

Comentarios de Fernando Castro, representante del Comité Directivo de la Federación Nacional de Cafeteros, al Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia

1. Presentación

El presente documento contiene los comentarios del Dr. Fernando Castro, representante del Comité Directivo ante la Comisión de Expertos de la Misión, a la primera versión del Informe de la Misión para la Competitividad de la Caficultura (en adelante Informe preliminar), preparado por la Secretaría Técnica a cargo del Dr. Juan José Echavarría, y puesto en conocimiento de los miembros de la Comisión de Expertos. Cabe resaltar que el contenido de este documento cuenta con el respaldo de una agremiación de productores agrícolas cuya legitimidad fue refrendada una vez más en las elecciones cafeteras realizadas el pasado 6 y 7 de septiembre de 2014, evento democrático en el que se registró una participación del 67,3%.

Con base en la lectura y análisis, el Comité Directivo de la Federación de Cafeteros manifiesta su inconformidad con el contenido del Informe preliminar al considerar que se trata de un documento carente de contexto tanto en lo que tiene que ver con las características y realidades de la actividad y la población cafetera, como con relación al enfoque y prioridades determinados por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, destinatario final de las recomendaciones de la Misión para la Competitividad de la Caficultura .

Asimismo, sorprende que en el Informe preliminar, se vislumbre un tratamiento parcializado e incompleto de los temas abordados; que cae en la ligereza de hacer afirmaciones carentes de sustento, y que realiza recomendaciones en favorecimiento de los eslabones más fuertes de la cadena de comercialización del café, sin haber tenido en cuenta los efectos que las reformas propuestas puedan tener sobre el ingreso y bienestar de las más de 560 mil familias cafeteras del país. De igual manera, atenta contra la estabilidad social que genera un sector que irriga recursos por más de \$5 billones a población asentada en 590 municipios y que de acuerdo con Cano, Vallejo, Caicedo, Amador & Tique (2012) produce un efecto multiplicador de 43 puntos básicos sobre el PIB por cada 10% de incremento en el ingreso cafetero.

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

Igualmente, desdeña la Misión de la fortaleza de la institucionalidad cafetera, ejemplo a nivel internacional de las bondades de la acción colectiva para la obtención de resultados en favor de la sostenibilidad social, económica y ambiental de una actividad basada en el modelo de explotación agrícola familiar y la construcción de capital social en las zonas rurales colombianas. No en vano,

la economía institucional ha destacado la importancia de las Organizaciones de Productores Rurales (OPR) en la mejora de la competitividad de los productores agrícolas y la reducción de la pobreza rural y decenas de países productores vienen a Colombia a conocer su modelo institucional, entendiendo que este es uno de los grandes limitantes del campo. La razón para ello es que las OPR son instituciones que permiten a los productores la participación social en ambientes democráticos y el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, mediante el mejoramiento de su poder de negociación y el establecimiento de economías de escala.

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

Sin ser exhaustivos y con el fin de ilustrar las anteriores consideraciones y poner de presente la necesidad de una mirada integral por parte de la Misión, la presentación de los argumentos del Comité Directivo se divide en cuatro secciones, siendo la primera de ellas esta presentación. En la segunda parte se exponen las razones por las cuales se considera que las propuestas de la Misión están aisladas del contexto social, político y económico por el que atraviesa el país. Por su parte, la tercera sección devela las limitaciones del Informe preliminar en términos de los grandes retos que afronta la caficultura colombiana, mientras en la cuarta parte se registran algunas observaciones a las recomendaciones planteadas y las inconsistencias e imprecisiones contenidas en el documento y con base en las cuales una lectura desprevenida, puede conducir a conclusiones erróneas. Finalmente, la sexta sección concluye.

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

A diferencia de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera de 2002, la Misión para la Competitividad de la Caficultura, instaurada mediante el CONPES 3763 de 2013, se creó con un objetivo más amplio y trascendental cual es el de proponer estrategias que permitan resolver los problemas estructurales de la caficultura en el mediano y largo plazo con miras a garantizar la sostenibilidad y competitividad del sector contribuyendo a un país más moderno y justo (CONPES 3763, 2013).

Esto implica ir mucho más allá de los ajustes institucionales, que aunque relevantes para una nueva estrategia, no son la única causa, ni consecuencia de las problemáticas y retos que enfrenta el sector cafetero colombiano como se desprendería de la lectura del Informe preliminar de la Misión. Diseñar estrategias para resolver los problemas estructurales del sector cafetero y contribuir a su sostenibilidad, implica pensar en cuál es el modelo de desarrollo que se quiere seguir, que a diferencia del crecimiento económico per se es multidimensional y por ende extremadamente más complejo. Se trata entonces de pensar acerca de un modelo de desarrollo rural para un país que se encuentra en medio de un proceso de negociación para alcanzar la paz y

avanzar hacia un período de posconflicto para el cual resulta de vital relevancia el fortalecimiento del liderazgo institucional del Estado y la provisión de bienes públicos que contrarresten de manera frontal la desigualdad presente en la sociedad rural.

Resulta decepcionante que la versión preliminar del informe de la Misión se encuentre tan alejado de la realidad social del país, proponiendo reformas institucionales que sólo conducen a incrementar el poder de mercado de grandes compañías privadas privilegiando la concentración de la riqueza mediante el crecimiento económico a cualquier costo, cuando el país y la sociedad rural precisamente urgen de políticas integrales en diferentes ámbitos que se orienten a la superación de la inequidad social y los desequilibrios ambientales.

En contraste, mientras los países miembros de la OