fiscales “normal”, aun cuando se propone recortar los destinos potenciales de esos recursos para-fiscales (e.g. no se entiende por qué usar recursos para-fiscales públicos en la actividad exportadora).

La organización interna de la *FNC* sería decidida en forma autónoma por sus afiliados, representados en los *Comités* Municipales y Departamentales, en el Congreso Cafetero y en el *Comité* Directivo. Sin embargo, el gobierno solo estaría representado por el Ministro de Agricultura, o su delegado, como en cualquier otro gremio “normal” con recursos para-fiscales. Desaparecería el *Comité Nacional de Cafeteros*.

El nuevo contrato de administración del *Fondo*, 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 *Fondo* totalmente de contingencias fiscales que debe asumir el gobierno y liquide los activos que no sean indispensables para prestar los servicios de extensión, garantía de compra y certificación a los pequeños caficultores. En este período de transición el *Fondo* deberá transferir o vender la planta liofilizadora *Buencafé* y las marcas de café, y la *FNC* deberá vender en el mercado o traspasar a la nueva empresa comercial de los caficultores la cadena de tiendas Juan Valdez y los demás activos relacionados con su aparato comercial. Por supuesto, el Gremio Cafetero privado decidirá si mantiene o no estos activos.

## VIII. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Colombia fue un actor líder en el mercado cafetero internacional por mucho tiempo. El andamiaje institucional de la *FNC* le permitió enfrentar fallas de mercado y posicionar el café colombiano en un segmento de alta calidad, lo cual tenía sentido dadas las características del resto de la oferta y la demanda de aquellos tiempos, cuando el mercado era mucho menos diferenciado. Este esquema institucional también fue muy efectivo para la administración del sistema de cuotas en la época del Pacto Cafetero. Pero el mundo ha cambiado.

Colombia ha perdido el liderazgo en este nuevo mundo del café que surge con el rompimiento del Pacto, un mundo en competencia, con variedades múltiples, técnicas alternativas de producción, y mercados de nicho, entre otros,— Como se vio en el Capítulo III, los competidores de diversos países nos han ganado espacio vertiginosamente. Colombia no ha participado del crecimiento del mercado mundial del café robusta, descartándolo deliberadamente como café de exportación por considerarlo de menor calidad. Sólo recientemente ha penetrado el nicho de cafés especiales en el que se ha volcado el mercado internacional de alto valor; y hasta 2012 perdió continuamente participación en la producción de cafés arábigos, la variedad en la que tradicionalmente el país se especializó.

Mientras que en otros países se dieron cambios en las tecnologías de producción, en su composición geográfica, y en las formas organizacionales de las firmas cafeteras (Capítulo III y Anexo IX.C), en Colombia la industria no se adaptó con agilidad a las nuevas condiciones del mercado, y sólo ha venido a hacerlo en años recientes en 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 a la velocidad necesaria.

En este Capítulo se analizan los instrumentos de política vigentes desde su racionalidad económica,<sup>38</sup> y se hacen recomendaciones acerca de la manera en la que esta batería de instrumentos debe ajustarse para avanzar hacia el futuro. Una buena regulación debe facilitar la competencia,<sup>39</sup> no debe intervenir los mercados con el ánimo de limitarla y nunca debe otorgar tratamientos especiales a algunos de los competidores. Este tipo de regulación favorable a la competencia exige la destrucción creativa y la movilidad, y por lo tanto puede dar origen a costos de ajuste con implicaciones sociales y distributivas, que deben ser atendidos con políticas e instrumentos que no coarten la libertad de mercado. Algunas de las regulaciones que afectan actualmente a la industria cafetera van en contravía de estos principios básicos. Este es el caso de

<sup>38</sup> Como la racionalidad de la intervención pública no puede analizarse en el vacío, es necesario abordarla desde un marco conceptual que permita evaluar la calidad de las diversas intervenciones. El marco conceptual que se adopta en este estudio es el de la teoría económica. Este marco conceptual se desarrolla más detalladamente en uno de los capítulos anexos

<sup>39</sup> La competencia efectiva sobre un terreno horizontal en el que todos jueguen en igualdad de condiciones, es la mejor herramienta para regular un mercado. Disciplina a quienes participan en él y conduce hacia esos equilibrios de precios más bajos y cantidades más altas (o de precios más altos, cuando se trata de competencia en la compra de un bien o servicio asociados con la eficiencia y el bienestar social).

las regulaciones de calidad que operan como una barrera para exportar las variedades de café que no cumplan con ciertas especificaciones.

También es el caso de las regulaciones que obligan a los exportadores privados a registrar el detalle de sus transacciones ante la *FNC* quien debe autorizarlas no obstante ser, en la práctica, un competidor en el mercado, y es igualmente el caso de las normas que exigen del pago de impuestos a las actividades industriales y comerciales del *Fondo Nacional del Café* (incluyendo entre éstas las ganancias por las exportaciones de la *FNC*) dando, de nuevo, una ventaja a la *FNC* frente a sus competidores. Esto último sin contar con un arreglo institucional que, como se discute en la Sección VII.B, internaliza las malas decisiones comerciales de la *FNC* de modo que, a diferencia de cualquier otro actor privado, esta entidad, si se equivoca, no se quiebra ni sale del mercado.

Otros de los instrumentos de política mediante los cuales actualmente se interviene en el mercado cafetero pueden defenderse desde su racionalidad económica, pero requieren ser transformados para mejorar su efectividad y maximizar su relación beneficio-costos. Son los casos de la garantía de compra, la inversión en Investigación y Desarrollo de *Cenicafé* y el servicio de extensión rural. Finalmente en ocasiones la intervención pública, incluso cuando es bien intencionada, introduce distorsiones más costosas que las que busca subsanar. Este es el caso de los subsidios al precio del café que ha venido entregando el gobierno.

Hay en principio dos grandes objetivos que justifican la intervención pública: la eficiencia y la equidad. El primero es el que debe perseguir toda política de desarrollo productivo, y está asociado con la intervención para subsanar “fallas de mercado”, que surgen cuando los mercados por sí solos no consiguen asignar adecuadamente los recursos de la sociedad. El segundo, el objetivo de la equidad (que incluye la solidaridad y la protección social), pertenece al ámbito de la política social, y con frecuencia riñe con el objetivo de eficiencia. Es importante no confundir los dos tipos de objetivos e identificar con claridad las intervenciones que responden a uno y a otro, y los efectos potenciales de la interacción entre ellas: el subsidio al precio del café tiene origen en el afán de garantizar un nivel de vida básico a los caficultores más pequeños que se encuentran en condiciones de pobreza. En espíritu es una política social, no una política de desarrollo productivo, y en la práctica es una política social mal diseñada, por cuenta de la cual una parte sustancial de los recursos está fluyendo hacia los productores grandes, que no son pobres. Entre tanto, el precio subsidiado impide que las decisiones privadas respondan a la realidad del mercado, con altos costos potenciales para la competitividad de la industria y en contravía del bienestar de largo plazo de los caficultores.

El resto de esta Sección presenta el análisis económico detallado de los instrumentos. El Anexo IX.A considera argumentos jurídicos según los cuales la delegación de algunos de estos instrumentos al *Comité* Nacional de Cafeteros contradice mandatos de la Constitución de 1991.

#### VIII.A. **REGULACIONES DE CALIDAD**

##### Descripción del instrumento

De acuerdo con la Resolución 355 de 2002 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Resolución 5 de 2002 de la Federación Nacional de Cafeteros, el café exportable en Colombia debe cumplir con unos requisitos mínimos de calidad. Estas resoluciones definen como cafés exportables el “café excelso de exportación”<sup>40</sup> y el café caracol<sup>41</sup> y, adicionalmente, determinan las características de calidad que estos cafés deben cumplir para que su exportación sea permitida. Los exportadores de café son libres de pactar con sus clientes las condiciones del café que compran siempre que se cumplan unos estándares mínimos de calidad.<sup>42</sup> Los cafés *Premium, Supremo, Extra* y *Maragogipe* tienen un control de calidad especial que verifica que los sacos marcados con estas etiquetas en efecto cumplan con las características de cada variedad.

El control de calidad es responsabilidad de la *FNC*, que traslada recursos del *Fondo Nacional del Café* a *Almacafé* para el cumplimiento de esta función. Para realizar estas tareas, la *FNC* cuenta con dieciséis laboratorios regionales, tres laboratorios en puertos marítimos y un laboratorio central en su oficina principal, así como con laboratorios de calidad asociados en otros países. En nueve de los laboratorios se efectúan labores de puerto seco.

Aunque está permitido que el control de calidad sea efectuado por entidades distintas a *Almacafé*, los certificados así expedidos están sujetos a revisión y pueden ser rechazados por *Almacafé*, lo que implica que esta posibilidad no es utilizada casi nunca en la práctica.

Las siguientes son las principales características de este instrumento de política:

El estándar mínimo es bastante estricto, incorpora criterios físicos (número de defectos y humedad) y criterios sensoriales (prueba de taza).

Todo café que se va a exportar debe ser evaluado para determinar si cumple con el estándar mínimo establecido por el *Comité Nacional de Cafeteros*. La evaluación la hace *Almacafé*, una compañía privada de la *FNC*.

Si el café presentado por el exportador privado no cumple con el mínimo requerido no se puede exportar. Ello se traduce en un mayor costo para el exportador, que tendrá que reparar el café y llevarlo a las condiciones del estándar mínimo.

La restricción a no exportar café por debajo del estándar mínimo no se aplica con un

<sup>40</sup> El café excelso de exportación es “un grano grande, principalmente plano, parejo, retenido por encima de malla catorce (14), con tolerancia del uno punto cinco (1.5) por ciento (%) inferior a esa malla, pero retenido por la malla doce (12), de esmerado beneficio y debidamente seleccionado. En todo caso este café debe tener por lo menos un cincuenta (50) por ciento (%) de granos retenidos sobre la malla quince (15), de acuerdo con lo previsto en las normas de la Green Coffee Association of New York City, Inc”.

<sup>41</sup> El café caracol, es “un grano café excelso de tamaño grande, mediano y pequeño, retenido por la malla doce (12), debidamente seleccionado. Con tolerancia de hasta diez (10) por ciento (%) de grano plano”.

<sup>42</sup> i. La humedad no debe sobrepasar del doce (12) por ciento (%), medida en equipos basados en la constante dieléctrica del café, calibrados previamente según método de estufa ISO 6673 a ciento cinco (105) grados centígrados, con peso de la muestra no inferior a cuatrocientos (400) gramos. ii. El café de exportación no debe sobrepasar un umbral del 25% de café defectuoso. Para esto, las resoluciones definen las características observables del grano de café defectuoso. iii. El café debe estar libre de todo insecto vivo. iv. El café debe tener su olor característico. Si el café tiene un olor extraño no puede ser exportado. v. El café debe tener una apariencia uniforme en color; si se presenta mezcla de colores no se permite su exportación. vi. Prueba de taza: el café debe tener sabor y aroma característico, debiendo estar libre de sabores defectuosos como fermento, productos químico, moho, etcétera.



criterio universal, con dos excepciones principales:

La *FNC-FoNC* puede exportar café verde de inferior calidad (café brocado, reposado, past crop, u old crop). Esta excepción respondía a la necesidad de exportar los inventarios que se acumulaban como resultado de los acuerdos de cuotas, pero no tienen sentido en un mercado libre, y representan un tratamiento discriminatorio frente a los demás exportadores.

La industria de soluble puede exportar calidades inferiores que son utilizadas en la elaboración de sus productos de exportación, pagando tan solo 0.48 centavos de dólar de contribución.

### Análisis del instrumento

El establecimiento de estándares de calidad tiene sentido cuando es necesario proteger a los consumidores de productos que puedan ser dañinos para su salud –control fitosanitario– y para penetrar mercados que exijan niveles específicos de calidad. Cuando el objetivo es acceder a mercados con exigencias particulares en términos de las características del producto, el control de calidad tiene un valor privado que supera su valor social, y como tal tendría que ser asumido en términos de costos por el sector privado. Como la calidad del café no compromete la salud de los consumidores, en la industria cafetera no existe una justificación clara para que el control de calidad se financie con recursos parafiscales.

En la práctica, los estándares de calidad que establece y controla la *FNC* constituyen una barrera a la exportación de los cafés que no cumplen las especificaciones del café “exportable”, sin justificación posible bajo el marco conceptual que dicta la teoría económica para la intervención en los mercados<sup>43</sup>. Por ejemplo, mientras que el consumo mundial de variedades robustas viene creciendo con una dinámica muy importante en el mundo, los estándares de calidad de la *FNC* han creado barreras para que la industria en Colombia crezca con base en exportaciones de este tipo de café. Es la demanda internacional la que debe dictar qué café es exportable, por lo que este tipo de restricción debe ser eliminada.

Lo anterior no implica que la *FNC* no pueda establecer estándares de calidad y asociarlos con una certificación o una marca –como de hecho es el caso de la marca “Café de Colombia”–, para impulsar la venta de cierto tipo de café en los mercados internacionales. Lo que no debe ocurrir es que estos estándares se conviertan en un mecanismo que limite la actividad privada.

El argumento de que el control de calidad de la *FNC* protege la reputación del café colombiano, y por lo tanto contribuye a mantener una prima sobre otros cafés, no está demostrado, y aunque lo estuviera no puede ser esgrimido como una justificación suficiente, sin antes comparar los beneficios con los costos de esa intervención. El argumento no está demostrado. De hecho, el trabajo de Arguello, et al.(2014) para la Misión muestra que existe una

<sup>43</sup> Más aún, esta restricción aplica sólo a los agentes distintos de la *FNC*, que sí exporta cafés de calidades inferiores (cafés reposados, pasillas, etcétera). De modo que por la manera en la que se aplican, estos estándares de calidad crean, además, un terreno desigual de competencia entre la *FNC* y los demás exportadores.

relación de largo plazo relativamente estable entre el precio del café de Colombia y de Brasil, con un diferencial promedio cercano a 12%. También concluye que más del 90% de la explicación de los diferenciales de precios se debe a los marcadores químicos que se han establecido como característicos de las variedades de café, en tanto que la importancia de la organización institucional (entendida como la participación de los productores en el proceso de toma de decisiones en el sector) no es tan concluyente y el potencial para ejercer poder de mercado no parece ser relevante.

La comercialización de café es totalmente libre en Brasil (Sección IX.C), y en la Encuesta a 16 países en la Sección III.C, el control de calidad del café de exportación es efectuado bajo diversos arreglos institucionales: es monopolio de la entidad reguladora en cuatro países, en otros dos la entidad reguladora funciona en paralelo con agentes privados, y en cuatro países es una actividad totalmente privada, ejercida por los gremios de productores, de exportadores o por empresas privadas. El caso de Guatemala es un buen ejemplo para entender el comportamiento de los diferenciales en el mercado de café, y muestra como éstos están relacionados con la calidad y no necesariamente con el origen. En Guatemala se producen y exportan cafés de diferentes variedades, a diferentes alturas, y con diferentes métodos de producción. A partir de estas tres variables se creó un sistema de clasificación de calidad que reconoce el mercado internacional. El Cuadro 13 muestra esta clasificación en orden de menor a mayor calidad. Las exportaciones se dividen en dos grupos principales: los cafés producidos en bajas altitudes en la Costa Pacífica (*prime washed* y *extra prime washed*), y los producidos en regiones de mayor altitud (*Hard* y *Strictly Hard Bean*). En ambos casos se recibe una prima sobre el precio de Nueva York, pero el segundo grupo tiene una prima extra de US 10 a 15 centavos.

Cuadro 13  
Guatemala. Clasificación de Calidad

	Altitude (m)
Good Washed	700
Extra Good Washed	700 - 850
Prime Washed	850 - 1,000
Extra Prime Washed	1,000 - 1,200
Semi-Hard Bean	1,200 - 1,350
Hard Bean	1,350 - 1,500
Fancy Hard Bean	1,500 - 1,600
Strictly Hard Bean	1,600 - 1,700

El café colombiano y la marca *Café de Colombia* ya son reconocidos en el mercado internacional por su alta calidad, de modo que la desregulación del mercado y la eliminación de los estándares mínimos de calidad probablemente no tendrían mayor impacto sobre el diferencial de precio que paga el mercado por esta variedad. Esto no implica que la *FNC* no pueda establecer estándares de calidad para impulsar la venta de un tipo de café determinado en el mercado internacional; lo que no debe ocurrir es que estos estándares limiten la iniciativa privada y las oportunidades a los productores (Lora, Melendez, y Tommasi, 2013).

Lo anterior tendría una serie de efectos positivos en el mercado local. Por una parte, podrían reducirse los altos costos de producción y medioambientales asociados a los procesos

requeridos para cumplir con los estándares mínimos de calidad. En los últimos años, por ejemplo, algunos productores se han visto obligados a trasladar sus cultivos a zonas de mayor altitud, o a desplazarse a otras regiones del país para poder producir café de calidad exportable. Si no existiera estándares mínimos podría producirse café de más baja calidad, de diversas variedades, e incluso naturales -que igual son demandados en el mercado internacional pero sobretodo en el mercado interno-. La medida tendría efectos inmediatos sobre el ingreso de los productores, y en particular sobre aquellos que este año enfrentan el impacto de la broca sobre la calidad del grano.

La desregulación de la calidad permitiría un mayor precio en el mercado interno, y un mayor ingreso para la pasilla y para los cafés de baja calidad que no se exportan. El precio de la pasilla es muy bajo hoy, pues se vende a un mercado con muy pocos compradores, dominado por Colcafé, Águila Roja y la Fábrica de Café Liofilizado del *FoNC*. La participación del *FoNC* en el mercado de cafés de baja calidad, a través de Buen Café, se presenta como un ejemplo de mezcla de objetivos. Los buenos resultados en *BuenCafé* se logran en parte a costa de la regulación de calidad que permite pagar menos por la materia prima a los productores.

La desaparición de los estándares mínimos de calidad no debería tener un impacto excesivo, en tanto que el mercado seguirá demandando en su mayoría *Café de Colombia*, con las características de calidad que lo caracterizan. Por otra parte las pasillas exportadas tendrían que competir contra productos similares que no pagan una contribución. Al tener que pagar 6 centavos de dólar por libra exportada sin importar la calidad del café que se exporte, los productores preferirán seguir produciendo el café que les garantiza una prima para obtener mayores ingresos.

Entre los posibles costos de la intervención están las pérdidas de participación de mercado (por ejemplo, debido al aumento de la demanda relativa de cafés robustas o de cafés arábigas de baja calidad), las pérdidas de innovación y las pérdidas de inversiones potenciales en el desarrollo de nuevos cafés. Incluso desde el punto de vista de los productores ya existentes puede haber pérdidas, pues el café pasilla solo puede ser destinado al mercado de consumo doméstico o a la planta de liofilización propiedad del *Fondo Nacional del Café* (confiriéndole una ventaja frente a competidores externos). Por consiguiente, es una regulación que inhibe la competencia y por la tanto la eficiencia, que es el criterio básico para analizar la calidad de la regulación.

#### VIII.B. **REGULACIONES DE LA ACTIVIDAD EXPORTADORA**

- Descripción del instrumento

Como herencia de un estricto control cambiario, la Ley 9 de 1991 estableció la regulación en materia de cambios internacionales. En su artículo 25 la Ley estipula que los exportadores de café se deben registrar ante el Incomex o la institución que asumiera sus funciones, y el Ministerio de Comercio delegó esta función en la *FNC*. El control cambiario prácticamente desapareció, pero el encargo a la *FNC* se mantuvo.

En efecto, el Decreto 1714 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo delega la obligación de llevar un Registro Nacional de Exportadores de Café a la *FNC* en su calidad de administrador del *FoNC*, de modo que toda persona natural o jurídica que quiera exportar café verde, especial o procesado, debe registrarse ante la *FNC*. Adicionalmente la Resolución 1 de 2009 del *Comité Nacional de Cafeteros*, determina que los exportadores inscritos deben registrar ante la *FNC* el detalle de cada una de sus transacciones de exportación. Lo anterior implica que en la práctica, se entrega a la *FNC* información detallada de la actividad de los exportadores privados, sus competidores directos en el mercado internacional y sujeta las exportaciones de café privadas

a la autorización de un competidor (Lora, Melendez, y Tommasi, 2013).

La Resolución 0355 de Marzo de 2002 del Ministerio de Comercio actualizó los requisitos mínimos para la inscripción de los exportadores de café. Adicionalmente, en el marco del Contrato de Administración del *FoNC*, se le otorgó al *Comité Nacional de Cafeteros* la potestad para reglamentar todo lo relacionado con el Registro Nacional de Exportadores de Café. La Resolución 1 de 2009 del *Comité Nacional de Cafeteros* establece que las personas naturales o jurídicas que quieran exportar café verde, especial o procesado, deben cumplir con unos requisitos obligatorios para poder exportar café.

El registro nacional de exportador es un trámite que debe cumplir ante la *FNC* toda persona natural o jurídica que pretenda exportar café. Para ello, debe llenar un formulario con la información básica (razón social, NIT o cédula, dirección comercial, etc.). El solicitante debe presentar un estimado del volumen a exportar e incluir el Certificado de Existencia y Representación Legal, una declaración que manifieste que a la fecha no existe acto administrativo o providencia ejecutoria que imponga sanciones por infracciones aduaneras, cambiarias o de comercio exterior. Se deben incluir, además, referencias bancarias y de entidades comerciales. El exportador debe anexar una Póliza de Garantía de Cumplimiento para con la *FNC* como administradora del *FoNC*, con una cuantía que varía en virtud del promedio mensual a exportar, pero en ningún caso menor a 235 salarios mínimos. Cada año el exportador debe renovar la inscripción ante la *FNC*. En los casos de renovación la póliza de cumplimiento se ajusta a los volúmenes efectivamente exportados.

Una vez registrado el exportador está obligado a:

- “Anunciar” ante la *FNC* las exportaciones que va a hacer y realizar las exportaciones en la fecha estipulada en el anuncio o a más tardar en los seis meses siguientes.
  - Cumplir con las normas de calidad de la *FNC*.
  - Transportar el café dentro del territorio nacional amparado con guías de tránsito.
  - Usar trilladoras, tostadoras o fábricas de café soluble, según sea el caso que estén debidamente inscritas ante la *FNC*.
  - Pagar la contribución cafetera, previamente a la exportación.
  - Y “Evitar cualquier hecho que atente contra la comercialización del café colombiano y su posicionamiento en el mercado mundial” (sic).
  - Anuncios de Exportación
- Análisis del instrumento

La actual regulación de la actividad exportadora es otro conjunto de instrumentos heredados de los Acuerdos de Cuotas. Cada vez que el exportador realiza una venta debe ‘anunciarla’ (informarla) a la *FNC*. A través de un sistema en línea que provee la *FNC* se debe especificar exactamente la cantidad de sacos a exportar, el mes de embarque y el cliente al que se le realiza la venta. El exportador debe transmitirle esa información al comprador de café en el exterior, quien a su vez tiene que registrar la operación de compra en la *Tienda en Línea* con lo cual queda ‘cruzada la operación’, generando un código, sin el cual no se puede realizar la exportación.

El anuncio implica que para ser comprador de café colombiano uno debe estar registrado como tal ante la *FNC*. Es como si un exportador de rosas al Japón tuviera que registrarse ante Asocolflores y brindarle a esta Entidad toda la información sobre su cliente. Es decir, aparte del Registro de Exportadores de café, existe también un Registro de Clientes de Café de Colombia.

El mecanismo no solo limita la competencia en tanto que no se puede vender ni comprar libremente el café de Colombia en el exterior, sino que obliga al exportador privado a compartir con su principal competidor (*FNC- FoNC*) toda la información de sus ventas (volumen, destino, mes de embarque, cliente, etc.)

El mantenimiento del registro y control de los volúmenes exportados es una función pública delegada por el Estado, posiblemente en el espíritu de facilitar el recaudo de la contribución cafetera por parte del *Fondo Nacional del Café*. En la práctica, entrega a la *FNC* información detallada de la actividad de los privados que son sus competidores en el mercado internacional y sujeta las exportaciones de café privadas a la autorización de un competidor.

Lo anterior no tiene justificación. El doble rol de la *FNC* como competidor y regulador del mercado va en contravía de las prácticas regulatorias más básicas, y debe eliminarse. Los exportadores de café, incluida la *FNC* si es el caso, deben sujetarse a las obligaciones de registro como cualquier exportador ante la DIAN y las autoridades competentes y debe establecerse un mecanismo distinto por el cual se facilite el recaudo y control de la contribución cafetera. Las exportaciones de café, como las de cualquier otro sector, no deben sujetarse a la autorización previa de ninguna autoridad.

#### VIII.C. **CONSUMO INTERNO**

Colombia ha tenido tradicionalmente un consumo interno de café inferior al de otros países de América Latina. Solamente hasta años recientes se ha comenzado a revertir además la tendencia a disminuir en el tiempo. En los últimos cuatro años este consumo ha fluctuado entre 1.2 y 1.5 millones de sacos anuales, equivalentes entre \$3 y \$3,5 billones anuales.

En épocas que estuvo vigente el Pacto Cafetero, desde los años setenta hasta 1987, el consumo interno creció de manera muy marcada a una tasa de casi 5% anual. Estas cifras pueden ser engañosas por cuanto aunque había un subsidio vigente al consumo, también se generaban grandes incentivos a que se registrara como café consumido internamente alguno que se exportara por fuera de los compromisos del pacto de cuotas. Por ello, las cifras de consumo per cápita de 3,9 kg al año vigentes en este período, superiores a los de países centroamericanos y cercanos a los del Brasil, pueden estar sobreestimadas.

A partir de 1988, coincidente con la ruptura del pacto de cuotas, se redujo el consumo interno del grano en cerca de 400 mil sacos y de 1.9 millones que se consumían antes de ese año pasamos a 1.5 millones. Si bien es cierto que en este período se desmontó el subsidio al consumidor, esta caída pareciera estar explicada por la sobrefacturación y el contrabando de café señalados en el párrafo anterior.

El consumo interno se mantuvo en estos niveles de los 1.5 millones de sacos anuales desde 1988 más o menos hasta 2001. En este período aunque no había un subsidio como el vigente durante el período del pacto, cuando los precios se fijaban muy por debajo de los internacionales, sí se dedicó al mercado interno buena parte del café guardado en inventarios que no tenía tanta oportunidad de ser exportado al mercado internacional por su menor calidad. Este café permitió que se mantuviera un precio al consumidor en niveles más bajos que el internacional.

A comienzos del presente siglo, en una coyuntura cafetera de las más complicadas, se modificó nuevamente la forma de fijación del precio interno del grano y se le ató ya más

decididamente al comportamiento del precio internacional. Los inventarios en poder del FoNC se habían agotado y escaseaba el café de calidades menores. Como consecuencia de ello, se registró una tendencia a la disminución del consumo interno de café hasta alcanzar su punto más bajo en el período 2007-2009 cuando llegó a 1,2 millones de sacos anuales. Este nivel es equivalente a 1,6 kg por persona año, bastante inferior al promedio latinoamericano de 1,8 kg.

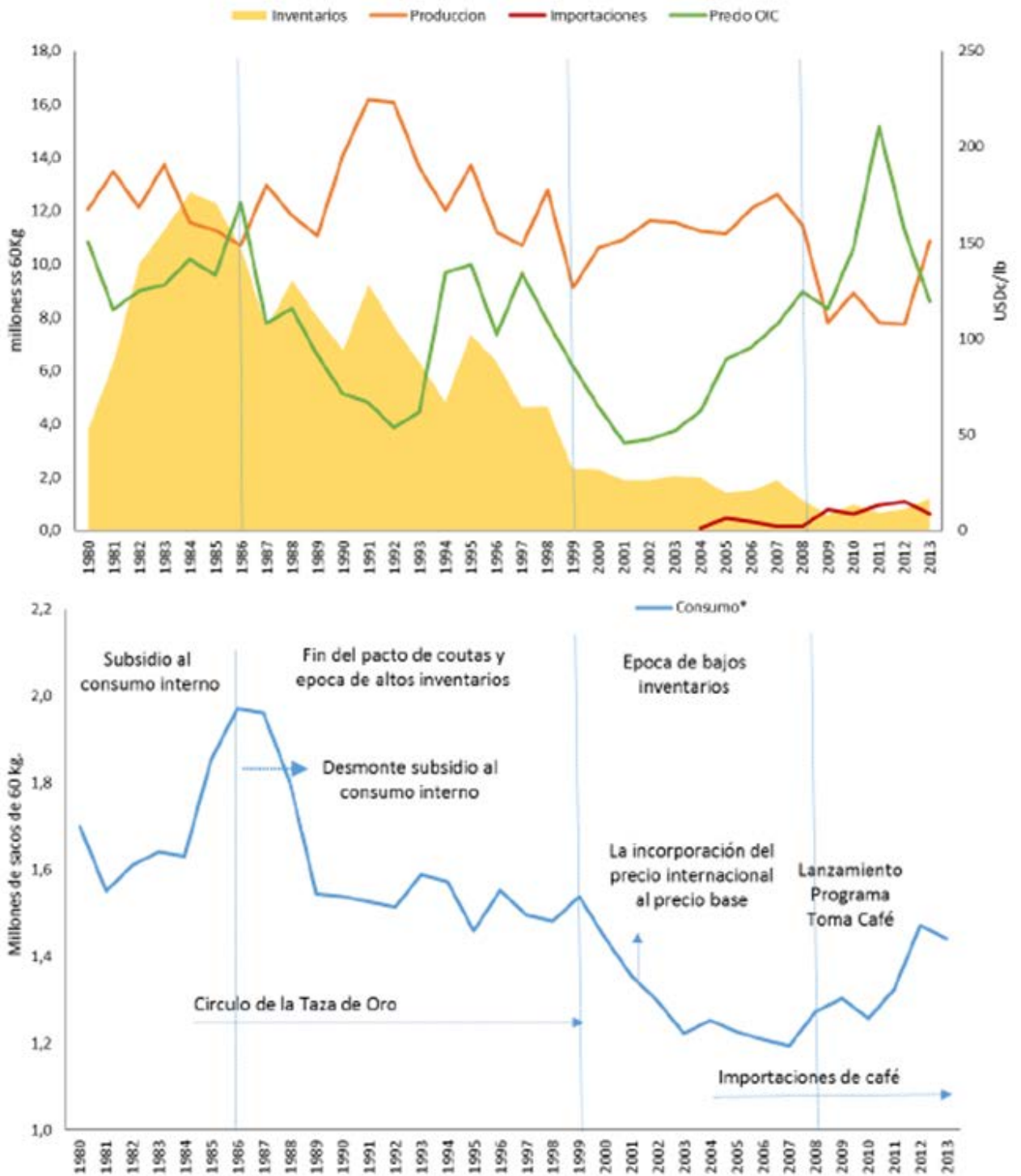
La Misión de Ajuste a la Institucionalidad Cafetera (Silva et al, 2002) analizó el tema con preocupación e incluyó en sus recomendaciones la necesidad de promover el consumo interno. Como se identificaba desde entonces, la ausencia de un consumo interno más vigoroso no solamente cierra las posibilidades de venta del café a un mercado que en otros países es más dinámico que el internacional, sino que vuelve más vulnerable al productor a la incertidumbre del precio externo y la tasa de cambio<sup>44</sup>. En este sentido, otros organismos como la OIC y el Banco Mundial también han recomendado desde hace años acciones urgentes para incrementar este consumo. En concordancia con estas recomendaciones la FNC y la industria torrefactora desde hace muchos años comenzaron a diseñar programas y se destinaron algunos recursos a este propósito, algunos tratando de emular la muy exitosa experiencia del Brasil en este campo<sup>45</sup>. Sin embargo, por muchos años estos programas no tuvieron el éxito deseado.

Desde 2010 se replanteó la estrategia de promoción del consumo interno y se creó el programa de promoción del consumo actualmente vigente que se denomina Toma Café. Esta nueva estrategia está más decididamente alineada con lo realizado en Brasil ya que cuenta con asesoría de expertos de ese país en el tema, tiene una estructura distinta en la cual hay más responsabilidad de los actores interesados distintos de la propia FNC, como son los de la industria torrefactora nacional y cuenta con más recursos. Entre ese año y 2013 ha habido un remonte importante del consumo interno y al cierre de ese último año se registró una venta de café para el mercado colombiano de 1,5 millones de sacos (Gráfico 42).

<sup>44</sup> Véase Mahadeva et al (2013)

<sup>45</sup> Al respecto véase el Anexo sobre Brasil

Gráfico 53  
TENDENCIAS DEL CONSUMO INTERNO DE CAFÉ EN COLOMBIA 1980-2013



Fuente: FNC. \*Clavijo, 1994 datos 1980-1988.

A pesar de este relativo éxito del programa Toma Café, el desafío de aumentar el consumo interno en Colombia enfrenta obstáculos difíciles de remover. Varios estudios han intentado explicar el bajo consumo de café en Colombia y la resistencia al cambio a pesar de las campañas y políticas que se han implementado para intentar modificar esta tendencia. Le han atribuido un papel especial a factores como el ingreso de los hogares, el precio del café y los bienes sustitutos y otros de tipo cultural. En particular, los hábitos de consumo, preparación y el nivel de sofisticación de los consumidores. La verdad es que en los últimos años el ingreso per cápita del país así como el precio real del café frente a sus sustitutos han actuado en la dirección para que el consumo repunte y aunque algo lo ha hecho, aún se encuentra en niveles debajo del promedio de otros países similares al nuestro.

En estos análisis sin embargo no se cuestiona el papel que haya podido cumplir en el pobre comportamiento del consumo interno la propia política de regulación de la calidad de la exportación. Al igual que el sesgo veíamos que tiene en contra del desarrollo de cafés especiales esta política también desincentiva el consumo interno. Debido a estas regulaciones, por décadas el consumidor colombiano ha tomado el café que se obtiene del procesamiento de la pasilla que queda del café exportado, y cuando ha hecho falta esta materia prima, del café de calidades inferiores que se importa de países vecinos. Es un consumidor que toma un mal café y lo prepara peor.

En los últimos años, con el mejoramiento del ingreso per cápita, el cambio en los hábitos de consumo hacia fuera del hogar y, de manera muy importante, la llegada al mercado interno de nuevos actores como *Juan Valdez* y *Starbucks* se ha comenzado a adquirir conciencia de que los consumidores sofisticados también se educan con una oferta de mayor calidad.

Como se analizará en la última parte de este *Informe* mayor flexibilidad en las normas de calidad también podrían tener un efecto positivo sobre el consumo interno del café. Lo que se requiere para que surja una verdadera cultura del café en el consumo en Colombia es más variedad y más oportunidad para unos consumidores que tienen un ingreso mayor y hábitos de consumo que están cambiando.

#### VIII.D. EL SERVICIO DE EXTENSIÓN RURAL

- Descripción del instrumento

“El extensionista es un dinamizador de procesos de desarrollo, que pensando primero en el caficultor y su familia, articula en su quehacer gremial, lo técnico económico y lo social, en aras de una caficultura competitiva y sostenible.” Esta es la definición que aparece en varios documentos de la Federación en referencia al servicio de extensión rural. Este servicio, que tiene origen formal en 1959 cuando el XXI Congreso Cafetero integró en él los esfuerzos de asistencia técnica que venía realizando la Federación desde 1928, tiene actualmente presencia en 592 municipios y 21 departamentos, a través de una red de 1,000 extensionistas y 400 coordinadores y asiste en promedio a 350,000 cafeteros, cuatro veces por año. Para asignar las zonas de trabajo los departamentos se segmentan en seccionales (cada una bajo un Coordinador Seccional) y las seccionales se dividen, a su vez, en distritos. A cada extensionista se le asigna la atención de un distrito.

El Servicio de extensión impulsa la adopción de la tecnología que genera *Cenicafé*. Para ello, el programa se basa en dos tipos de estrategias, una de servicio personalizado y otra de



servicio grupal. La estrategia personalizada es dirigida a los caficultores con más de 10 hectáreas de café, que son menos del 2% de todos los caficultores y son responsables de aproximadamente 16% del área cultivada, mientras que la estrategia de extensión grupal es dirigida a los caficultores más pequeños, responsables de la mayor parte del área cultivada, que se agrupan por veredas para darles asistencia. Bajo el primer tipo de atención el extensionista visita la finca del caficultor. Bajo el segundo, el caficultor es convocado a las oficinas de la Federación de la localidad más cercana.

Desde 2003, los extensionistas se capacitan a través de una plataforma virtual desarrollada con el apoyo de *Cenicafé* en la construcción de los contenidos de los cursos técnicos, de la Fundación Manuel Mejía y el SENA. El plan de capacitación incluye la revisión de temas técnicos, económicos y gremiales. A la fecha el programa ha tenido 13 emisiones de 18 cursos diferentes.

En el marco de la estructura organizacional de la Federación, el Servicio de extensión rural y las actividades de investigación científica y tecnológica (*Cenicafé*) están bajo la coordinación de la Gerencia Técnica. Se piensan como actividades complementarias que comparten el objetivo de “contribuir a la competitividad y sostenibilidad de la industria cafetera en las diferentes regiones del país”.

- Análisis del instrumento

Actualmente se prestan los servicios de extensión en 592 municipios y 21 departamentos, a través de una red de 1.000 extensionistas y 400 coordinadores que se dividen en secciones y por distritos para atender a los productores. . La Asistencia Técnica (el Servicio de Extensión) “es el instrumento prioritario dentro de la provisión de bienes públicos, ya que de este programa depende la transferencia de tecnología, la identificación de problemas de adopción y el diseño de las soluciones del caso” (Silva, et al., 2002), p.78. El extensionista es “un dinamizador de procesos de desarrollo, que pensando primero en el caficultor y su familia, articula en su quehacer gremial, lo técnico, económico y lo social, en aras de una caficultura competitiva y sostenible” xx

Sin embargo, la transferencia del conocimiento se ha concentrado en las explotaciones más grandes y modernas.<sup>46</sup> Para impulsar la adopción de tecnología generada por *Cenicafé*, el servicio de extensión utiliza dos estrategias que dependen del número de hectáreas sembradas en café. Si el productor tiene un área en café de 10 hectáreas o más se le ofrece un servicio de atención personalizado, es decir el extensionista visita la finca del caficultor. La caficultores con áreas más pequeñas reciben el servicio de extensión se sesiones grupales, y son atendidos en la sede más cercana de la Federación. Este problema también fue identificado por la Comisión de 2002.<sup>47</sup>

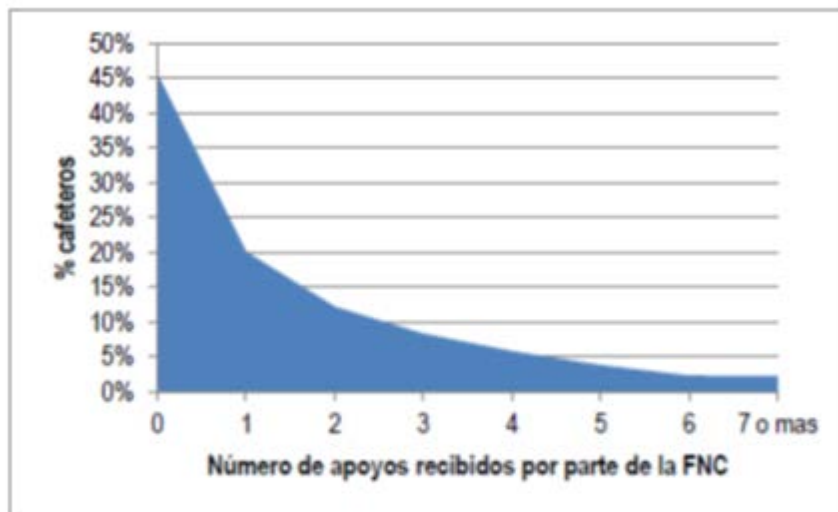
Un cruce de información entre los registros de la Federación de Cafeteros y el SICA muestra

<sup>46</sup> Ver Silva, et al.(2002) p.17 y Lora, Melendez, y Tommasi (2013)

<sup>47</sup> Silva, et al.(2002), Cuadro 4.2. Según los autores, La asistencia técnica se presta básicamente en dos modalidades: extensión grupal para caficultores con unidades productivas, UPAS, menores de 10 hectáreas, y extensión individual para caficultores con más de 10 hectáreas. Los resultados para el 2000/2001 muestran que este sistema ha sido inequitativo pues los productores más grandes (el 57% de los caficultores) con más de 10 hectáreas recibieron una atención más intensiva, con 6 visitas en finca en promedio por año, frente a 2 visitas por año para el 15%de los productores que tienen menos de 10 hectáreas. Esto es aún más crítico cuando se observa la relación de técnicos por cada 1,000 UPAS, que es de 1 para los pequeños contra 14 para los grandes.

que cerca de la mitad de los caficultores no recibieron apoyos de la Federación entre 2007 y 2013 (Gráfico 54). Y las ayudas recibidas se concentraron en los municipios donde el área sembrada de café disminuyó, mientras que las zonas a la que se ha venido trasladando la caficultura en los últimos años no recibieron un apoyo equivalente. Las regiones Central y Periférica Central tuvieron una cobertura superior del 80% y el 70% respectivamente, mientras que los apoyos fueron menores en las regiones emergentes (Gráfico 55).<sup>48</sup>

Gráfico 54  
Apoyos de la FNC recibidos entre 2007 y 2013

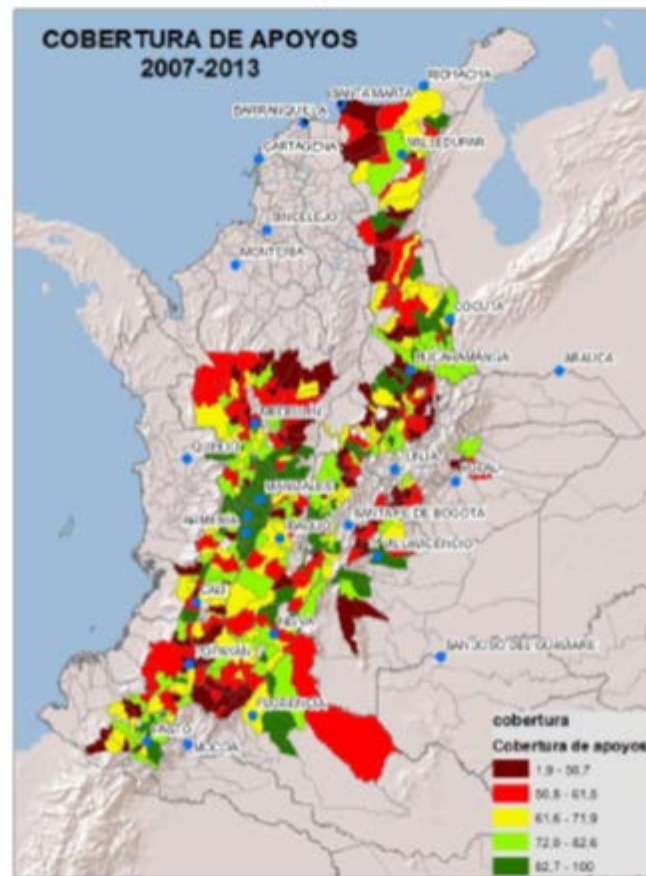


Fuente: Econometría S.A. con base en información del SICA y apoyos de la FNC

<sup>48</sup> Ver García y Sandoval (2013).

Gráfico 55

Cobertura de Apoyos por Municipio Productor 2007 y 2013



Fuente: Econometría S.A. con base en información del SICA e IGAC

En este sentido es posible afirmar que existe un sesgo en servicio de extensión rural que se le presta a los caficultores por tamaño de la finca y por la región donde se ubica. Y que existe una concentración en los caficultores más “ricos” de las regiones tradicionalmente cafeteras.

El apoyo técnico se debe dirigir especialmente a los pequeños productores (menos de 10 hectáreas), y se debe redefinir un mayor énfasis en la producción de cafés especiales y en la diversificación productiva. Los grandes agricultores deberían pagar por la asesoría técnica, lo que haría relativamente progresiva la utilización de la contribución cafetera. Los productores grandes tienen suficiente músculo financiero para serlo; cuando este servicio debería estar orientado a brindarle un mayor apoyo a los caficultores más pequeños.

El servicio de extensión rural abarca diferentes aspectos además de la transferencia de la investigación y los desarrollos de *Cenicafé* a los productores. Otros apoyos de la Federación de Cafeteros son canalizados a través de este servicio, los extensionistas ayudan a identificar las zonas y los productores potenciales para producir café especiales y les brindan asesoría técnica, también se brinda apoyo a los caficultores para la obtención de crédito y otros servicios que ofrecen la Federación y el Gobierno.

El servicio de extensión rural se justifica como respuesta a una externalidad positiva. Al igual que la educación, la capacitación de los pequeños agricultores tiene beneficios sociales más altos que los privados y por esto tiende a ser sub-provista si se deja exclusivamente en manos del sector privado. Una manera de capacitar a los pequeños agricultores es a través de la asesoría técnica permanente por parte de un personal bien capacitado. La red de extensionistas de la Federación debería ser un buen punto de partida para armar un servicio de extensión orientado a impulsar la pequeña agricultura y coordinar la actividad de los pequeños agricultores, no solamente en el sector cafetero.

Concebidos como asesores técnicos, los extensionistas en la práctica cumplen múltiples roles frente a los caficultores porque en muchos casos son la única presencia institucional para estos últimos: son trabajadores sociales que resuelven los problemas familiares de los campesinos y les ayudan con los trámites frente a los intermediarios de los créditos de Finagro. Algunos extensionistas se quejan de tener que asumir estos roles, y aunque estos servicios pueden tener valor para los caficultores y sus familias, tiene sentido pensar en un servicio de extensión que se enfoque exclusivamente en el sistema productivo.

Hay, entonces, espacio para reformar el servicio de extensión rural y potenciarlo y esto debería ser un objetivo de política pública. Por ejemplo, hay diferencias aparentemente injustificables en el número de fincas “a cargo” de unos extensionistas y otros (Cuadro 14), y en conjunto el presupuesto no es suficiente para atender a todos los caficultores. En sus condiciones actuales, el costo anual del servicio de extensión por caficultor es del orden de 190.000 pesos (100 dólares). Se estima que con un presupuesto adicional del orden de 35,000 millones de pesos por año, que permitiría contratar 500 extensionistas más, se lograría la cobertura completa. Dos direcciones de reforma serían equilibrar las cargas de trabajo y precisar la necesidad de recursos adicionales que habría que dedicar a un servicio de extensión optimizado, con mayor cobertura. Y lo más importante, sin duda, es que los extensionistas estén siendo diseminadores de las tecnologías adecuadas y verdadero soporte técnico a los caficultores.

La *FNC* realiza diversos esfuerzos para autoevaluarse a través de encuestas de percepción, y cuantificación del grado de cumplimiento de metas de tiempos de servicio a los caficultores y de metas de renovación de cultivos (esto último en el contexto reciente en el que los extensionistas han asumido la tarea de impulsar la transición a variedades resistentes a la roya, atendiendo las directrices de la Federación). Sin embargo, en adición hace falta contar con evaluaciones externas del impacto del servicio sobre el desarrollo de la caficultura (y otros objetivos del servicio, si se quiere). También es necesario que se diseñe un mecanismo de recolección de información que permita realizar evaluaciones de impacto periódicas, diseñadas por expertos. Esto permitiría afinar gradualmente el instrumento para maximizar su relación beneficio- costo.

Finalmente, habría que concentrar el servicio de extensión más enfáticamente en los caficultores más pequeños. En la caficultura colombiana hay un número reducido de productores con suficiente tamaño y músculo financiero para jugar en las grandes ligas, que para funcionar no necesitan los apoyos puntuales de la Federación (ni la garantía de compra, el servicio de extensión u otros servicios). Esos caficultores grandes sólo requieren –y demandan– un terreno plano para competir en el mercado nacional y en los mercados internacionales. No se debe concentrar en

ellos el mayor esfuerzo del servicio de extensión, como ocurre en la actualidad, al estar el servicio personalizado dirigido a los caficultores de más de 10 hectáreas. Estos son, por el contrario, caficultores que tendrían que excluirse del servicio.

Cuadro 14  
Estadísticas de la Carga de Trabajo por Extensionista

Departamento	Area café por extensionista (Ha)					Caficultores por extensionista				
	Media	Mediana	Desv. Est	Máximo	Mínimo	Media	Mediana	Desv. Est	Máximo	Mínimo
Antioquia	1168	1099	340	1835	652	777	727	250	1162	336
Boyaca	723	833	297	961	205	881	806	426	1550	379
<b>Caldas</b>	<b>1053</b>	<b>985</b>	<b>279</b>	<b>1529</b>	<b>646</b>	<b>453</b>	<b>456</b>	<b>163</b>	<b>707</b>	<b>118</b>
<b>Caquetá</b>	<b>790</b>	<b>790</b>		<b>790</b>	<b>790</b>	<b>438</b>	<b>438</b>		<b>438</b>	<b>438</b>
Casanare	741	741		741	741	518	518		518	518
Cauca	811	769	260	1152	339	886	849	261	1291	532
<b>César</b>	<b>1430</b>	<b>1581</b>	<b>522</b>	<b>1859</b>	<b>848</b>	<b>432</b>	<b>439</b>	<b>88</b>	<b>517</b>	<b>342</b>
<b>Chocó</b>	<b>172</b>	<b>172</b>		<b>172</b>	<b>172</b>	<b>213</b>	<b>213</b>		<b>213</b>	<b>213</b>
Cundinamarca	646	676	143	812	349	557	541	93	710	450
Huila	1176	1172	147	1398	1022	643	646	105	797	506
<b>La Guajira</b>	<b>1335</b>	<b>1335</b>		<b>1335</b>	<b>1335</b>	<b>379</b>	<b>379</b>		<b>379</b>	<b>379</b>
<b>Magdalena</b>	<b>2046</b>	<b>2059</b>	<b>186</b>	<b>2225</b>	<b>1853</b>	<b>495</b>	<b>472</b>	<b>84</b>	<b>588</b>	<b>424</b>
Meta	536	536		536	536	329	329		329	329
Nariño	480	459	99	606	395	503	516	31	524	457
<b>Norte de Santander</b>	<b>817</b>	<b>817</b>	<b>74</b>	<b>901</b>	<b>733</b>	<b>477</b>	<b>518</b>	<b>96</b>	<b>538</b>	<b>334</b>
<b>Quindío</b>	<b>822</b>	<b>829</b>	<b>91</b>	<b>939</b>	<b>709</b>	<b>160</b>	<b>164</b>	<b>24</b>	<b>194</b>	<b>128</b>
Risaralda	1121	1134	271	1641	722	395	353	160	781	268
Santander	639	667	131	754	420	444	454	100	603	324
<b>Tolima</b>	<b>1252</b>	<b>1212</b>	<b>147</b>	<b>1524</b>	<b>1140</b>	<b>662</b>	<b>681</b>	<b>90</b>	<b>775</b>	<b>551</b>
<b>Valle del Cauca</b>	<b>864</b>	<b>809</b>	<b>236</b>	<b>1167</b>	<b>527</b>	<b>297</b>	<b>271</b>	<b>70</b>	<b>414</b>	<b>239</b>

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros y cálculos propios.

En contraste, hay dos grupos de caficultores para los que el beneficio del servicio de extensión es potencialmente más importante. Por una parte, hay un número de caficultores pequeños (de entre 3 y 10 hectáreas en café) que con un buen acompañamiento pueden producir cafés de alta calidad y vincularse a los mercados internacionales como proveedores de cafés diferenciados (para entregar su producto a clientes como Nespresso, etcétera). Estos caficultores se han beneficiado del rol coordinador de la Federación y valoran el apoyo de los extensionistas – sus negocios no dan para contratar agrónomos particulares y con el apoyo de la Federación han conseguido cumplir los requisitos para certificar sus fincas y poder acceder a *premiums* sobre el precio de referencia en el mercado. El rol coordinador/asesor podría asumirlo otro tipo de actor, pero hasta ahora es la Federación quien lo ha asumido, con relativo éxito. Hay un exportador (SKN) que ha asumido el mismo rol de proveeduría para Nespresso en el Tolima. Lo anterior sugiere que asumir ese rol de coordinador con sus actividades asociadas, es privadamente rentable y puede ser asumido por actores privados distintos a la *FNC*.

Por otra parte, está más del 88% de los caficultores colombianos que tienen menos de 3 hectáreas en café –y en promedio 1.1–. En el mejor de los casos estos son cultivos de subsistencia;

los más pequeños, no cedulados, producen café junto con otros productos agropecuarios y se ocupan en otras actividades por fuera de sus fincas. Estos campesinos generalmente no tienen suficientes recursos para fertilizar o fumigar a tiempo y tienen cantidades muy pequeñas de café para ofrecer en el mercado. Dependen de beneficiaderos<sup>49</sup> de otros caficultores más grandes y obtienen su ingreso principal como jornaleros en otros cultivos. Están en las laderas de las cordilleras de los Andes donde la posibilidad de mecanizar los cultivos es limitada. Desde el punto de vista de la competitividad, lo ideal sería relocalizarlos en zonas planas con mayor potencial y/u organizarlos para que funcionen bajo esquemas asociativos. Lo primero es difícil por razones de arraigo cultural –la movilidad geográfica en Colombia ha estado asociada con desplazamiento forzado y con la guerra, y aunque es una posibilidad para las nuevas generaciones, no lo es en la misma medida para los campesinos más viejos, que son la mayoría. En Colombia las generaciones más jóvenes se han educado un poco más y no quieren quedarse en el campo. Los esquemas asociativos son algo que puede impulsarse en alguna medida y que, de nuevo, requeriría la acción de un coordinador externo.

Otra posibilidad para apoyar a los pequeños caficultores y mejorar la productividad en el mediano plazo es promover un programa de pensiones para los caficultores de mayor edad a cambio de la transferencia de sus tierras a una organización cooperativa después de su muerte. Este es un curso de acción que se ha seguido en países con un problema similar de envejecimiento de la población rural que se podría estudiar y adaptar al caso colombiano.

Corolario: en países como Brasil, el sector cafetero se ha venido desarrollando sin que exista un servicio de extensión como tal y la transferencia tecnológica ha ocurrido de manera eficiente por la vía del aprendizaje a través de la copia. Esto levanta dudas sobre la conveniencia de potenciar el servicio de extensión de la *FNC* en su forma actual o de reformarlo de una manera más profunda, como parte de un plan más amplio de innovación y desarrollo tecnológico para el sector rural (esta idea se desarrolla en el siguiente numeral).

#### VIII.E. **INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN PARA LA INNOVACIÓN: CENICAFÉ**

- Descripción del instrumento

El Centro Nacional de Investigaciones de Café (*Cenicafé*), con centro en Chinchiná, Caldas, busca “garantizar el bienestar de los caficultores colombianos a través del estudio de distintos aspectos relacionados con la producción de café en el país, como las cantidades producidas, la calidad del producto, la utilización de distintos subproductos, la implementación de tecnologías y el impacto ambiental de la producción entre otros”. Creado en 1938 por la Federación, hoy cuenta con 8 estaciones experimentales con condiciones ambientales representativas de las principales regiones productoras de café, además del centro principal, y con una planta de 213 trabajadores<sup>50</sup>, incluyendo personal administrativo. Su presupuesto anual de operación es de aproximadamente 15.000 millones de pesos. Cuenta también con convenios con la Universidad de

<sup>49</sup> La infraestructura para el lavado y secado del grano, antes de llevarlo al mercado.

<sup>50</sup> Este número se obtuvo de contar el personal que aparece en la página web de la entidad [www.cenicafe.org](http://www.cenicafe.org) que aparentemente es la totalidad del personal

Cornell y con la Universidad de Maryland, mediante los cuales se busca fortalecer la formación de estudiantes de doctorado y postdoctorado que realicen estudios relacionados con el mejoramiento en la producción de café.

Entre los desarrollos científicos de *Cenicafé* desde 1993, se encuentran la introducción de los parasitoides responsables del éxito en el control de la expansión de la broca del café, la mejora en los aspectos ambientales relacionados con la contaminación del agua utilizada en la producción, la disminución de costos de producción por medio de la implementación de procesos más eficaces (a través de distintos métodos de recolección), el mejoramiento genético del café, el incremento en la productividad, la resistencia de las plantas a distintas enfermedades, y la preservación de la biodiversidad en las zonas de producción cafetera (junto con el Ministerio del Medio Ambiente y el Instituto Alexander Von Humboldt). Actualmente están en proceso de expedición 12 patentes producto de los resultados de investigación de *Cenicafé*.

- Análisis del instrumento

La investigación y el desarrollo constituyen uno de los bienes públicos esenciales que la institucionalidad cafetera debe proveer,<sup>51</sup> y para ello el Gemio cuenta con *Cenicafé* y con el Servicio de Extensión, financiados principalmente con recursos del *Fondo Nacional del Café*. Anualmente se destinan cerca de 80.000 millones de pesos a esas actividades, de los cuales \$ 15.000 millones son para investigación y desarrollo tecnológico y \$ 65.000 millones para asistencia técnica.

*Cenicafé* es uno de los mejores centros de investigación del país, y los beneficios que ha generado, a través de las variedades resistentes a enfermedades y las prácticas del manejo eficiente del cultivo son indiscutibles. Ha hecho aportes importantes en el estudio de la contaminación del agua, el control de la broca, métodos de recolección, mejoramiento genético del café, la resistencia de las plantas a distintas enfermedades, entre otros. Los cálculos hechos por Farfán (1989), por ejemplo, indican que, gracias a la introducción de la variedad Colombia, la investigación en *Cenicafé* le revierte al Gremio una cantidad que varía entre \$ 1.21 y \$ 1.32 por cada peso invertido.

Los objetivos de la Entidad están hoy claramente definidos (no tan claramente en el pasado) pretendiendo “generar, adaptar y transferir conocimientos y desarrollar tecnologías para conservar y mejorar la calidad y la competitividad del café y otros productos propios de las regiones cafeteras, en armonía con los recursos naturales y de acuerdo con las necesidades sentidas de los caficultores para su bienestar y el de las comunidades en la zona cafetera”. Nuestras propuestas en este campo son relativamente marginales y recogen en buena medida las de otros estudios previos.

Se requiere fortalecer en *Cenicafé* el área económica, la cual ha sido relativamente débil frente a otras actividades en la Entidad. *Cenicafé* podría dirigir y publicar estudios anuales de costos de producción en café, como lo hace el CONAB en Brasil, podría trabajar con grupos de productores, y llevarlos a la frontera de productividad, como lo hace Educampo en Brasil, y podría

<sup>51</sup> También se menciona la consolidación de la posición del café colombiano en el exterior.

involucrarse más en estudios regionales de productividad y costos. Algunos autores recomiendan incluso que *Cenicafé* estudiase las tendencias mundiales de la caficultura, y estrategias para elevar el consumo de café en Colombia. Por supuesto, ello llevaría a incrementos sustanciales en el presupuesto de operación de *Cenicafé*.

*CENICAFÉ* tiene la capacidad técnica y la respetabilidad internacional para convertirse en la entidad certificadora del origen y calidad de los cafés especiales que se produzcan en el país. Además, la utilización de la infraestructura física y humana de *CENICAFÉ* se podría utilizar en forma intensiva para hacer alianzas estratégicas con el Ministerio del Medio Ambiente y entidades internacionales para proyectos de manejo y uso de la biodiversidad en zonas cafeteras (Silva, et al., 2002), p.78.

Silva, et al.(2002), p.77 encuentran que no se manejan indicadores de absorción de tecnología, por lo que resulta difícil hacer mediciones de gestión sobre la asistencia técnica. Se hace necesaria la implementación de indicadores de gestión para los extensionistas en función de los aumentos en la productividad, o de reducción de costos de los caficultores que atienden.

Siempre es deseable contar con mayor flexibilidad de *Cenicafé* para acelerar los procesos de innovación y obtener una respuesta más rápida a los problemas que enfrentan los productores. La investigación debe ser relevante y oportuna, y debe estar enfocada al incremento de la competitividad a partir de la reducción de los costos de producción y la implementación de prácticas eficientes y sostenibles. De igual manera deben priorizarse los temas de investigación según su pertinencia, e identificar la utilidad de los conocimientos generados así como su aplicación dentro de sector productivo (ISNAR, 2013).

El plan estratégico que determine la agenda de investigación no debe estar únicamente en manos de la Gerencia Técnica de la Federación de Cafeteros. *Cenicafé* debe responder a una Junta Directiva en la que participen distintos actores del sector cafetero que estén vinculados no solo con la producción sino con la comercialización del grano y con el mercado internacional. De esta forma es más fácil que la innovación y desarrollo tecnológico respondan a las demandas del consumidor final –hoy en día en consumidor no solo demanda calidad sino sostenibilidad-.

Más allá de la estructura organizacional de *Cenicafé*, este debe vincularse a una red más amplia de centros de investigación y desarrollo para el sector agropecuario. Para ello debe profundizar sus relaciones con los demás Cenis del país y aprovechar las capacidades de ciencias básicas y los Sistemas de investigación Científica y Tecnológica que ya han logrado consolidar otros institutos en el país, tales como CORPOICA, el Instituto Humboldt, IDEAM, IGAG, entre otros.

La posibilidad de competir duramente en los mercados internacionales y recuperar el terreno perdido en los últimos años, depende de manera crítica de la capacidad de lograr cambios en las tecnologías de producción, y de adaptar el producto a la demanda del mercado. Esto depende, en turno, de la investigación y desarrollo. *Cenicafé* debe transformarse para cumplir estos objetivos.

A pesar de la importancia que la *FNC* le reconoce a *Cenicafé*, los caficultores consultados no ven una dinámica de investigación y desarrollo que haya sido útil para aumentar la competitividad de la caficultura colombiana. Las variedades de café que impulsa actualmente la Federación fueron desarrolladas para resistir a las plagas, y esta ha sido la prioridad de *Cenicafé*. Pero las variedades resistentes a las plagas no son necesariamente las más adecuadas para producir cafés especiales con alta calificación en los mercados externos. Es posible, por ejemplo, que un *Cenicafé* potenciado



tenga que incursionar en líneas de investigación diferentes al desarrollo de variedades de café resistentes a las plagas. No quiere esto decir que se abandone ese esfuerzo, sino que la investigación tendría que diversificarse para atender también otras demandas. El reto de un centro de investigación como *Cenicafé* es la pertinencia: decidir adecuadamente en qué enfocar la investigación. El nuevo *Cenicafé* deberá definir sus líneas de investigación con base en la interlocución con los productores y con los exportadores (la agenda de investigación no debe ser dirigida exclusivamente por la producción primaria), de modo que su investigación responda adecuadamente a las necesidades de la demanda. Son los actores privados quienes mejor conocen los problemas de producto y quienes pueden traer a *Cenicafé* la información relevante sobre las dinámicas de la demanda internacional.

Para potenciarse, *Cenicafé* debe también vincularse a una red más amplia de centros de investigación y desarrollo para el sector agropecuario, y debe contar con una disponibilidad de recursos mucho mayor. Un benchmarking con centros similares de otros países que cumplan exitosamente su tarea, puede dar una idea sobre el tamaño ideal de un centro como este y de los recursos necesarios.

El país viene avanzando en una revisión del modelo institucional de su aparato para la investigación y desarrollo en el sector agropecuario. En particular, CORPOICA ha asumido el rol de facilitador de los Consejos Sectoriales de las Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura y está buscando convertir esos espacios en foros de interlocución público-privada para la identificación de las necesidades de investigación y desarrollo y para validar la pertinencia de la actividad que vienen desarrollando los distintos centros de investigación para el sector agrícola. También está al frente de un programa de “asistencia para asistentes técnicos” que este año tiene como meta el entrenamiento de 3000 personas. La idea es que estos expertos entrenados en las nuevas tecnologías, estarán a disposición para atender las necesidades del sector privado a un costo, pero subsidiados por el Ministerio de Agricultura cuando se trata de agricultores pequeños. Este Sistema de Asistencia Técnica Agropecuaria se ha entendido como un componente del sistema de generación de ciencia y tecnología y debería comenzar a operar en pleno en 2015.

El café debe integrarse a este modelo, igual que los demás sectores agrícolas (de hecho, en él parece estar la fórmula para un servicio de extensión repotenciado, que se enfoque más en el sistema productivo y menos en el caficultor y su familia).

En materia de investigación agrícola, existe una justificación desde la teoría económica para que el gobierno intervenga con financiamiento, pues las actividades de Investigación y Desarrollo tienen características de bien público -son no rivales y no excluyentes- y como tales tienden a ser sub-provistas por el sector privado. Pero no es un rol exclusivamente del estado financiar este tipo de actividades, que pueden ser cofinanciadas por quienes se benefician directamente de ellas.

Finalmente, mientras se inviertan recursos públicos en las actividades de investigación y desarrollo, la actividad de *Cenicafé* debe someterse periódicamente a evaluaciones de impacto independientes.

## VIII.F. COOPERATIVAS<sup>52</sup>

A diferencia de las cooperativas de otros países productores de café, las cooperativas en Colombia se dedican exclusivamente al negocio de la comercialización de café. Así fueron creadas y patrocinadas por la estructura institucional existente en el sector cafetero. Algunas de ellas han sido más exitosas que otras y las más grandes prestan servicios adicionales a los asociados como la comercialización de fertilizantes e insumos pero estas actividades no son significativas. Su presencia otorgando crédito a sus asociados es muy limitada y algo han incursionado en el mercado de los cafés especiales como vendedores directos. Estas entidades cumplen una función importante en la comercialización del café en Colombia, adquiriendo el 45 % de la producción nacional del grano. En este sentido, tienen gran influencia en las regiones en las que se encuentran localizadas

Por su parte, en su negocio de comercialización externa, la FNC-FoNC depende en un 98% de las ventas de cooperativas, mientras que los exportadores privados compran 35% de su café a estas entidades. El FNC de la existencia de estas cooperativas es que minimiza el riesgo de incumplimiento en la entrega del café por cuanto no tiene que ver directamente con los productores sino que tiene este intermediario. Históricamente se les ha considerado una pieza fundamental de la denominada Garantía de Compra.

Las cooperativas colombianas son el mecanismo a través del cual se transmite el precio de compra al productor que fijan las autoridades cafeteras. Estas cooperativas compran el café a ese precio menos unos costos de comercialización que representan un pago por la labor que desempeñan. Las cooperativas más grandes y exitosas no dependen en su supervivencia de estos costos que se reconocen por su labor de comercialización pero algunas de regiones más apartadas si son muy dependientes de estos recursos.

En los mercados regionales en los que operan normalmente compiten con otros agentes como intermediarios o exportadores privados, como se analizará más adelante. En algunos lugares del país representan el único comprador pero las compras de estos sitios representan un 5% tan solo de las compras totales de café en Colombia, como se analizará más adelante.

Las transacciones entre la cooperativa y la FNC-FoNC por un lado, y la transacción entre las cooperativas y el productor, por otro lado, ocurren en momentos diferentes, con variables de mercado diferentes. Esta diferencia implica una “toma de posición” en el mercado por parte de las cooperativas, las cuales tienen algún margen para obtener ganancias derivada de esta intertemporalidad.

Puesto que en su papel de compradoras de café tienen la posibilidad de hacer ganancias dado su poder de mercado y su papel no es neutro, desde el 2003 se diseñaron una serie de incentivos (subsidios) con el propósito de que se vean inclinadas a transferir el mayor precio posible a los productores a quienes compran el café. Este incentivo fue de cerca de \$5 mil millones

<sup>52</sup> Basado en Robayo (2013)

en 2013.

La FNC compra el café casi exclusivamente de las cooperativas y fueron uno de los elementos fundamentales para el diseño del mecanismo a través del cual se han entregado los subsidios al precio recientes a los cafeteros.

Como consecuencia durante el 2013 las cooperativas incrementaron los volúmenes de compras en 58% y sus utilidades aumentaron en 340%.

Aunque las cooperativas colombianas han cumplido un papel en la comercialización del café no cumplen otras funciones como asociaciones de productores que contribuyan a mejorar la competitividad o reducir los costos de producción.

## VIII.G. LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA GARANTÍA DE COMPRA

### VIII.G.1. LA POLÍTICA COMERCIAL

La FNC es el exportador de café más grande de Colombia, con un peso que oscila entre 25% y 40% de las exportaciones totales. Además, regula la calidad y compite en condiciones desiguales con los exportadores privados. Ambos hechos tenían sentido en el mundo de cuotas y acuerdos cafeteros, pero carecen de lógica en la actualidad. Son un claro ejemplo de la rigidez de políticas que no han logrado adaptarse a las nuevas dinámicas del mercado internacional. No responden a las necesidades de un mercado internacional libre y diferenciado, con múltiples variedades y técnicas de producción, nichos, una demanda creciente por café de baja calidad, y una gran influencia del consumidor final en las compras.

Como se mencionó en la Sección III.C, en los 16 países encuestados por Lora (2013) la provisión de licencias a exportadores es una potestad del gobierno o de la entidad reguladora, con excepción de Nicaragua donde es ejercida por una asociación público-privada, y en Vietnam donde es una responsabilidad compartida con la asociación de exportadores. En cuatro países hay sistemas de asignación de cuotas o contratos de exportación. En Costa de Marfil y Costa Rica la asignación la hace la entidad reguladora, en Honduras algunas entidades privadas (no especificadas), y en Vietnam la asociación de exportadores. Finalmente, llevar registro de los contratos de exportación es responsabilidad de la entidad reguladora, excepto en Brasil, donde lo hace el gobierno, y en Vietnam donde esa responsabilidad es compartida entre la asociación de exportadores y el gobierno.

En 15 de los 16 países encuestados (se exceptúa Costa de Marfil) se opera en “mercado libre”, y el manejo de inventarios (desde café pergamino) es una actividad mayormente privada, donde suelen tener preeminencia los gremios privados, tanto de productores como de exportadores, u otros agentes privados. Solamente en Costa de Marfil es una actividad dominada por la entidad reguladora, y solamente en Brasil se involucra el gobierno (complementando a las organizaciones y empresas privadas). Como vimos, sin embargo, el papel del gobierno reside mucho más en la provisión de bienes públicos que en la regulación u otras actividades.

- El Fuerte Poder Oligopsonico de la FNC en las compras de Café

Desde 1927 la *FNC*, como entidad privada, ha tenido una dinámica actividad comercial, la función que dio origen al gremio cafetero y aún hoy la función más importante de la institución. En la actualidad la *FNC* exporta café con recursos del *FoNC*, con una participación que oscila entre 25% y 40%, tres veces mayor a la de su inmediato competidor.<sup>53</sup> Entre los motivos que han justificado esta presencia están, en primer lugar, la de corregir la asimetría de la información que se da entre un grupo atomizado de pequeños productores y un grupo de pocos compradores con información adecuada.; un segundo motivo, que justifica la presencia comercial, ha sido el de alcanzar la escala suficiente que permita mejorar el poder de negociación ante los clientes; y por último, pero no menos importante en la actividad comercial de la *FNC* se mezclan múltiples objetivos que han justificado la utilización de recursos públicos en una actividad privada:

- Compra y venta de café para cumplir con los Acuerdos de Cuotas Internacionales.

Durante la década de los años 1940s surgió la necesidad de acumular inventarios de café para cumplir con el Acuerdo Interamericano de Cuotas de Exportación. Los Acuerdos implicaron que la *FNC* tenía que comprar y almacenar café para cumplir con las restricciones de oferta que los Acuerdos exigían. Con este propósito se crearon los impuestos cafeteros que dieron origen al *Fondo Nacional del Café*. Tanto la compra de café como la posterior venta de inventarios definieron la importante presencia comercial de la *FNC*. Al finalizar las Clausulas Económicas del Acuerdo de Cuotas el *FoNC* tenía cerca de 10 millones de sacos de 60 kg de inventarios, los cuales se vendieron durante los siguientes 10 años contribuyendo esos recursos en mantener un precio de sustentación al caficultor. Hoy en día el nivel de inventarios es reducido, y corresponde a las necesidades de la actividad exportadora. En la medida en que no es plausible la activación de las Clausulas Económicas de un Acuerdo de Cuotas la presencia comercial de la *FNC* con dineros del *FoNC* no es necesaria para cumplir obligaciones internacionales.

- Mantener una presencia comercial para contrarrestar la elevada concentración del mercado

La presencia comercial de la *FNC* ha sido justificada por el gremio como un mecanismo necesario para contrarrestar la elevada concentración de las firmas comercializadoras y las compañías tostadoras del café en el mundo, lo cual le habría dado a estas firmas la posibilidad de capturar jugosas rentas oligopsónicas—propias de los mercados de pocos compradores—.

En 2013 la *FNC* representó una cuarta parte de las exportaciones totales del país (24.7% del volumen y 25.2% del valor), triplicando la participación del segundo exportador (8.3% del volumen). Le siguen seis (6) empresas privadas con participaciones superiores al 5%, otras doce (12) con cifras superiores al 1%. En síntesis, 22 empresas realizan cerca del 95% de las exportaciones.

Por otra parte, el Índice de Herfindhal-Hirschman tradicionalmente utilizado para medir concentración, fue 946 en 2013, ubicándose en un nivel que el Departamento de Justicia de los EU denominaría como un mercado competitivo en su análisis de concentración (menor a 1500

<sup>53</sup> Mientras en Brasil ningún vendedor participa en más del 5% del mercado (página 129).

puntos). Sería mucho menor si no se incluyese la participación de la FNC como gran exportador, y se ha reducido sustancialmente desde 2007 (1332) sugiriendo un nivel de competencia mucho mayor hoy que en el pasado.

Finalmente, se observa en el Cuadro 15 y en el Cuadro 16 que el sector exportador cafetero es uno de los menos concentrados entre los exportadores de *commodities*, y que su concentración es baja si se compara con exportadores industriales.

Cuadro 15  
Participación Acumulada en las Exportaciones por Tipo de Producto y Número de Firmas  
(commodities)

<b>No de empresas</b>	<b>Petróleo crudo</b>	<b>Carbón</b>	<b>Oro</b>	<b>Café</b>	<b>Flores</b>	<b>Banano</b>
1	60%	32%	24%	25%	9%	32%
2	72%	56%	40%	34%	15%	51%
3	77%	71%	50%	42%	21%	62%
4	80%	85%	60%	49%	24%	73%
5	83%	88%	69%	56%	27%	81%
10	93%	95%	97%	80%	34%	98%
50	n.a	100%	n.a	100%	64%	100%

n.a implica que el número de empresas exportadoras es menor al señalado.

Fuente Banco de la República, cálculos Enrique Montes.

Cuadro 16  
Participación Acumulada en las Exportaciones por Tipo de Producto y Número de Firmas  
(Manufactura)

<b>No de empresas</b>	<b>Químicos</b>	<b>Alimentos y bebidas</b>	<b>Textiles y prendas de vestir</b>	<b>Metalúrgicos básicos</b>	<b>Productos de caucho y plástico</b>	<b>Productos de papel y cartón</b>
<b>1</b>	13%	9%	6%	20%	6%	28%
<b>2</b>	23%	18%	12%	27%	12%	42%
<b>3</b>	30%	23%	17%	33%	18%	54%
<b>5</b>	39%	32%	26%	43%	30%	70%
<b>10</b>	50%	47%	41%	64%	52%	84%
<b>50</b>	83%	81%	71%	96%	86%	97%
<b>100</b>	93%	92%	82%	99%	92%	99%
<b>200</b>	98%	98%	92%	100%	97%	100%

Fuente Banco de la República, cálculo Joaquín Montes

## VIII.G.2. GARANTIA DE COMPRA

- Descripción del instrumento

La garantía de compra es definida por la Federación como su “obligación de comprar el café que se produce en el país al máximo precio posible en lugares cercanos a las fincas productoras”. Antes de 2001, el instrumento trataba de estabilizar el precio interno del café intertemporalmente. Aún hoy se discute el impacto de las medidas,<sup>54</sup> aun cuando es claro que los precios internos cambiaban menos que los internacionales. Había un precio único para todas las regiones cafeteras, y se manejaba un estándar de calidad único para el café. El *Comité Nacional* definía unilateralmente el precio interno de comercialización y establecía cuotas de exportación. La Federación siguió asignando cuotas de exportación<sup>55</sup> hasta 2000, mucho después de terminarse el Pacto Cafetero.

Esto ha cambiado. Desde 2001 se permite que el precio interno del café fluctúe y se pagan precios diferenciados entre regiones y calidades de café. También en 2001 se abandonaron las cuotas de exportación. La estabilización de precios queda en manos, desde entonces, de quienes quieran usar mecanismos de cobertura de riesgo y seguros. El precio interno del café al que compra la *FNC* en cada mercado local se calcula con base en la cotización del café en la bolsa de Nueva York, la tasa de cambio del día, y los costos de comercialización, incluyendo entre ellos la contribución cafetera. Al productor se le paga de acuerdo con el sistema de “Almendra Sana 75%”<sup>57</sup> de modo que la calidad del café relativa a la “calidad estándar” afecta el precio final que recibe el productor.

La garantía de compra se ejerce a través de 513 puntos de compra dispersos en todas las zonas productoras, cuya operación ha sido delegada por la *FNC*, como se expuso arriba, a 34 cooperativas de caficultores. Hoy día se entremezclan en su ejercicio tres funciones. Por una parte, está la función de resolver una falla de mercado, protegiendo a los más pequeños de potenciales abusos de poder de mercado. Por otra, está la función de asegurar la compra del café durante períodos (o en mercados) en los que no hay suficiente demanda —esto es lo que queda de la función previa estabilizadora de precios: no se estabilizan precios, pero hay un intento por estabilizar el ingreso de los productores en el tiempo. Finalmente, está la función meramente comercial, en la que la red de cooperativas y puntos de compra responde a una estrategia

<sup>54</sup> En muy pocas oportunidades estuvo el precio externo por debajo del interno, y la función de estabilización de precios no fue la prioridad de la *FNC*. En el período 1991- 2001 la estabilización a través del precio interno ascendió al 20% de los recursos recaudados por contribución y el 80% restante se dirigió los demás componentes (Silva, et al., 2002), p.69.

<sup>55</sup> Las cuotas de exportación se eliminaron en el 2001 después de una demanda interpuesta por un grupo de exportadores pequeños que no hacían parte de Asoexport—y por lo tanto no habían participado en la repartición del mercado entre Asoexport y la *FNC*. La demanda obligó a las dos partes (*FNC* y Asoexport) a terminar el acuerdo y les prohibió volver tener cuotas que limitarán la competencia en el futuro.

<sup>57</sup> A partir de una muestra representativa de 250 gramos, la carga del café se clasifica en dos grupos: café excelso (las almendras sanas) y café pasilla (las almendras defectuosas). Cada tipo de café tiene un precio distinto; el café excelso se paga con una bonificación y el café defectuoso se paga con descuento. El precio de la carga depende del porcentaje de almendra sana sobre la muestra de 250 gramos.

exclusivamente de negocio de la *FNC*.<sup>58</sup>

- Análisis del instrumento

La garantía de compra, en la forma que toma actualmente, está pensada para (1) asegurar la compra del café a los pequeños, (2) poner un piso al precio en los mercados menos competidos (en los que tienen suficiente competencia esto no es necesario, ya que la misma competencia por el café disponible pone ese piso); 3) Brindar liquidez al productor a través de pagos de contado. Los campesinos sacan el café de sus fincas hasta los puntos de compra más cercanos, o dependen de los intermediarios que llegan a ellos, porque muchos de ellos no tienen un medio de transporte para llegar a los mercados más grandes. La *FNC* tiene la convicción de que en ausencia de su red de puntos de compra muchos caficultores no podrían colocar en el mercado el café que producen y/o lo venderían a un precio muy bajo, quedando expuestos al ejercicio de poder de mercado por parte de los compradores.

Lo primero no tendría que ser una preocupación de política pública, a menos que se considere adecuado dedicar recursos a mantener artificialmente actividades que no son privadamente rentables. Si esta es la función principal de la garantía de compra, el instrumento debería dejar de existir y el esfuerzo de la política pública debería dirigirse a la reconversión de los caficultores a actividades más rentables y a su supervivencia en el tránsito entre actividades.

Lo segundo, proteger a los caficultores de potenciales abusos de poder de mercado donde la competencia entre compradores no es suficiente para garantizar que el café se compre a un precio justo, sí es una intervención soportada por una racionalidad económica adecuada. No es una política para la competitividad, pero se justifica como una intervención en defensa de la competencia. En mercados con poca competencia en la compra, un instrumento como la “garantía de compra” pondría un piso al precio y solucionaría un problema de asimetría de información que puede ser costoso para los caficultores más pequeños, que son la mayoría.

Surgen, sin embargo, varias preguntas al respecto. La primera, es en cuántos de los 513 puntos de compra, las cooperativas que actúan en nombre de la *FNC* realmente enfrentan poca competencia por parte de los compradores privados, de modo que pueda decirse con claridad que su presencia cumple una función de política pública. En las conversaciones sostenidas con actores diversos en desarrollo de este trabajo hay indicios, sin embargo, que sugieren que la mayoría de los puntos de compra de la *FNC* (y ciertamente los que compran los mayores volúmenes) son redundantes desde el punto de vista de la política pública y más bien tienen una razón de ser de carácter puramente comercial.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> En la práctica la garantía de compra es también un mecanismo de cubrimiento del riesgo con el que cuentan las cooperativas. Como la venta de las cooperativas al *FoNC* no necesariamente se realiza el mismo día de la compra al productor, las cooperativas asumen un riesgo con el café que compran tomando una posición frente al físico, larga o corta, de acuerdo con su percepción del mercado. Frente a este riesgo, las cooperativas tienen siempre al *FoNC* como comprador. En la práctica esto opera como un PUT (un seguro a la baja) gratis, cuyo costo se paga con los recursos del *FoNC*.

<sup>59</sup> Por ejemplo, Nicolás Pérez, Asesor Cafetero, en una de sus intervenciones durante el segundo taller de la Misión para la Competitividad del Café en Colombia sostuvo que “la garantía de compra, como tal, rara vez se ejerce” –

Si en efecto algunos puntos de compra cumplen una función de política pública pero su supervivencia depende de recibir unos “incentivos” por parte de la *FNC* que se financian con recursos parafiscales o del presupuesto nacional, o de la existencia de subsidios cruzados entre los puntos de compra operados por una misma cooperativa, y si también se requieren recursos parafiscales o del presupuesto nacional para cofinanciar la actividad del operador logístico que posibilita el esquema, entonces viene la segunda pregunta: ¿cuál es la relación costo-beneficio de la intervención y cómo podría optimizarse?

Como no tiene sentido que los puntos de compra operados por las cooperativas que hacen parte de la estrategia comercial de la *FNC*, y que no cumplen realmente una función de política pública, se cofinancien con recursos parafiscales o del presupuesto nacional, la optimización del instrumento requeriría la identificación precisa de los puntos de compra de la *FNC* que no son redundantes. Es necesario poder identificar separadamente la actividad puramente comercial, asociada con un beneficio de carácter privado, y la que tiene un objetivo de política pública y está asociada con un beneficio de carácter social.

De todas formas, el análisis del documento preparado para la Misión por Echavarría (2014) sugiere que el mercado del café en Colombia es altamente competitivo. Las Cooperativas patrocinadas por la Federación pagan más que los agentes privados, en parte porque reciben un subsidio para dicho propósito, pero la diferencia por carga de café es de apenas \$ 3000 (sobre un precio promedio de unos \$ 470,000). Tanto las Cooperativas patrocinadas por la Federación como los compradores privados pagan más a los vendedores que tienen fincas grandes pero, nuevamente, con diferencias reducidas, menores a \$ 1000. Un resultado inesperado es que se paga más por el café en aquellos municipios en que no existe punto de compra de la *FNC* que en los demás, posiblemente debido a mayores costos de transporte y diferencias en calidad, un tema que debe investigarse en mayor profundidad. Los resultados de política que se derivan del documento son claramente contradictorios con los de Silva, et al (2007), para quienes la no existencia de la garantía de compra reduciría los precios al productor en cerca de 40%. La Sección xx muestra, adicionalmente, que la transferencia del precio internacional al doméstico no es mayor en Colombia que en otros países que no tienen garantía de compra.

El curso a seguir puede ser (1) realizar un análisis de competencia de los mercados locales que permita identificar el nivel de competencia con el que operan, (2) cuantificar el costo de mantener en actividad los puntos de compra que en efecto cumplen una función exclusivamente de política pública (los que se encuentran en mercados locales donde no hay muchos compradores y que no serían mantenidos en actividad sobre la base de una racionalidad de negocio), (3) realizar un análisis costo-beneficio para establecer si se justifica mantener esos puntos de compra en actividad mediante la entrega de un subsidio directo, y (4) dejar los puntos de compra que cumplen una función puramente comercial en manos de la *FNC*, para que su actividad se financie exclusivamente con recursos privados. Alternativamente, la *FNC* podría conservar la totalidad de los puntos de compra que hoy operan las cooperativas, incluso los que necesitan algún tipo de

entendido como “rara vez se compra un café que nadie más quiera comprar”; y, al ser preguntado por la frecuencia con que en los puntos de compra operados por las cooperativas de la *FNC* se ignora el precio de referencia, Octavio Castilla, Gerente General de *Almacafé*, respondió: “si ellos se descaran en el margen, nunca compran porque nadie les va a vender.”



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.

Entre tanto, podrían utilizarse los resultados del estudio de Echavarría (2014), quien muestra que las ventas en aquellos municipios con menos de 10 compradores representan cerca del 5% de las ventas totales en el país. Esos podrían ser los municipios en que durante un tiempo se mantienen puntos de compra patrocinados por la *FNC*.

- La Evidencia Internacional sobre la transferencia de Precios al Productor

Los mercados locales de café parecen funcionar en forma relativamente transparente, con niveles de competencia altos, excepción hecha de las compras realizadas por las Cooperativas patrocinadas por la Federación (que finalmente se comportan en forma relativamente similar a los agentes privados). Podría argumentarse, sin embargo, que todo se debe al enorme poder del mecanismo de garantía de compra que finalmente que los precios que pone la Federación obligan a los demás agentes a comportarse en forma competitiva.

El Gráfico 56 presenta la relación promedio para el período 1995/96 – 2010/11 entre el precio que recibe el productor y el precio de exportación en varios países. Colombia aparece en la parte alta de la distribución, con una relación de 79.6%, de todas formas inferior a la que se presenta en Brasil, Vietnam, Guatemala, India y México, y es muy cercana a la relación promedio para Asia. Y en ninguno de esos países hay garantía de compra. Además, como se indica en el Gráfico 57, esa relación varía mucho en el tiempo, con niveles inferiores a 75% en Colombia en 1995/96, 1997/98, y 2002/2003. En casi todos los años aparecen valores para Brasil, Vietnam, Guatemala y la India superiores a los que se observan en Colombia, y la relación se elevó mucho en Brasil y en México en 2004/05.

Los valores que se presentan en los 2 Gráficos anteriores provienen de la firma LMC, pero no son los mismos que se reportan en el informe original (LMC, 2012) pues, luego de un intenso intercambio de información decidieron corregirlos a los que acá se presentan. Afortunadamente se cuenta con otra fuente de información a nivel micro en varios países, con resultados relativamente consistentes con los anteriores. El estudio de Robledo y Von Heimann (2014) muestra una relación de 93% en Vietnam, 90% en Brasil, 86% en Indonesia, 80% en Colombia, 75% en Perú y 74% en Honduras. Aparecen países con niveles muy inferiores a los de Colombia, especialmente en África, pero también niveles superiores, y en ninguno de ellos existe garantía de compra.

Nótese que Colombia es uno de los tres países donde la participación del productor en el precio externo se redujo en la década del 2000, en contraste con lo que ocurrió en Brasil, India, México y Vietnam, donde la participación de los productores mejoró. Por consiguiente, esta comparación indica claramente que la ausencia de un precio mínimo o una garantía de compra a los caficultores no implica que su participación en el ingreso cafetero sea baja ni que tienda a decaer en el tiempo.

Gráfico 56  
 Proporción del Precio de Exportación que Reciben los Productores

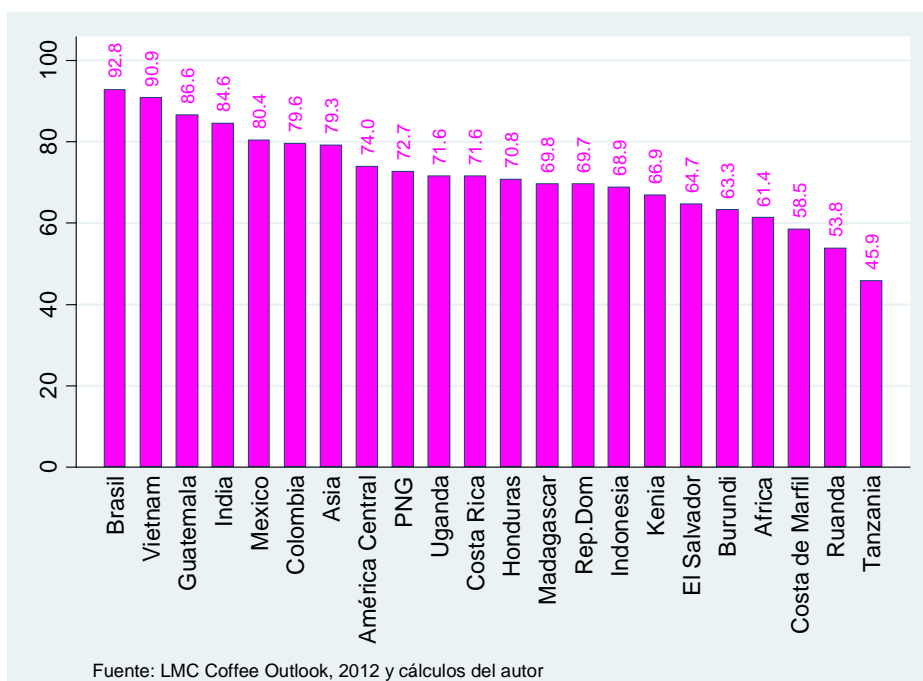
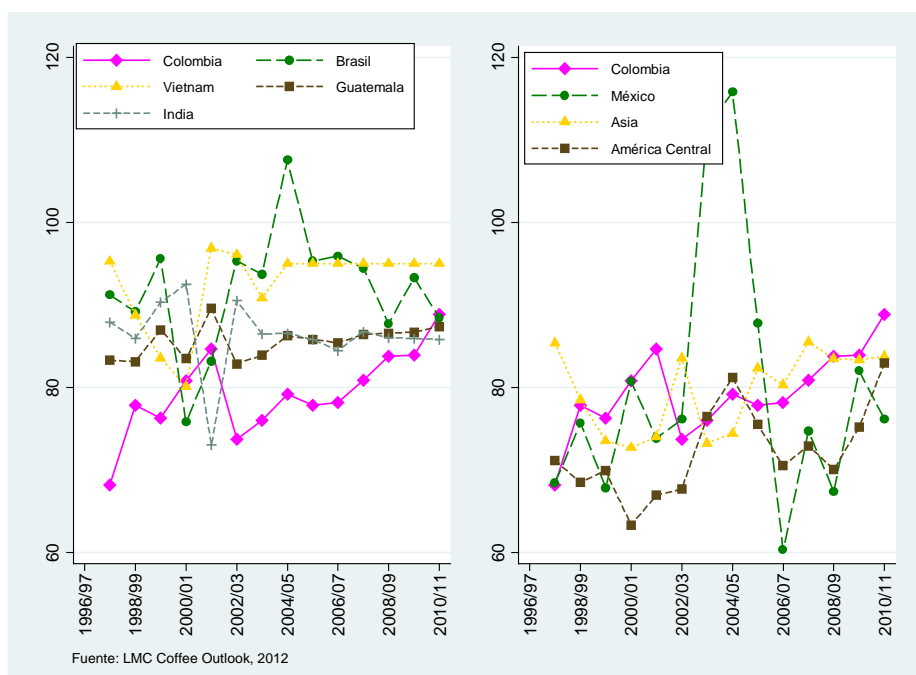


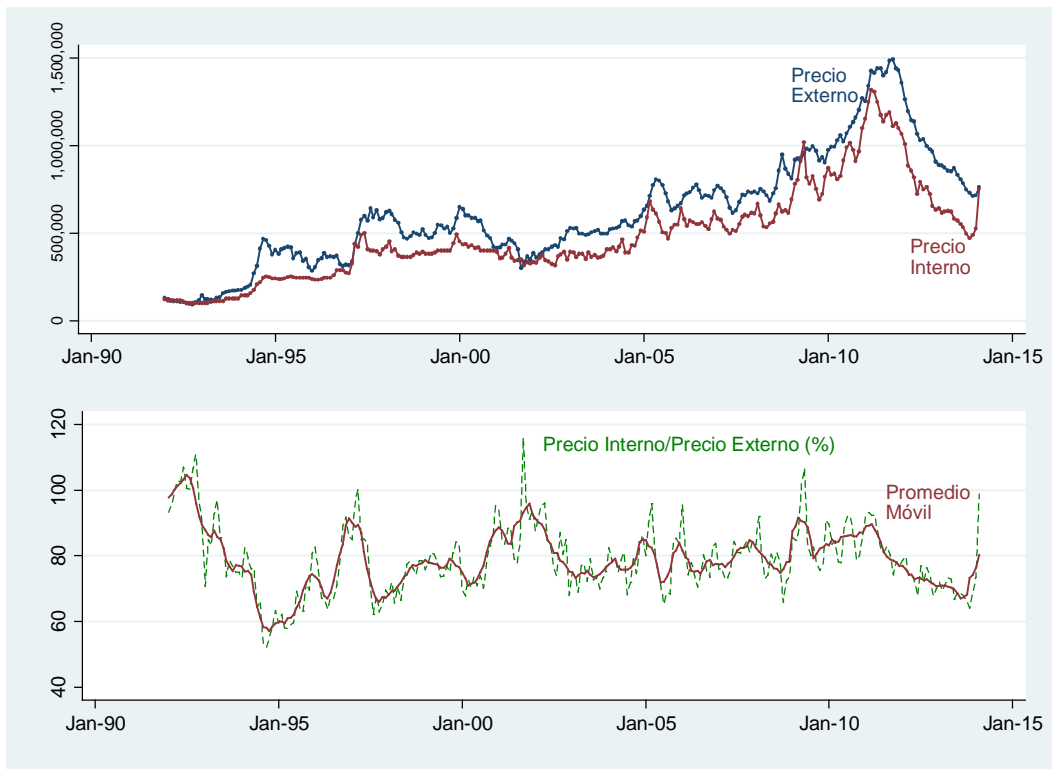
Gráfico 57  
 Proporción del Precio de Exportación que Reciben los Productores, 1995/96 – 2010/11



La parte superior del Gráfico 58 muestra la evolución del precio externo e interno de una carga de 125 kilos de café verde, y la parte inferior la relación porcentual entre ambos (y el promedio móvil). Se observan picos en la relación en Octubre de 1992, en Marzo de 1997, en Septiembre de 2001, Marzo de 2005, Enero de 2006, Febrero de 2008, Mayo de 2009, y Febrero de 2014, y son relativamente independientes del valor absoluto del nivel de precios interno o externo.

Más bien, obedecen a cambios en la política comercial de la Federación, un tema que amerita mayor investigación. La caída que tuvo lugar entre Julio de 2009 y Noviembre de 2013 posiblemente guarda relación con las decisiones relacionadas con las ganancias que debería producir la actividad comercial de la Federación, y el incremento en los últimos meses del Gráfico guarda relación con el subsidio del PIC. El valor promedio de la relación es 78.8%, un número cercano al que se obtiene a partir de la información de las fuentes alternativa ya mencionadas, con un mínimo de 52.3% en Septiembre de 1994, y un máximo de 116.0% en Septiembre de 2001. La relación ha sido muy similar para el período anterior a 2001 (77.1% en promedio) que para los años siguientes (80.0%).

Gráfico 58  
Precio Externo e Interno del Café Colombiano, Enero 1992 – Febrero 2014



## VIII.H. POLÍTICA DE PRECIOS Y APOYO AL INGRESO

### VIII.H.1. ESTABILIZACIÓN Y SUSTENTACIÓN

El trabajo de Steiner, Salazar, y Becerra (2013) analiza las políticas de precios que se ha adoptado en Colombia. Los autores identifican cuatro objetivos de política: 1) Estabilizar el precio que recibe el caficultor; 2) Sustentar el precio interno; 3) Subsidiar al productor en períodos de precio externos a la baja; 4) Maximizar el ingreso del productor. Los dos primeros objetivos son anti-cíclicos, pues buscan disminuir los efectos de la volatilidad de los precios sobre los ingresos. El tercer objetivo no es necesariamente anti cíclico en la medida en que puede mantener incluso en momentos de buenos precios. El último objetivo, el de maximizar el ingreso del productor busca incrementar la transferencia del precio externo al interno.

Desde la creación del FonC en la década de los 1940s hasta el año 2000 se trató de

estabilizar precios en el gremio cafetero, y para cumplir con esta función se establecieron diferentes impuestos a los productores. Se trató de ahorrar recursos en el FoNC en momentos de buenos precios, y se crearon instrumentos para transferir recursos a los productores en momentos de precios internacionales bajos.<sup>60</sup> Además, hubo múltiples apoyos y subsidios en tiempos de precios bajos.

Así, ante la caída en los precios tras el rompimiento del Pacto, el FoNC emplea la casi totalidad de su patrimonio en suavizar la caída en el precio. Entre julio de 1989 y noviembre de 1993 el patrimonio del FoNC se reduce de USD 1,600 millones a USD 800 millones (Cárdenas, 1993) y disminuye 80% entre 1990 y 2000 (Oficina de Asesores del Gobierno, 2006). También se diseñaron apoyos importantes en 2002-2004 (el llamado Apoyo Gubernamental a la Caficultura, AGC); en octubre de 2012 a marzo de 2013 (Apoyo al Ingreso del Caficultor, AIC); y en 2012-2014 (Programa de Protección del Ingreso Cafetero, PIC).

Sin embargo, el trabajo de Steiner, Salazar, y Becerra (2013) para la Misión concluye que en Colombia la política cafetera parece haber perseguido dos 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, que quizás sea realista, conceptualmente en un marco inter-temporal (período a período) se ha traducido en bajos o nulos niveles de ahorro en las épocas de precios elevados, lo cual imposibilita al ahorro de recursos para compensar a los productores en períodos de precios en caída. 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.

Además, la revisión de la experiencia internacional sugiere que en la mayoría de países productores la política de precios internos se ha liberalizado tras la caída del Pacto de Cuotas. Así las cosas, en buena medida los precios internos ahora siguen de cerca las fluctuaciones del precio externo, de manera prácticamente simétrica. Ello no significa que los gobiernos hayan abandonado por completo sus intervenciones en los asuntos cafeteros. Las políticas adoptadas han buscado, en la medida de lo posible, promover mecanismos de mercado (p.ej. crédito o las coberturas financieras), a un bajo costo fiscal. En esas políticas se identifican como importantes los siguientes lineamientos: i) suelen hacer parte de una política agrícola integral y no orientados específicamente al sector cafetero; ii) deben promover la productividad y la calidad, y no simplemente ser compensaciones a cambio de nada; iii) buscan beneficiar a los que más necesitan la ayuda, es decir a los más pequeños; y iv) su diseño suele promover la eficiencia de costos y evitar que se generen incentivos perversos en materia de producción, cuando las condiciones del mercado no lo justifican.

<sup>60</sup> Aun cuando se discute el impacto que tuvieron estos subsidios, no es claro que lo haya logrado. En muy pocas oportunidades estuvo el precio externo por debajo del interno, y la función de estabilización de precios no fue la prioridad de la FNC. En el período 1991- 2001 la estabilización a través del precio interno ascendió al 20% de los recursos recaudados por contribución y el 80% restante se dirigió los demás componentes (Silva, et al., 2002), p.69. De todas formas los precios internos cambiaban menos que los precios internacionales.

En muchos aspectos, buena parte de los subsidios otorgados en Colombia no se ajustan a varios de estos lineamientos. En particular, el PIC se extiende para todos los productores, independientemente de la escala de producción y sin condición alguna en materia de productividad y calidad del café producido. Los cálculos adelantados por los autores sugieren que la distribución del subsidio es altamente inequitativa, de hecho bastante más inequitativa que el de por sí mal distribuido ingreso nacional.

Se antoja inaceptable que en 2013 el 10% de los productores, con fincas de mayor tamaño, recibieron el 60% del subsidio. Las simulaciones que llevamos a cabo indican que una de las alternativas para que dicho subsidio, para que por lo menos no empeore la distribución del ingreso nacional, es poner una cota máxima al subsidio –por ejemplo, con un subsidio que sea creciente con el monto de producción hasta el equivalente de producción para 4 hectáreas y constante de allí en adelante. Por supuesto, si el propósito fuera contribuir a mejorar la distribución del ingreso en el país, la cota máxima del subsidio debería ser menor.

Cualquier mecanismo de estabilización de precios presenta múltiples dificultades técnicas y de implementación. De hecho, son instrumentos que han venido desapareciendo, especialmente porque suelen conllevar un gran costo fiscal. La revisión de la literatura también sugiere que los mecanismos que, además de estabilizar, buscan afectar los niveles promedio de los precios internos tienden a ser insostenibles. Los autores proponen estudiar la posibilidad de que, alternativamente a subsidiar la producción, los recursos públicos se utilicen para subsidiar tanto la oferta como la demanda de mecanismos de cobertura. Los estimativos sugieren que la volatilidad de la tasa de cambio es casi tan alta como la del precio externo, razón por la cual se debe fomentar el uso de coberturas para ambos componentes, sino al nivel del productor, si al nivel de agrupaciones significativas de éstos.

#### VIII.H.2. PROGRAMAS DE APOYO AL INGRESO DEL CAFICULTOR (AIC - PIC)

- Descripción del instrumento

Instrumentados bajo la sombrilla del Acuerdo por la Prosperidad Cafetera 2010-2015 para “consolidar la recuperación del sector garantizando la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras”, el programa de apoyo al ingreso del caficultor, vigente en principio hasta Diciembre de 2013, entrega un subsidio de \$165,000 pesos por carga de 125 kilos de café. El apoyo se entrega mientras el precio de la carga esté por debajo de 700,000 pesos.

Es relevante resumir la génesis de este instrumento. En el marco del Acuerdo por la Prosperidad Cafetera 2010-2015, en octubre de 2012 el gobierno aprueba un subsidio de 20,000 pesos por carga. Un mes después, en Noviembre de 2012, por gestión de los *Comités* regionales de la *FNC*, el subsidio se incrementa a 60,000 pesos y se acuerda que el apoyo se entregará mientras el precio por carga esté por debajo de 650,000 pesos, y hasta enero de 2013. Posteriormente, en el contexto de un paro cafetero, el gobierno negocia directamente con los caficultores, por fuera de la institucionalidad de la *FNC*. El resultado es el nivel actual del subsidio. El costo estimado de estos apoyos en 2013 es del orden de 1 billón de pesos.

- Análisis del instrumento

No hay una falla de mercado que justifique este tipo de intervención. El gobierno ha elegido elevar artificialmente el precio interno del café, con cargo al presupuesto nacional y a los

impuestos de los colombianos, para subsanar transitoriamente una situación de descontento social que habría tenido que encarar mediante instrumentos de política social. La decisión de subsidiar el precio interno introduce una distorsión al mercado que implica costos de eficiencia y manda una señal peligrosa a los demás sectores productivos que, como ya se ha visto, están demandando el mismo tratamiento. El gobierno ha sentado un mal precedente.

Más aún, el subsidio no llega en su totalidad al grupo objetivo. Por una parte, en el diseño del instrumento el gobierno optó por no diferenciar por nivel de ingreso a los caficultores meritorios del subsidio, con el resultado inevitable de que parte de los *Fondos* fluye hacia los productores de mayor tamaño relativo, es decir, hacia los más ricos, de modo que tal como fue implementado, el subsidio al precio del café es una intervención regresiva. Por otra, simultáneamente a la entrada en vigencia del subsidio de 165,000 pesos por carga, la prima del café colombiano se redujo de 25 a 5 centavos de dólar por libra. Esta caída en el precio externo del café colombiano coincidió con la recuperación de la oferta y está parcialmente explicada por ella. Sin embargo, en opinión de algunos operadores del mercado es posible que la reducción haya sido agravada por el subsidio, del cual por lo tanto resultaron beneficiándose los grandes tostadores multinacionales. Falta ver si el gobierno conseguirá hacer cumplir la transitoriedad del instrumento, o si el subsidio al precio del café y sus costos implícitos se perpetuarán en el tiempo.

Steiner, Salazar, y Becerra (2013) realizaron una evaluación cuidadosa del PIC pagado por el Gobierno Nacional durante el último año, en particular, en su impacto sobre la distribución del ingreso. El primer hecho es que las ayudas son considerables: en 2013 se pagaron subsidios por \$ 1.3 billones a 348,449 cafeteros, el presupuesto de Familias en Acción para ese mismo año fue \$ 1.7 billones y benefició a 2.6 millones de familias pobres. La cifra del PIC también es elevada si se compara con el presupuesto de inversión de \$ 2.3 billones del Ministerio de Agricultura (sin incluir el PIC). Además, los recursos del PIC beneficiaron a 348,449 cafeteros, es decir el 60% del total de cafeteros inscritos (580,000) en el registro nacional cafetero ¿por qué no cobraron el subsidio 231,585 caficultores?

De otra parte, la distribución que presentó el PIC ha sido altamente inequitativa. El autor concluye que 10% de los productores de mayor tamaño recibieron el 60% del monto total del subsidio otorgado, mientras que el 20% de los de menor tamaño recibió apenas el 8%. El coeficiente gini para el PIC (0.792) es mucho más elevado – concentrado que el gini nacional (0.54). Es decir, el PIC contribuyó a concentrar aún más el ingreso nacional, un resultado que contrasta con el impacto claramente distributivo de otros programas sociales adoptados por Colombia en los últimos años. Los autores muestran que un PIC proporcional a la producción hasta 4 hts (extensión a partir de la cual el subsidio permanecería constante) sería neutro con respecto a la distribución del ingreso en el país. Los autores recomiendan.

## IX. ANEXOS

### IX.A. EVOLUCION DE LA CAFICULTURA COLOMBIANA<sup>61</sup>

En este Capítulo se presentan las principales tendencias en la caficultura colombiana durante las últimas décadas, con base en la información contenida en el Censo Cafetero de 1994-1997, y en cortes al Sistema de Información Cafetera (SICA) en Diciembre de 2007, Diciembre de 2010 y Julio de 2013. El enfoque del trabajo es más que todo agroeconómico en el sentido de que las variables de interés son: número de productores y fincas cafeteras; áreas de las fincas y del cultivo del café; densidades de siembra; tecnificación y las variedades; edad de los cafetales; luminosidad o exposición al sol; y labores llevadas a cabo tales como la zoca, la resiembra y las nuevas siembras. Se consideran las siguientes 7 regiones en el análisis (en algunos casos también se menciona información a nivel departamental o municipal).

- REGIÓN CENTRAL (C)- Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda
- REGIÓN CENTRAL PERIFÉRICA (P) - Antioquia, Caldas, Risaralda y Valle del Cauca<sup>2</sup>
- REGIÓN CUNDIBOYACENSE Y SANTANDERES - Cundinamarca y Boyacá
- SANTANDERES - Santander y Santander del Norte
- REGIÓN DEL TOLIMAGRANDE - Huila y Tolima
- REGIÓN SUR - Cauca y Nariño
- REGIÓN MARGINAL - Bolívar, Casanare, Caquetá, Cesar, Magdalena, Chocó y La Guajira

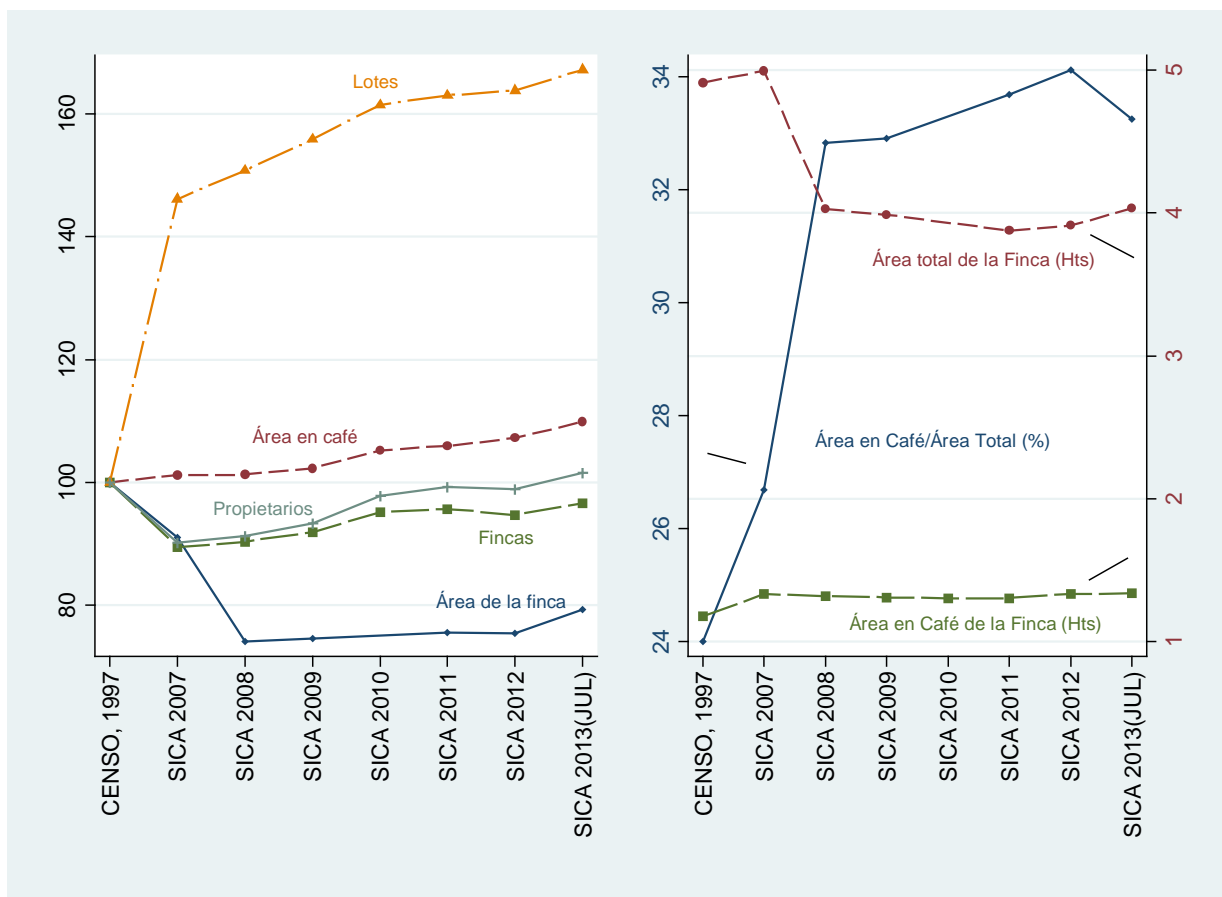
#### IX.A.1. PROPIETARIOS, FINCAS Y ÁREAS

El lado izquierdo del Gráfico 59 presenta la evolución en el tiempo del número de lotes, propietarios y fincas en el país, así como del área sembrada en café y el área total de las fincas con café (1997=100 en todos los casos). El número de propietarios y de fincas se mantuvo relativamente constante entre 2007 y 2013 (con una caída importante entre 1997 y 2007), y el área en café relativamente constante desde 1997; pero se observan incrementos importantes en el número de lotes, y caídas sustanciales en el área total.

Lo anterior significa (lado derecho del Gráfico) que la relación promedio entre el área en café y el área total de la finca se incrementó, principalmente entre 1997 (24%) y 2008 (33%), y se mantuvo relativamente constante entre 2008 y 2013 (33%). Por su parte, el área sembrada en café por finca pasó de 1.18 hectáreas en 1997 a 1.33 hectáreas en 2007, y se mantuvo relativamente constante en los años posteriores; mientras que el tamaño promedio de la finca se redujo de 5 a 4 hectáreas en el período. Nuevamente, los principales cambios ocurrieron entre 1997 y 2008.

<sup>61</sup> Basado en Escobar y Vargas (2013).

Gráfico 59  
Propietarios, Fincas y Áreas, 1997-2013



Fuente:

Los Gráficos siguientes describen la evolución de las distintas variables en cada región, y están ordenados según su tasa de crecimiento entre 1997 y 2013. Muestra, por ejemplo, que el número de fincas se expandió en la Zona Marginal, en Tolima Grande y en el Sur, pero se contrajo en las demás Zonas. La Zona Sur (181,191) y Tolima Grande (171,895) tenían el mayor número de fincas en 2013. El número de propietarios se expandió y se contrajo en esas mismas Zonas, aun cuando el ordenamiento para las Zonas que decrecieron no coincide exactamente con el de las fincas. Tolima Grande (142,108) y la Zona Sur (137,298) tenían el mayor número de propietarios en 2013.

El Gráfico 60 muestra el área en café y el área total en las distintas regiones, el Gráfico 61 el área en café por Departamento, y el Cuadro 17 la producción de café en los 10 mayores Municipios productores de café en 1997 y en 2013. El primer Gráfico indica que se expandieron las Zonas Marginal (65% entre 1997 y 2013), Sur, Tolima Grande y Santanderes (11.5%), y se contrajeron las Zonas Cundi-Boyacense (-28%) y Central, y Periférica Central (-11%).

A nivel departamental se observan fuertes expansiones en Huila (94%), Nariño, La Guajira, Cauca, y Cesar (42%); expansiones moderadas en Magdalena (29%), Tolima, Antioquia (C) y Risaralda (P, 5.2%); y caídas en Quindío (-45%), Risaralda (C), Valle del Cauca, Caldas (C), Caldas

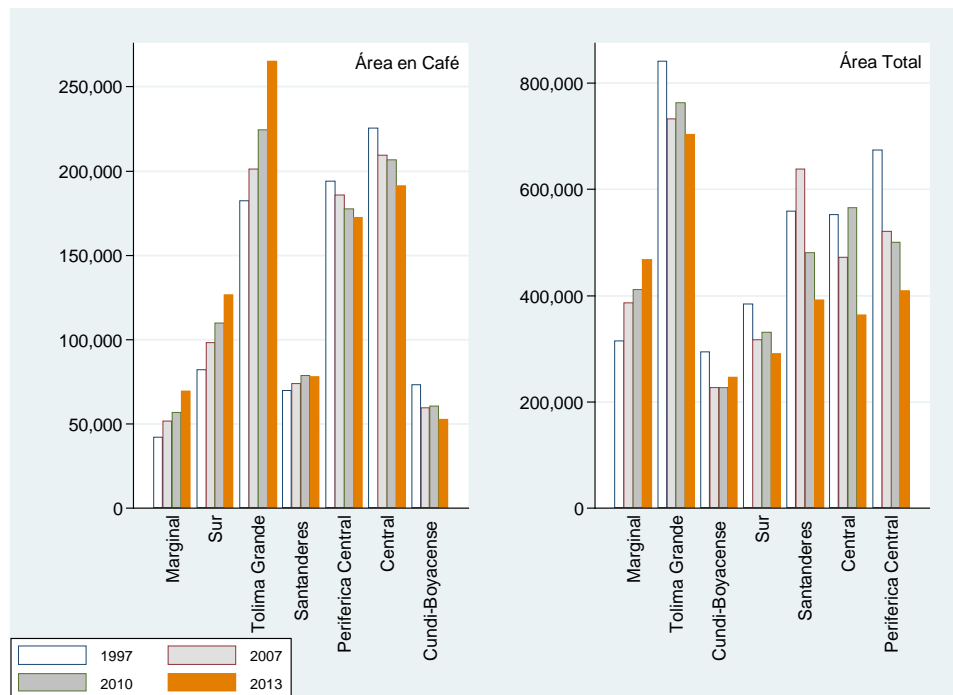


(P), Boyacá y Norte de Santander (-5.1%). Lo anterior significa que se presentaron grandes transformaciones en el ordenamiento del área cafetera en el país. Así, mientras en 1997 Quindío ocupaba la 7ª posición entre los 19 Departamentos (algunos divididos en C y P) contenidos en el Gráfico, en 2013 ocupó la posición 14; en el extremo opuesto Nariño ocupó la posición 16 en 1997 y 9 en 2013. Las otras grandes transformaciones relativas ocurrieron en Santander (avanzó 4 posiciones), Huila (avanzó 3 posiciones), y Risaralda (C, retrocedió 4 posiciones).

La información contenida en el Cuadro 5 complementa la de los Gráficos anteriores. Muestra los 10 principales municipios productores de café en 1997 y en 2013, su participación en el total producido por los 10 municipios, y el ordenamiento en cada año; también se señalan aquellos municipios que se encuentran en ambos años. Se observa, en primer lugar, que menos de la mitad de los municipios (7 de 15) se encuentran en ambos grupos, y que municipios como Acevedo y Planadas, que no aparecían en 1997, ocuparon en 2013 las posiciones 2 y 3; y desaparecen municipios como Pereira, Manizales y Sevilla, que en 1997 ocupaban las posiciones 1, 3 y 4. Pitalito, que ocupaba el puesto 8 en 1997 avanza al puesto 1 en 2013, mientras que Líbano, que ocupaba el puesto 2 en 1997 desciende al puesto 9 en 2013.

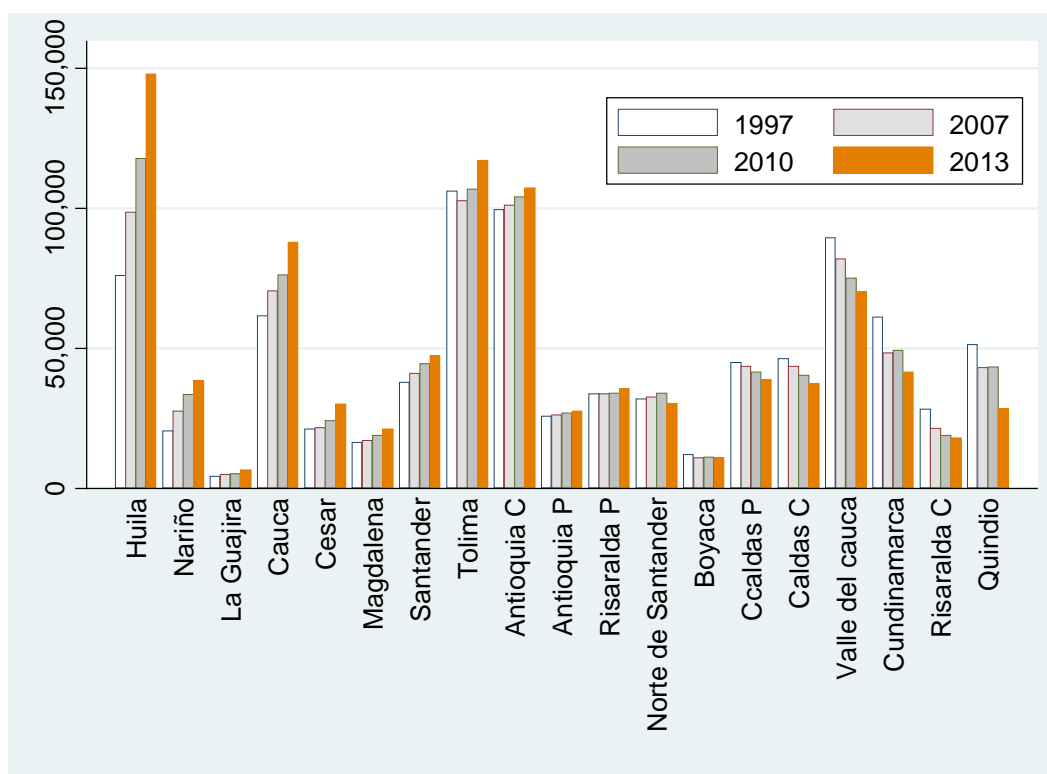
El comportamiento del área total de las fincas cafeteras (Gráfico 60) fue relativamente diferente al del área sembrada en café: solo se presentó una expansión clara en el período completo en la Zona Marginal, con caídas paulatinas en Zonas como Tolima Grande, el Sur, los Santanderes y la Zona Periférica Central.

Gráfico 60  
Área en Café y Área Total por Región, 1997-2013



Fuente:

Gráfico 61  
Área en Café por Departamento, 1997-2013



Fuente:

Cuadro 17  
Mayores Municipios Productores de Café, 1997 y 2013

1997				2013			
Municipio	Departamento	Área en Café (% y Htas)	Ordenamiento	Municipio	Departamento	Área en Café (% y Htas)	Ordenamiento
PEREIRA	RISARALDA	9.2	1	PITALITO	HUILA	12.1	1
LÍBANO	TOLIMA	8.1	2	ACEVEDO	HUILA	9.3	2
MANIZALES	CALDAS	7.6	3	PLANADAS	TOLIMA	7.7	3
SEVILLA	VALLE DEL CAUCA	7.2	4	CIÉNAGA	MAGDALENA	7.3	4
CIÉNAGA	MAGDALENA	6.9	5	ANDES	ANTIOQUIA	6.9	5
ANDES	ANTIOQUIA	6.6	6	CIUDAD BOLÍVAR	ANTIOQUIA	6.8	6
CIUDAD BOLÍVAR	ANTIOQUIA	6.4	7	LA PLATA	HUILA	6.3	7
PITALITO	HUILA	6.3	8	GARZÓN	HUILA	6.1	8
VALLEDUPAR	CESAR	6.2	9	LÍBANO	TOLIMA	6.0	9
FRESNO	TOLIMA	6.2	10	ATACO	TOLIMA	5.8	10
IBAGUÉ	TOLIMA	6.1	11	IBAGUÉ	TOLIMA	5.6	11
CALARCA	QUINDIO	6.0	12	EL TAMBO	CAUCA	5.4	12
QUIMBAYA	QUINDIO	5.8	13	BELÉN DE UMBRÍA	RISARALDA	4.9	13
BELÉN DE UMBRÍA	RISARALDA	5.8	14	SALGAR	ANTIOQUIA	4.9	14
SANTA ROSA DE CABAL	RISARALDA	5.7	15	CHAPARRAL	TOLIMA	4.9	15
TOTAL (Hectáreas)		130,380		TOTAL (Hectáreas)		163,132	

Fuente:

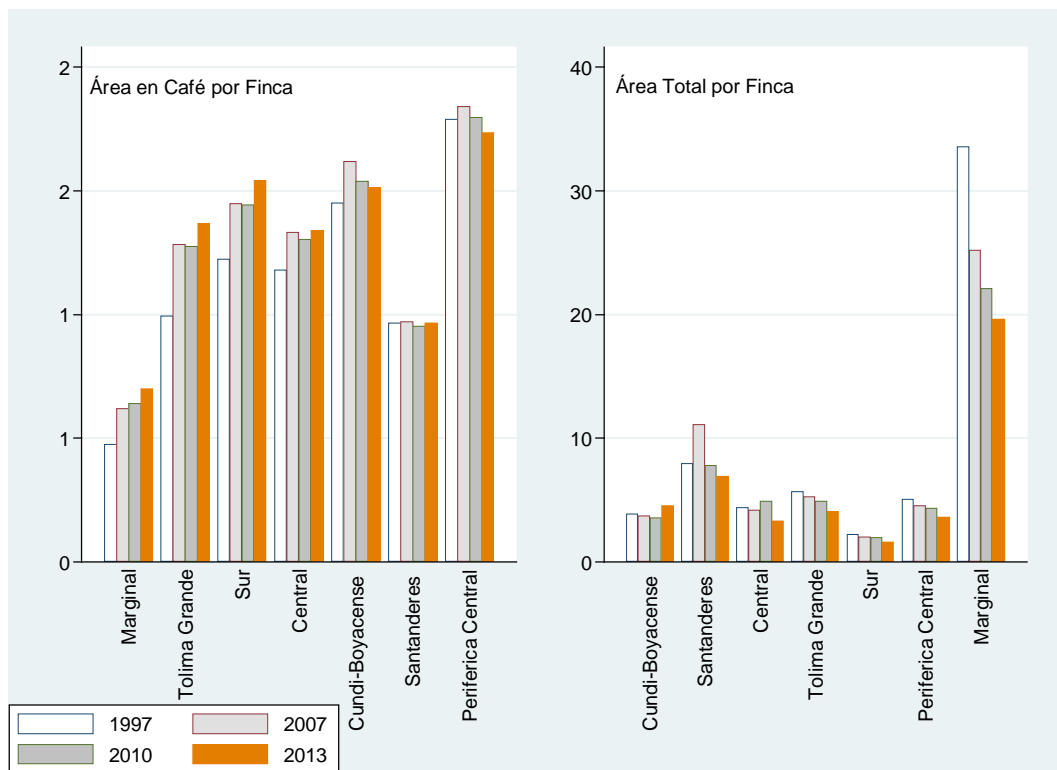
El Gráfico 62 presenta la evolución del área en café y el área total de la finca promedio. La primera variable creció en todas las Zonas, excepto en la Periférica Central, y el área de la finca

promedio decreció en todas las Zonas excepto en la Zona Cundi-Boyacense. En 2013 el área en café de la finca promedio fue especialmente baja en la Zona Marginal (0.7 hectáreas), y apenas llega a 1.7 hectáreas en la Zona Periférica Central, donde es mayor. La finca promedio tenía 20 hectáreas en 2013 en la Zona Marginal, y apenas 1.6 hectáreas en la Zona Sur.

Relacionado con lo anterior, el Gráfico 63 muestra la relación entre el área en café y el área total de la finca promedio en cada región. Creció en todas, excepto en la Zona Cundi-Boyacense, y especialmente en el Sur, en Tolima Grande y en los Santanderes. En el Sur pasó de representar 21% en 1997 a 43% en 2013, y en Tolima Grande de 22% a 38% en ese mismo período. La mayor relación en 2013 se presentó en las Zonas Central (53%) y Sur (43%).

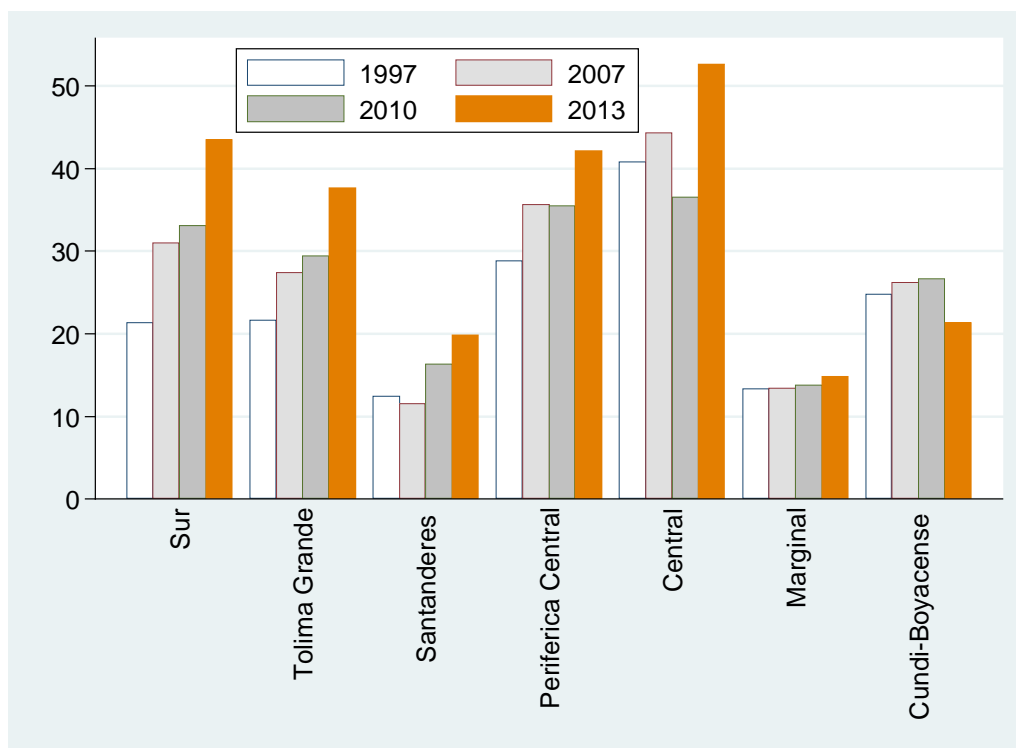
Gráfico 62

Área en Café y Área Total en la Finca Promedio (Hectáreas por Finca) por Región, 1997-2013



Fuente:

Gráfico 63  
 Área en Café sobre Área Total (%) por Región, 1997-2013

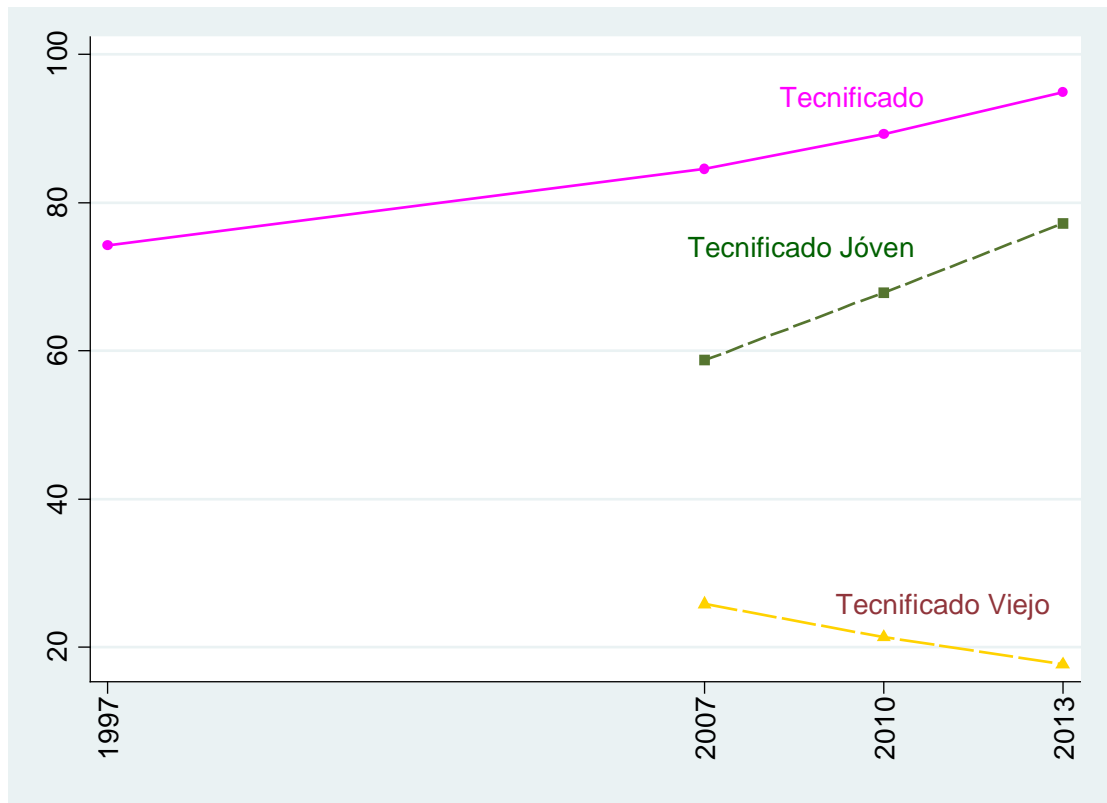


Fuente:

#### IX.A.2. TECNIFICACIÓN, VARIEDADES Y EXPOSICIÓN SOLAR

El peso relativo del café tecnificado ha crecido en el tiempo, pasando de 74% del total en 1997 a 95% en 2013; también ha crecido desde 2007 (no existe información comparable en el Censo de 1997) la participación del café tecnificado joven y ha descendido la del café tecnificado viejo (Gráfico 64). A nivel regional se observa en el Gráfico 65 que las tendencias señaladas se presentaron en todas las regiones del país, con incrementos especialmente marcados en la Zonas Marginal, Cundi-Boyacense y en los Santanderes. Las mayores participaciones de café tecnificado se presentan en 2013 en la Zona Central (99%), en la Zona Periférica (98%) y en el Tolima Grande (98%), y los menores niveles en las Zonas Marginal (78%) y Cundi-Boyacense (83%). Las mayores participaciones de café tecnificado joven ocurrieron en la Zona Central (86%) y en Tolima Grande (84%), y las menores en las Zona Marginal (50%) y Cundi-Boyacense (62%).

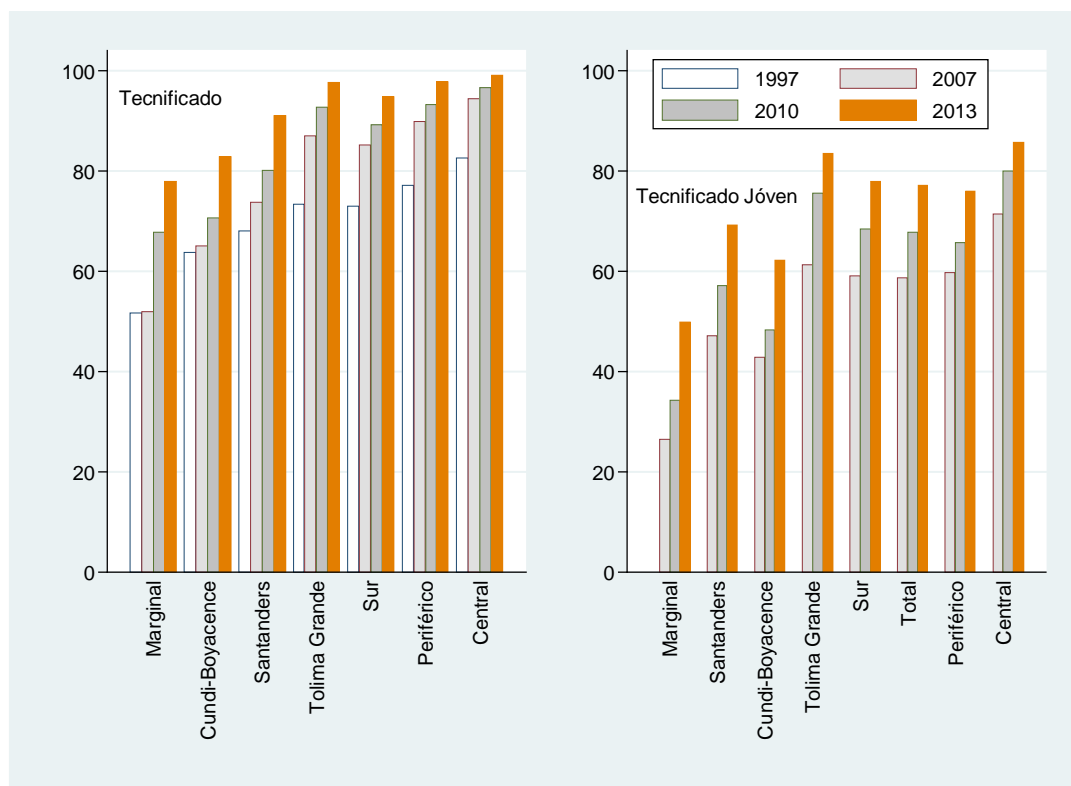
Gráfico 64  
Participación (%) del Café Tecnificado, 1997-2013



Fuente:

Gráfico 65

Participación (%) del Café Tecnificado y Tecnificado Joven por Región, 1997-2013



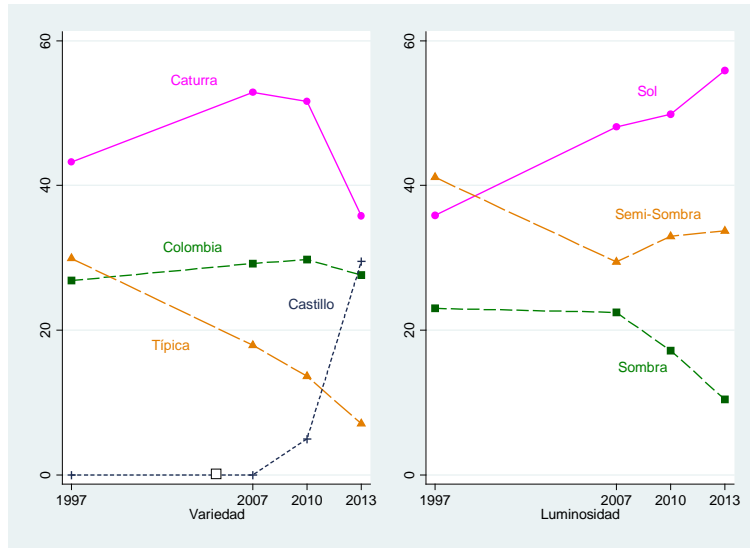
Fuente:

El lado izquierdo del Gráfico 66 presenta la participación de las distintas variedades de café en el país, y el lado derecho la de la exposición solar. La participación de la variedad Colombia se ha mantenido, la Típica descendió desde 30% en 1997 a 7% en 2013, el Caturra creció entre 1997 (43%) y 2007 (53%), pero descendió hasta 2013 (36%); y la variedad Castillo, que no se sembraba entre 1997 y 2007 alcanzó una participación de 30% en 2013. En cuanto a la exposición solar se observa un crecimiento paulatino de las siembras al sol entre 1997 (participación de 36%) y 2013 (56%), con reducciones en la importancia de Semi-Sombra (principalmente entre 1997 y 2007) y sombra, especialmente entre 2007 y 2013.

El Gráfico 67 presenta la participación regional de las variedades Caturra y Colombia, y el Gráfico 68 las de Castillo y Típica. La participación de la variedad Caturra ha descendido entre 1997 y 2013 en todas las Zonas excepto la Marginal, con un incremento en el período inicial 1997 - 2007. Aún quedan siembras importantes de Caturra en el Tolima Grande (47%), en el Sur (42%), y en la Zona Periférica Central (38%). La participación de la variedad Colombia creció mucho entre 1997 y 2007, pero se ha mantenido relativamente estable desde entonces. Las dos Zonas con mayor participación de variedad Colombia en 2013 fueron la Zona Central (42%) y los Santanderes (41%). La participación de la variedad Típica descendió en todas las regiones, y principalmente en las Zonas Marginal y Cundi-Boyacense. Como se mencionó arriba, no existían siembras de variedad Castillo en 1997 o 2007, pero su peso se ha incrementado en todas las regiones en los años recientes, con un peso cercano a 30% en todas las Zonas.

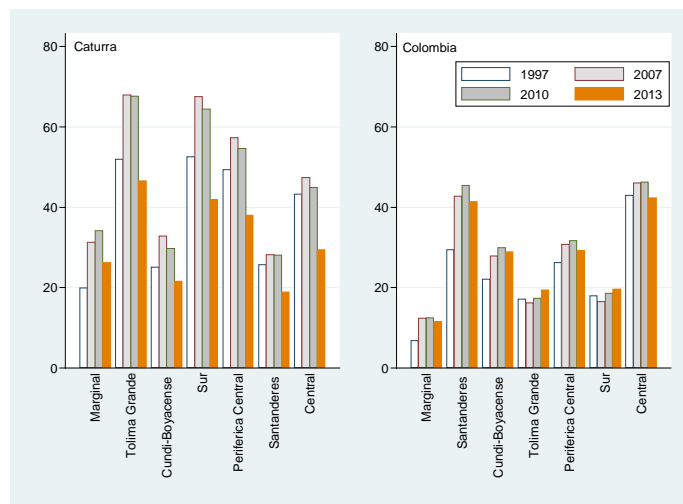
El Gráfico 69 muestra la participación regional de las siembras al Sol, a la Sombra y Semi-Sombra. Las siembras al Sol crecieron en todas las Zonas excepto los Santanderes, y crecieron más en las Zonas Cundi-Boyacense y Marginal. La participación de este tipo de siembra fue especialmente alta en 2013 en Tolima Grande (80% y en la Zona Central (71%), y baja en los Santanderes (12%) y en la Zona Marginal (15%). La siembra a la Sombra ha caído, especialmente desde 2007, con experiencias mixtas en Semi-Sombra: creció en la Zona Marginal y en los Santanderes, y decreció fuertemente en Tolima Grande y en la Zona Central.

Gráfico 66  
Participación (%) de las Diferentes Variedades de Café, 1997-2013



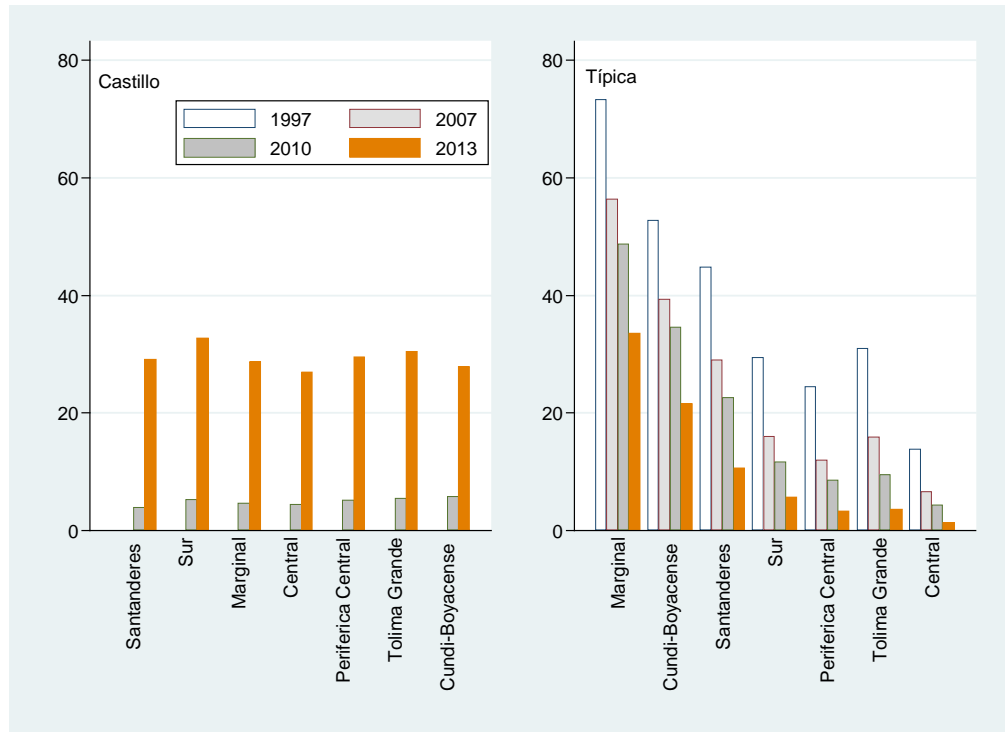
Fuente:

Gráfico 67  
Participación (%) Regional de Caturra y Colombia por Región, 1997-2013



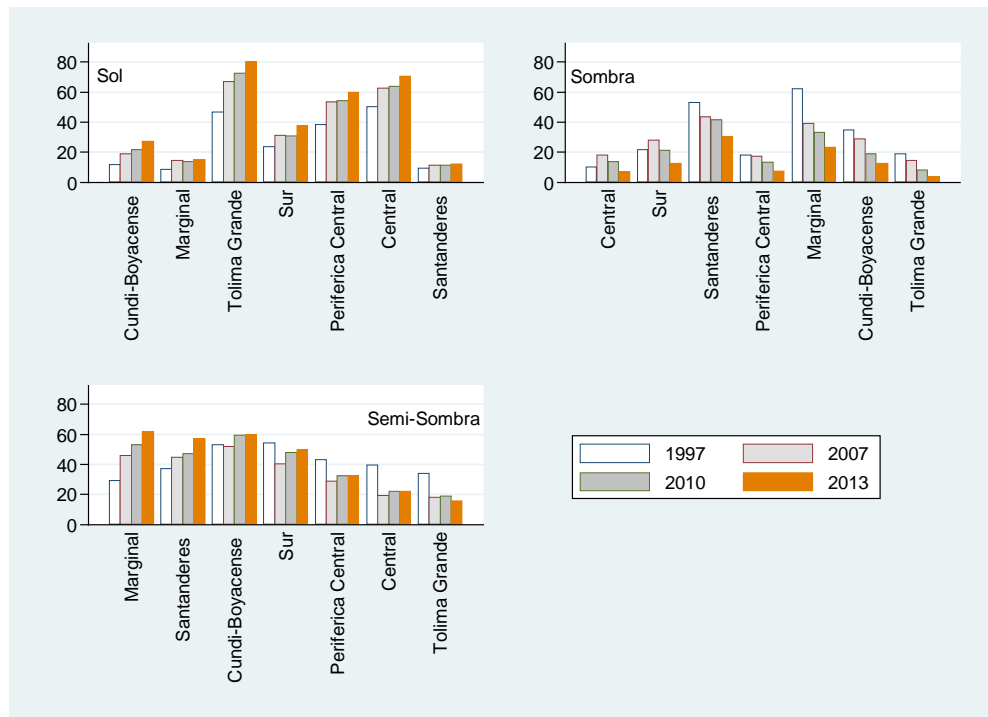
Fuente:

Gráfico 68  
Participación (%) Regional de Castillo y Típica por Región, 1997-2013



Fuente:

Gráfico 69  
Participación Regional (%) al Sol, a la Sombra y Semi-Sombra por Región, 1997-2013





Fuente:

### IX.A.3. DENSIDAD Y EDAD

El Cuadro 6 se presenta la densidad de siembra para café Tecnificado y Tradicional que aparece en el Censo de 1997 y en el SICA de Diciembre de 2013. Aun cuando las categorías no son enteramente comparables, la información sugiere que la densidad ha crecido poco en Colombia durante las últimas décadas, y que sigue siendo baja cuando se comprara con el óptimo biológico (11.033 plantas/Ha) o económico (9.404 - 9.852 plantas/Ha.) que encuentran algunos trabajos empíricos (Arcila, 2014).

En 1997 la densidad promedio (nacional) fue 4,412 árboles por hectárea para el café tecnificado, 3,994 para el café tradicional, 4,199 para Predomina Tecnificado y 4,073 para Predomina Tradicional. Además, la densidad era relativamente similar en las distintas Zonas del país, con los valores más altos para café tecnificado en la Zona Sur (4,747 árboles) y la más baja para café Tecnificado en la Zona Marginal (3,501).

La densidad promedio en el país en 2013 era 5,288 árboles en café Tecnificado Joven, 4,750 en café Tecnificado Viejo, y 2,682 en café Tradicional. Las mayores densidades se presentaron en los Santanderes, en café Tecnificado Joven (5,482), y las menores en café Tradicional en la Zona Periférica Central (2,388 árboles).

Si se miran las densidades de siembra por variedad (Cuadro 7) se observa un promedio nacional de 5,237, 5,482, 4,976, 3,272 y 2,950 para las variedades Castillo, Colombia, Caturra, Tabi y Típica, respectivamente. La mayor densidad aparece en la Zona Sur en Caturra (5,712 árboles), y la menor en la Zona Periférica Central en Típica (2,709 árboles). La densidad observada para Caturra, Colombia y Típica, es relativamente similar en 1997 y en 2013. La densidad observada en 2013 según exposición solar fue 5,209, 4,925 y 4,637 para el café sembrado al Sol, a Semi-Sombra y a Sombra, respectivamente, valores relativamente similares a los que se observaron en 1997 (Cuadro 8). La mayor densidad se observa en la Zona Sur para café al Sol (5,445) y la menor para café a la Sombra en la Zona Cundi-Boyacense (3,820).

Cuadro 18

Densidad de Siembra para Café Tecnificado y Tradicional por Región, 1997 y 2013

	ZONA	Tecnificado	Tradicional	Predomina Tecnificado	Predomina Tradicional
1997	<b>TOTAL</b>	<b>4,412</b>	<b>3,994</b>	<b>4,199</b>	<b>4,073</b>
	Central	4,568	4,210	4,390	4,336
	Periférico Central	4,233	3,849	4,065	3,909
	Cundi-Boyacense	4,363	4,021	4,183	4,112
	Santanderes				
	Tolima Grande	4,294	3,965	4,097	3,985
	Sur	4,747	4,088	4,548	4,384
	Marginal	3,501	3,558	3,818	3,710
2013		Tecnificado Jóven	Tecnificado Envejecido	Tradicional	
	<b>TOTAL</b>	<b>5,288</b>	<b>4,750</b>	<b>2,682</b>	
	Central	5,388	4,550	2,391	
	Periférico Central	5,012	4,331	2,388	
	Cundi-Boyacense	4,973	4,591	2,904	
	Santanderes	5,482	5,199	2,707	
	Tolima Grande	5,422	4,826	2,554	
	Sur	5,382	5,295	2,610	
Marginal	4,735	3,990	2,710		

Fuente:

Cuadro 19

Densidad de Siembra según Variedad por Región, 1997 y 2013

	REGION	Castillo	Colombia	Caturra	Tabi	Típica
2013	<b>TOTAL</b>	<b>5,237</b>	<b>5,482</b>	<b>4,976</b>	<b>3,272</b>	<b>2,950</b>
	Central	5,501	4,704	5,529	3,362	3,027
	Periférico Central	5,100	4,508	5,215	3,626	2,709
	Cundi-Boyacense	4,934	4,725	5,162	3,723	3,158
	Santanderes	5,187	5,225	5,675	4,294	3,019
	Tolima Grande	5,297	5,102	5,510	2,459	2,985
	Sur	5,199	5,414	5,712	3,438	2,746
	Marginal	4,899	4,329	4,859	3,852	2,900
1997	<b>NACIONAL</b>		<b>4,544</b>	<b>5,381</b>		<b>2,583</b>

Fuente:

Cuadro 20  
Densidad de Siembra según Exposición Solar por Región, 1997 y 2013

		<b>Sol</b>	<b>Semi-Sombra</b>	<b>Sombra</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>5,209</b>	<b>4,925</b>	<b>4,637</b>
<b>2013</b>	<b>Central</b>	5,324	5,124	4,768
	<b>Periférico Central</b>	4,962	4,642	4,180
	<b>Cundi-Boyacense</b>	5,152	4,520	3,820
	<b>Santanderes</b>	5,197	4,807	5,023
	<b>Tolima Grande</b>	5,233	5,037	4,477
	<b>Sur</b>	5,445	5,289	4,804
	<b>Marginal</b>	4,157	4,324	3,952
<b>1997</b>	<b>NACIONAL</b>	<b>4,747</b>	<b>4,150</b>	<b>4,000</b>

Fuente:

El Cuadro 9 muestra la edad promedio de los cafetales según el nivel de exposición solar y la variedad. La edad promedio del café Castillo, Caturra, Colombia y Típica al Sol, por ejemplo, fue de 1.93, 8.20, 5.94 y 27.54 años, respectivamente. La edad es en general mayor para cada variedad para Sombra y Semi-Sombra. Escobar y Vargas (2013) muestran que las edades son relativamente similares para Caturra y para Colombia en las distintas regiones, y relativamente similares para Tabi y Castillo, pero las diferencias en la variedad Típica son sustanciales (al Sol, 33.1 años en los Santanderes y 20.2 años en la Zona Marginal).

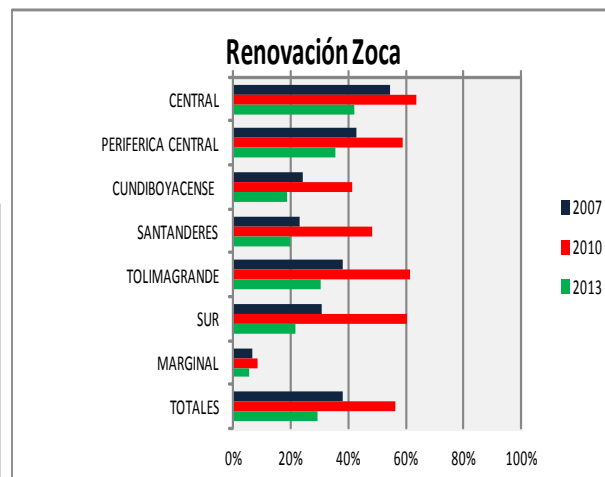
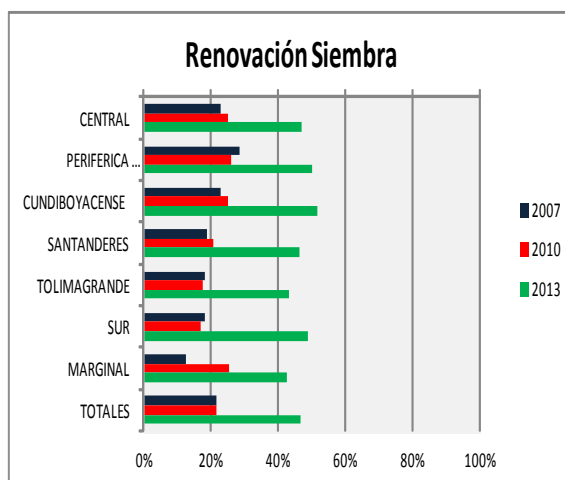
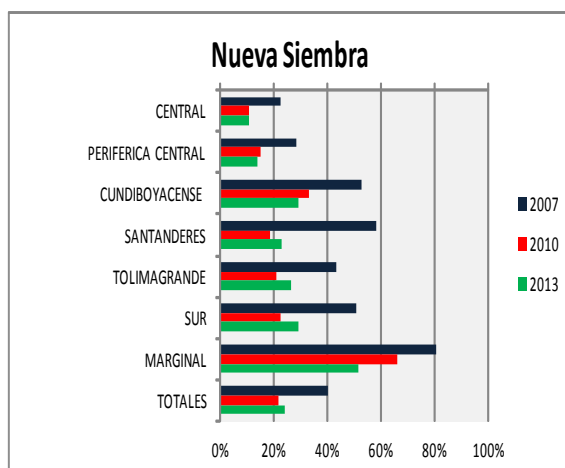
**Cuadro 21**  
**Edad según Variedad y Exposición Solar, 1997-2013**

<b>Sol</b>	Castillo	Caturra	Colombia	Típica
1997		5.21	4.24	14.96
2007		7.32	6.43	20.55
2010	0.90	7.18	5.89	19.40
2013	1.93	8.20	5.94	27.54
<b>Sombra</b>				
1997		8.67	4.71	25.51
2007		13.41	9.80	30.78
2010	1.33	13.62	9.68	31.11
2013	2.31	14.72	10.55	17.86
<b>Semisombra</b>				
1997		6.90	4.71	21.84
2007		7.98	6.82	31.04
2010	0.92	8.41	6.84	28.96
2013	1.95	9.76	7.51	6.82

Fuente:

Finalmente, el Gráfico 70 muestra la distribución porcentual de las labores según el área en café. El SICA establece tres categorías: Nueva Siembra, Renovación Siembra y Renovación Zoca. El mayor porcentaje de Nuevas Siembras a nivel nacional ocurre en 2007 (40%), especialmente en la Zona Marginal (81%), en los Santanderes (58%) y en la Zona Cundi-Boyacense (53%); el mayor porcentaje de Renovación Siembra a nivel nacional ocurre en 2013 (47%), y especialmente en la Zona Cundi-Boyacense (52%), Periférica Central (50%), y Sur (49%). Finalmente, el mayor porcentaje de Renovación Zoca a nivel nacional ocurre en 2010 (56%), y especialmente en la Zona Central (64%), en Tolima Grande (61%) y en la Zona Sur (60%).

Gráfico 70  
Distribución del Área en Café por Labor por Región, 2007-2013



Fuente:

## IX.B. ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS

Las bases jurídicas de algunos aspectos de la institucionalidad cafetera son discutibles, a pesar de su arraigada tradición histórica. Hay dos cuestionamientos de especial relevancia para los aspectos analizados en este documento.

En primer lugar, la atribución al *Comité Nacional de Cafeteros* de ser el órgano de concertación de la política cafetera (cláusula 4 del contrato de administración del *Fondo*) es una concesión extraordinaria que según concepto jurídico de Humberto de la Calle<sup>62</sup> riñe con principios constitucionales, pues es función exclusiva del Estado dirigir la economía e intervenir en la producción, distribución y consumo de bienes en los términos del artículo 334 de la Constitución Política. El Estado como titular de esas funciones no ha expedido ley alguna impartiendo las instrucciones y directrices necesarias para que ese ejercicio quede en cabeza de un particular. La Ley 9 de 1991 que creó el actual Estatuto Cambiario, y que es anterior a la expedición de la Constitución Política de 1991, no es una ley de intervención económica ni reúne los requisitos para asignar funciones de intervención económica que posteriormente estableció la Constitución.

Según el mismo concepto, también son cuestionables jurídicamente las atribuciones que tiene el *Comité Nacional de Cafeteros* para regular la comercialización externa del café. Los apartes relevantes de la cláusula 4 del contrato actual de administración del *Fondo Nacional del Café* que otorgan esas atribuciones invocan como fundamento legal los artículos 23 y 25 de la Ley 9 de 1991, pero estos artículos son contrarios a la Constitución de 1991 (expedida después). En particular, la asignación de las competencias regulatorias de la comercialización externa del café riñe con los artículos 150 y 189 de la Constitución, que establecen que las funciones de regulación del comercio internacional sólo pueden ser ejercidas por el Congreso y el Presidente de la República. Aunque algunas de las funciones en discusión son de carácter administrativo y no regulatorio, violan el principio de imparcialidad que expresamente establece el artículo 209 de la Constitución y los dictámenes de la Corte Constitucional al respecto. En el caso de la *FNC* “concurren en una misma entidad las funciones de regulación y policiva sancionatoria, teniendo en cuenta que la misma es agente regulador y competidor dentro de un mismo mercado, razón por la cual los artículos 23 y 25 de la Ley 9 de 1991 son inconstitucionales por violación de los artículos 13 y 209 de la Carta Política”.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> De la Calle, Londoño y Posada Abogados. 2011. Estudio de la Constitucionalidad del Contrato de Administración del *Fondo Nacional del Café* de 2006. Estudio entregado a la Asociación de Exportadores de Colombia, Asoexport, marzo 28 de 2011.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pág. 35.

## IX.C. LA EXPERIENCIA DE BRASIL

En las últimas 4 décadas Brasil se convirtió en un gigante agrícola, con capacidad para desafiar a Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, y la Unión Europea, los “cinco grandes” países exportadores del mundo. Brasil logró combinar la inversión privada de gran escala con la participación de pequeños productores asociados en grandes cooperativas, desarrolló el Cerrado, y logró innovar con base en centros de investigación de punta a nivel internacional. Es uno de los pocos países del mundo en que la agricultura ha crecido más que los demás sectores productivos. Desarrolló un modelo empresarial de cooperativas con alta capacidad exportadora y sofisticados servicios a sus afiliados, así como iniciativas de investigación y gestión pública. Los agro negocios son responsables de más del 30% del PIB, 42% de las exportaciones totales y de 33% de los empleos de la economía.

Los resultados en café han sido espectaculares en Brasil. La producción total se elevó desde 27 millones de sacos en 1990/91 a 51 millones en 2012/13, un crecimiento porcentual de 86% (55% para la producción mundial), con lo que elevó su participación en el mercado mundial desde 29% hasta 35% en ese mismo período. La productividad en arábica pasó de 7.7 sacos por hectárea en 1990/91 a 24.8 sacos en 2012/13, y la de robusta de menos de 7 sacos por hectárea a 26.1 (se estima que será 27.5 en 2014/15). El contraste con Colombia es evidente. Nuestra producción ha descendido en el período, hemos perdido participación en los mercados internacionales, y la productividad estuvo estancada entre 1990 y 2008 (cayó entre 1990 y 2013). La productividad en Colombia era similar a la de Brasil en 2000, y hoy es menos de la mitad. Brasil no enfrenta el difícil reto que representa el minifundio colombiano (la finca promedio en Brasil es de 8 hectáreas), pero su productividad era similar a la de Colombia cuando se aplicaba el modelo estatista que hoy sigue vigente en Colombia. Además, la experiencia exitosa de otros países cafeteros como Vietnam, Perú, Honduras y Nicaragua también se ha dado con base en la pequeña caficultura. Mucho podemos aprender del “nuevo” modelo que siguió Brasil en las últimas décadas.

### IX.C.1. EL DESMANTELAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES CAFETERAS

El Instituto Brasileiro del Café (IBC) fue creado en diciembre de 1952, con la finalidad de gestionar las políticas para el sector, promover la investigación y la asistencia técnica, implementar programas de desarrollo, incrementar el financiamiento, y promover el almacenamiento, la comercialización y la sustentación de precios. La industria de torrefacción y molienda de café era prácticamente una extensión del sector público. Entre 1975 y 1987 el IBC controló la apertura de nuevas empresas, en varias oportunidades consideró exagerado el aumento de la capacidad ociosa de la industria, y hasta finales de los 1970s prohibió la entrada de empresas extranjeras en el mercado nacional. La primera autorización que el IBC dio a una empresa multinacional para actuar en el mercado nacional se dio apenas en 1978. El papel del Estado en la determinación de la acumulación en el sector trajo como consecuencia la baja capacitación gerencial de las empresas. Además, con la fijación de precios las empresas no necesitaban calcular (ni reducir) costos.

Las constantes crisis económicas que tuvieron lugar durante la década perdida de los 1980s, la decreciente participación de Brasil en los mercados mundiales (atribuida por algunos analistas brasileiros al Pacto Internacional del Café), altos inventarios en un escenario de caída de precios, y una fuerte controversia sobre la conveniencia o inconveniencia de la contribución cafetera y de la fuerte y creciente intervención estatal, llevaron a que en 1986 el Presidente Sarney planteara la auditoría y la reforma administrativa del Instituto Brasileiro del Café (IBC), y a que en marzo de 1990 Fernando Collor de Melo declarara su extinción. El patrimonio del IBC fue repartido entre

distintos organismos del gobierno, preservando en FUNCAFÉ los activos (que a la época, correspondientes a US\$ 600 millones de hoy), y las existencias de 15 millones de sacos. En marzo de 1990 se eliminaron la contribución cafetera y el DRDV (derechos de registro de declaración de venta). Los intentos de reconstruir un nuevo Acuerdo Internacional fracasaron en la reunión de marzo de 1993 en Londres entre países productores y consumidores, año en el cual se crea la Asociación de los Países Productores de Café - APPC, con el objetivo principal de reordenar la oferta mundial de café y reinstalar el sistema de cuotas. El café se valoriza en el corto plazo, pero Brasil tiene que correr con los mayores costos. El país decide en ese momento abandona todo tipo de pactos y jugar al libre mercado.

En los últimos 24 años han existido tres períodos claramente diferenciados: entre 1989 y 1993 un período de falta de control y desorganización; entre 1995 (el llamado Plan Real es adoptado en junio de 1994 y brinda por fin una relativa estabilidad macroeconómica a Brasil) y 2004 un período de reestructuración, y entre 1995 y 2004 un período de consolidación. En junio de 1991 se crea el *Comité* Brasileño del Café - CBC, que por primera vez, añadía los cuatro segmentos diferentes de la caficultura: Productor, Industria del Café (torrefacción), Industria de soluble y Exportación. El comité fue creado con el objetivo de ser el interlocutor oficial del sistema cafetero con el gobierno y con las organizaciones internacionales. No obstante, son pocas las decisiones que han surgido de su seno, en parte por la contradicción de intereses entre sus miembros. En 1995 los productores logran movilizar un frente parlamentario en el Congreso Nacional, y de allí surge una Comisión Especial de la Caficultura para discutir, con los diversos segmentos de la sociedad, una propuesta de política nacional para la actividad.

Se crea el Consejo Deliberativo de Política del Café - CDPC, que finalmente se estableció por ley en 1996. El CDPC está compuesto por partes iguales de miembros del sector privado y del gobierno, con el Ministro de Agricultura como su Presidente, con poder de veto. El CDPC es responsable de las decisiones sobre los recursos del Funcafé y debe proponer políticas para apoyar y desarrollar la caficultura. Las discusiones han girado en torno a la condonación de deudas y fijación de precios, con un impacto muy bajo sobre las decisiones nacionales en la caficultura. Los Exportadores tienen su principal entidad de representación nacional, el CECAFÉ – Consejo de Exportadores de Café de Brasil. Las Industrias de Tostado y Molido tienen la ABIC – Asociación Brasileña de la Industria de Café como su principal entidad de representación. Las Industrias de Soluble son representadas por la ABICS – Asociación Brasileña de la Industria de Café Soluble.

#### **IX.C.2. PRODUCCIÓN Y GEOGRAFÍA**

Hasta el final de la década de 60, la caficultura brasileña se concentraba en los Estados de São Paulo y Paraná. No obstante, las heladas y los desastres climáticos, principalmente en el Estado de Paraná y en algunas regiones del Estado de São Paulo y Sur del Estado de Minas Gerais, los menores precios relativos de la tierra en las nuevas regiones, tecnologías alternativas, amplio financiamiento, y el programa estatal de apoyo a la migración interna, llevaron a partir de los años 1970s y 1980s del siglo pasado a un movimiento importante de la caficultura hacia Los Cerrados. Los territorios de Minas Gerais fueron los de mayor expansión. Este estado pasó de generar cerca del 10% de la producción en los 1960s, a más de 50% en los 2000s, un fenómeno que también se observa también al analizar el área cultivada. Mientras que ésta se reducía de 2.9 millones de hectáreas en 1990 a 2.4 millones en 2003, la del estado de Minas Gerais pasó de 963 mil hectáreas a 1.06 millones de hectáreas (es decir, un incremento del 10%). En el extremo opuesto, el estado de Paraná pasó de producir 21 millones de sacos en 1961 /1962 a solo 2.3 millones en 2002/2003.



La conquista de nuevas regiones, donde la productividad es superior a 40 sacos/año, ayudó a elevar el promedio nacional, y hoy Brasil se encuentra transfiriendo esas tecnologías a los demás productores del país (ver nota de pie número 31).

El café se movió con el resto de la frontera agrícola. Los cerrados cubren unas 207 millones de hectáreas., cerca de una cuarta parte del territorio del país, y el área allí cultivada da cuenta de cerca del 60% de la producción de soya, más del 40% de la producción de ganado, 34% de la producción de arroz, 30% de la producción de maíz y más de 20% de la producción de café. De hecho, es la alta rentabilidad relativa de esos cultivos la que en ocasiones ha frenado una expansión aún más fuerte de la caficultura.

En los años 70 y 80 también se iniciaba la expansión cafetera de la producción de conilon en los Estados de Espírito Santo, Rondônia, Bahia y en algunas áreas en el Estado de Minas Gerais, con un aumento gradual de la demanda por la industria brasileña de café soluble. En poco más de 20 años la producción de conillon pasó de cerca de 1 millón de sacos a más de 12 millones en 2013. Como se mencionó en la Introducción, el país elevó su producción total desde 27 millones de sacos en 1990/91 a 51 millones en 2012/13, lo que significa un crecimiento porcentual de 86% (55% para la producción mundial), y elevó su participación en el mercado mundial desde 29% hasta 35%. La productividad en arábica se triplicó en el período, y la de robusta creció aún más.

### IX.C.3. EL MERCADO DEL CAFÉ, REGULACIÓN Y CONSUMO

En el esquema de los años de Pacto no se distinguían las calidades de café, con un precio único que los detallistas debían aceptar. La práctica de suministrar a las tostadoras una materia prima homogénea también consolidó la imagen de un solo tipo de café para los consumidores y los detallistas. El mercado del café es totalmente diferente hoy día. Hay precios flexibles, y los productores tienen acceso a información al minuto sobre el comportamiento de las Bolsas de Nueva York, Londres y São Paulo, a través de internet, de su Cooperativa, sus Asociaciones, sus empresas y a través de los corredores de bolsa. Por ello, las negociaciones de precio giran en torno a la calidad y las certificaciones del café. No hay estándares mínimos de exportación, y ninguna agencia estatal o para-estatal garantiza la calidad del café exportado.

Hay muchos actores operando, desde productores que se han convertido en exportadores directos, cooperativas y empresas de procesamiento y comerciales hasta industrias de café de todos los portes, industrias de soluble, empresas exportadoras nacionales y multinacionales. Más de 200 empresas nacionales y multinacionales participaron en las exportaciones de 25,1 millones de sacos de café verde en 2012. Ningún comprador/*trader* cuenta hoy con más de 5% del mercado. El 28% de las empresas exportadoras son multinacionales, explican el 45% de las exportaciones totales de Brasil, y no existe ninguna restricción a sus operaciones. Las 5 mayores empresas exportadoras (multinacionales y nacionales, incluida Cooxupé) explican 28% de las ventas en el exterior, las 10 mayores el 45%, las 20 mayores el 65%, y las 40 mayores el 86%, pero se presenta una competencia intensa entre ellas, y hasta el momento ninguna Superintendencia de control ha reportado prácticas oligopólicas. A propósito, estas cifras son relativamente similares a las que se presentan en Colombia (Sección xx). La comercialización del café en Brasil es totalmente libre. Los productores tienen libertad para comerciar con quien deseen, incluso cuando participen como miembro de la Cooperativa. El café es uno de los productos agropecuarios de mayor liquidez en el mercado brasileño, y no se ha tenido conocimiento en décadas de un día en que no hubiera comprador.

La idea de una conspiración de los compradores para manipular los precios de mercado resulta de teorías abstractas, sin fundamento, de agentes ineficientes que buscan volver al desastroso esquema del pasado. En general las regiones productoras tienen muchas opciones de negociación, excepto quizá algunas pocas regiones de difícil acceso, tales como el Estado de Rondônia, o algunas ciudades aisladas, las cuales representan entre el 10% y el 15% de la producción nacional total. Las empresas multinacionales, nacionales y cooperativas exportadoras son importantes proveedores de cafés para las Industrias de Tostado y Soluble, proporcionando prácticamente 60% de sus necesidades, derivados de los saldos de preparación de café destinados a la exportación. También existe una competencia intensa entre las 8 empresas que producen café soluble, en parte porque compiten con las firmas en el sector de café tostado y molido.

A partir del año 2004, la "revolución de la calidad" en el agro negocio de café brasileño se intensifica con el apoyo y estímulo a las certificaciones socio ambientales, en especial las certificaciones Utz Certified y Rainforest Alliance, y con el crecimiento de la certificación de Comercio Justo y Solidario (Fairtrade) y de las diversas certificadoras de café orgánico. El Código Común de la Comunidad Cafetera (4C) también amplió su participación en los últimos años en alianzas estratégicas con las grandes cooperativas del país. Se pueden citar también los programas propios de grandes compradoras como el programa AAA de la Nestlé y el C.A.F.E Practices de la Starbucks. Se definen como diferenciados los cafés que son exportados a valores 25% más altos que los precios medios de mercado (orgánicos, certificados, especiales naturales, especiales descascarados, especiales despulpados). Los cafés considerados diferenciados en la zafra 2012/2013 representaron 26% de las exportaciones de café verde, 6,5 millones de sacos, los descascarados representaron 3,5 millones y los despulpados 0,4 millones de sacos.

Desde 1961 existe la Campaña para el aumento del Consumo Interno de Café, pero el consumo per cápita nacional fue muy bajo, e incluso descendió desde 5.9 kilos en 1960 a 2.6 kilos en 1988. Ante esta situación, la industria torrefactora unió esfuerzos desde 1989 para implementar un programa autofinanciado, con dos líneas de acción principales, el consumidor y el frente institucional, cada una con sus estrategias particulares. El consumo interno de Brasil pasó de 2.6 Kg por persona en 1988 a 4.8 Kg. en 2002, y a 6.2 en 2011 (el de Colombia fue de 1.9 kilos en 2011). Hoy Brasil exporta unos 50 millones de sacos, y produce 20 millones para el consumo interno, el segundo mayor mercado consumidor mundial. La mejora de la calidad es el motor del consumo. Un estudio de la ABIC en 2012 constató que 16% de los consumidores han experimentado en su casa, *premiums*, superiores o gourmet. En 2004, la ABIC creó el Programa de Calidad del Café - PQC, que hoy es el más grande y más completo programa de calidad y certificación para café tostado y molido en el mundo. El PQC certifica y monitorea 476 marcas de café, 115 de las cuales son de cafés gourmet, de alta calidad y mayor valor agregado. En los grupos de menores ingresos el consumo crece gracias a los nuevos compradores y al aumento de la cantidad comprada.

Junguito, Perfetti, y Becerra (2014) – Gráfico 12- muestran la composición del gasto estatal entre bienes públicos y subsidios en 18 países de América Latina. Colombia aparece como el país más intensivo en subsidios – regalos, mientras que Brasil, conjuntamente con Costa Rica, Nicaragua y Uruguay, se encuentra en el extremo opuesto. Existe en Brasil una tasa de interés subsidiada para la agricultura, y un poco más subsidiada para el café, pero los recursos para ese diferencial provienen de Fundacafé, el *Fondo* que aún mantiene parte de los recursos del viejo IBC. Existe un grupo muy limitado de seguros climáticos, un precio de referencia utilizado más como un indicativo para el sistema financiero, y un precio mínimo, igual al costo variable de producción (unos 307 mil pesos por carga en Colombia ) por debajo del cual el Estado entra a apoyar a la

caficultura; ello solo ha ocurrido en 2003 y en 2013. También existen algunos subsidios esporádicos para opciones en el mercado de derivados.

#### **IX.C.4. COOPERATIVAS**

Desde comienzos de los 1990s surgen importantes cooperativas de productores de café, la mayoría de ellas organizadas por las mismas regiones productoras. Se profesionaliza su gestión, y las que no avanzan desaparecen. Muchas de ellas reflejan el ejemplo de las Asociaciones que se formaron en la región del Cerrado Mineiro. Se crean para fomentar la organización local de los productores, y para promover el mercadeo y las marcas de origen y de las áreas específicas. Participan en el establecimiento de las políticas públicas relacionadas con el negocio del café. Las cooperativas han resultado extremadamente importantes en el incremento de la eficiencia productiva, y en la inserción de la agricultura familiar a los mercados. Prestan asistencia técnica, compran insumos, financian la producción, la inversión y la comercialización, prestan servicios de gestión de riesgos, benefician, procesan y preparan productos, comercializan y exportan. Trabajan las diferentes etapas de la cadena, desde la producción, hasta el procesamiento y las exportaciones. La cooperativa Expocacer asocia cooperativas de productores para exportar.

Las 6603 cooperativas que hoy existen en 13 sectores de la economía cuentan con 11 millones de afiliados y generan 321 mil empleos. De éstas, 1561 están en el sector agropecuario, generan unos 165 mil empleos directos y responden por el 74% de la producción nacional en trigo, 57% en soya, 48% en café, 44% en algodón, 43% en maíz, 35% en arroz, y 18% en frijol. Las cooperativas cafeteras dan cuenta del 21% de la capacidad nacional de almacenamiento. La revista Exame escogió 16 cooperativas entre las 100 mejores empresas de Brasil en 2012. En café existen hoy 102 cooperativas (siendo el café el principal producto en 56 de ellas, ubicadas especialmente en el Cerrado de Mina Gerais y al Oeste de Bahía), con 58 en el estado de Minas Gerais, el mayor productor de café en el país, 14 en el estado de Espírito Santo, segundo mayor productor, y principal productor de café robusta, 12 en el estado de Sao Paulo, 8 en Paraná, 5 en Bahía y 5 en los demás estados. Varias cooperativas están afiliadas a varios estados. Las cooperativas cafeteras tienen unos 18 mil afiliados (el número mínimo de afiliados es 20), 12 mil de ellos afiliados a la Cooperativa de Cooxupe, en Guaxupé, al Sur de Mina Gerais, la cual participa con cerca del 8% del 9% - 10% movido por todas las cooperativas cafeteras. En 2012 11 cooperativas exportaron directamente unos 3 millones de sacos, pero también operaron a través de otros agentes para producir y exportar. Se estima que participaron en cerca de 28% de las compras efectuadas a los productores. El restante 72% fue adquirido y movido por todo el universo de empresas de exportación, industrias de soluble, industrias de tostado y molido, y tostadoras de cadenas de cafeterías.

La desregulación permitió que los productores privados comenzaran a adoptar estrategias adaptadas a las características regionales. Las cooperativas se han sentido motivadas a incentivar a los productores a invertir en calidad. Un claro ejemplo es la región del Cerrado de Minas Gerais, con los productores organizados en ocho asociaciones y que lanzan el Café do Cerrado como marca propia. Ellos invierten en nuevos procesos de cosecha y comercialización directamente con los importadores y tostadores extranjeros. En regiones como el Paraná, las cooperativas, asesoradas por el IAPAR (Instituto Agronómico de Paraná) incentivaron la adopción de nuevas tecnologías. En Espírito Santo, las cooperativas se han convertido en un centro irradiador de tecnología para aumentar la productividad del conilón.

### IX.C.5. INVESTIGACIÓN, TECNOLOGÍA Y COMPETITIVIDAD

Hasta el inicio de la década de 80, la mayoría de las investigaciones cafeteras era realizada por el IBC, y una pequeña parte por universidades y empresas estatales de investigación. Tras el desmantelamiento del IBC a comienzos de los 1990s, se presentó una fuerte dispersión de los investigadores, especialistas y funcionarios ligados a la investigación cafetera. La mayoría de ellos fueron absorbidos por el Ministerio de Agricultura en funciones no necesariamente vinculadas a la caficultura. En 1995 se crea Procafé – Programa Integrado de Apoyo a Tecnología Cafetera - un acuerdo entre el Ministerio de la Agricultura, la Confederación Nacional de la Agricultura – CNA, y el Consejo Nacional del Café, lo que hizo posible que técnicos y agrónomos del entonces IBC fuesen puestos a disposición de las Cooperativas y Asociaciones de Cafeteros. Procafé es la única entidad dedicada exclusivamente a la investigación en café. Otras entidades pertenecen (y son financiadas por) a los estados regionales productores (Paraná, São Paulo, Minas Gerais y Espírito Santo), colaboran con dos importantes universidades federales ubicadas en Minas Gerais, y se dedican a la investigación en las actividades agrícolas, incluido el café, en que es fuerte la región. Sin embargo, las revoluciones tecnológicas han sido proporcionadas por la iniciativa privada, apoyada en cientos de investigadores y consultores.

La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) fue creada en 1972, pero solo comenzó a preocuparse por la investigación en café a partir del desmantelamiento del IBC. EMBRAPA y las entidades mencionadas en la nota de pie número 37 conforman el Consorcio Brasileiro de Investigación en Café. EMBRAPA cuenta hoy con más de 1000 funcionarios. La investigación en café al interior de EMBRAPA la decide un Consejo compuesto por cuatro representantes del sector privado (incluye 1 representante de las Cooperativas) y cinco del gobierno. Ese Consejo decide las prioridades anuales de investigación en café y abre concursos en esos temas entre las universidades y centros de investigación en el país. Parte de los recursos para investigación en café provienen de FUNCAFE (del viejo IBC), pero la mayoría provienen del *Fondo Nacional* de Desarrollo Científico y Tecnológico, con un presupuesto de 4.5 billones de reales en 2013. Una parte del *Fondo* es administrada por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico (CNPq), una organización vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCTI), dedicado a la promoción científica y tecnológica de investigación. La otra parte es administrada por el Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), también vinculada al MCTI, cuyo presupuesto para 2013, adicionados a los ingresos de financiación, asciende a R\$ 2,5 billones de reales.

Entre las innovaciones centrales, las nuevas modalidades de irrigación, además de ser utilizadas en áreas tradicionales como complemento del régimen de lluvias, permitió la siembra en nuevas regiones como el norte y noreste de Minas Gerais, Estado de Goiás y Distrito Federal. Se estima que actualmente la caficultura total de Brasil, incluyendo arábica y robusta, tiene 22% de sus áreas utilizando irrigación. Además, a partir de la década de los 1990s surge una amplia gama de máquinas automotrices, o acopladas a tractores, y las primeras experiencias de cosechadoras manuales, inducidas por los elevados costos de mano de obra.

Los productores que no pudieron adquirir dichas máquinas, las alquilaban de otros productores que las compraban para efectuar su propia cosecha y ganaban renta extra realizando la cosecha de otros productores. La actividad de alquiler de máquinas hoy es una práctica común en la mayoría de las regiones cuya cosecha puede ser mecanizada y se convirtió en el negocio para muchos productores. La cosecha mecanizada es realizada en 60% de la caficultura de arábica. No existe aún maquinaria adecuada para el café robusta por lo que todo el proceso es manual.

A partir de la década de 1990 surgió la tecnología del cereza descascado (despulpado natural), resultado de una asociación exitosa entre empresas de maquinaria (Pinhalense), productores, investigadores de varias instituciones y empresas compradoras como Illycaffé y se generaron las nuevas tecnologías de irrigación que permitieron el movimiento del café a otras zonas del país y la reducción de la bienalidad en la producción. La gran sequía de enero y febrero de 2014 muestra la importancia vital de esta tecnología para el futuro de la caficultura brasileña.

Brasil ha desarrollado la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y Educampo, dos experiencias que se podrían reproducir fácilmente en Colombia. CONAB lleva las estadísticas de precios agrícolas y realiza pronósticos de cosecha. Pero su actividad central es la medición de costos de producción en todo el país para todos los productos agrícolas. En dicho cálculo se combina la medición estadística en lotes escogidos científicamente, con una discusión a *Fondo* con las comunidades. Solo cuando coinciden medianamente las dos metodologías se hace público el costo de producción. En Colombia podría montarse un CONAB, y CENICAFE podría ser el socio para medir costos de producción en café en todo el país.

Educampo se creó en 1997 en el Estado de Mina Gerais, por iniciativa de SEBRAE (Servicio Brasileiro de Apoyo a la Micro y a la Pequeña Empresa) como un modelo de asistencia gerencial y tecnológica intensiva. En síntesis, se trata de una sociedad voluntaria de “vecinos” supervisados por técnicos agrícolas de la Entidad. Todos los vecinos conocen los costos de producción y la productividad de los demás, y Educampo se encarga de llevar a los productores más ineficientes al nivel de los más eficientes (cobrando, por supuesto). El Programa monitorea 1566 haciendas productoras de leche, café y frutas en los Estados de Espírito Santo y Mina Gerais. La región del Cerrado Mineiro tiene en Educampo a casi 80% de los grupos de productores de café y a 60% de los grupos de productores de leche.

Para participar en Educampo es fundamental que el productor rural escogido tenga un perfil emprendedor y acepte educarse y a aprender, adoptando las orientaciones del técnico que lo acompaña, relativo tanto a las técnicas productivas como a los controles gerenciales. El servicio técnico se encuentra terciarizado. La Universidad Federal de Vicosa MG ha jugado un papel importante como colaboradora técnica del Proyecto. Distintas evaluaciones han mostrado importantes ganancias en productividad a partir del tercer año de vinculación del productor.

## X. BIBLIOGRAFIA

- Arcila, J. & C. Chaves, (1992), "Aplicacion y Validacion de una Metodología para Estimar Anticipadamente la Producción Cafetera", (*mimeo*).
- Arguello, R., J. Otero, J. D. Oviedo, M. Ramírez, (2014) "Precios Internacionales de Café: Relaciones de Corto y Largo Plazo, Elasticidades Precio y Sustitución, y Determinantes de los Diferenciales de Precios", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- Cárdenas, M., D. Yanovich, (1997) "Café y Desarrollo Económico: Un Análisis Departamental", *Coyuntura Social*,
- Clavijo, S., M. Rivera, (1995) "Evolución", *Lecturas de Economía*, v.43, pp.37-60.
- CRECE, (2005) "Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Hogares Cafeteros", *Documento CRECE*
- Echavarría, J. J., (2013) "La Competitividad Internacional del Café Colombiano", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- , (2014) "El Mercado del Café en Colombia", *Misión para la Competitividad del Café en Colombia*.
- Echavarría, J. J., P. Esguerra & M. Perfetti, (2014), "Las Condiciones de Vida de los Hogares Cafeteros", (*mimeo*).
- Echavarría, J. J., E. C. Montoya, (2013) "La Competitividad Regional de la Caficultura Colombiana", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- Escobar, D., J. I. Vargas, (2013) "Caracterización de la Caficultura Colombiana a través del Sistema de Información Cafetera - SICA", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- Esguerra, P., D. McAllister, (2013) "El Mercado Internacional del Café Verde, su Evolución Reciente y sus Perspectivas para 2013-2020", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- Farfán, M. I., (1989) "Impacto Económico de la Investigación en Café en Colombia: el caso de la Variedad Colombia",
- García, A., D. Sandoval, (2013) "Posibles Acciones en Favor de los Pequeños Productores Cafeteros en Medio de la Crisis Actual del Sector", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*.
- Giovannucci, D., (2013) "Perspectivas de los Cafés Difeenciados", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en*

*Colombia.*

ISNAR, (2013), "Evaluación Externa de Cenicafé".

Junguito, R., J. J. Perfetti, A. Becerra, (2014) "Desarrollo de la Agricultura Colombiana", *Cuadernos Fedesarrollo*, v.48

Leibovich, J., S. Botello, (2008) "Análisis de los Cambios Demográficos en los Municipios Cafeteros y su Relación con los Cambios en la Caficultura Colombiana (1993-2005)",

LMC, (2012) *Coffee Outlook. How New Markets are Changing the Industry*,

-----, (2013) "International Comparison of Costs of Production and Profitability", v.1

Lora, E., (2013) "Las Políticas y las Instituciones Cafeteras alrededor del Mundo",

Lora, E., M. Melendez, M. Tommasi, (2013) "Las Instituciones Cafeteras", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.*

Matiello, J. B., (2013) "Evaluación del Sector Tecnológico en la Caficultura Colombiana", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.*

McKinsey Global Institute, (2013) "Resource Revolution: Tracking Global Commodity Markets", *Trends Survey*

Planeación Nacional, (2001) "Estrategia de Apoyo al Sector Cafetero", *Documento CONPES*, v.3139

Ricaurte, J., L. A. Zuleta, (2013) "Actualización de la Evaluación sobre la Viabilidad Financiera del Fondo Nacional del Café", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.*

Robayo, C. F., (2013) "Precio Interno, Garantía de Compra y Cooperativas", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.*

-----, (2014), "Política de Precios del Café en Colombia".

Robledo, J. E., (1998) *El café en Colombia. Un análisis independiente*,

Sarmiento, A., (2013) "Educación, Calificación y Formalización de la mano de obra en el Sector Cafetero",

Silva, G., L. F. Ramírez, L. C. Valenzuela, A. Villegas, L. C. Villegas, (2002) *El Café Capital Social Estratégico*,

Steiner, R., N. Salazar, A. Becerra, (2013) "La Política de Precios de Café en Colombia", J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, C. F. Robayo, *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.*

Vallecilla, J., C. Vallejo, (2007) *Programa de Reestructuración y Desarrollo en las Regiones Cafeteras de Colombia*, CRECE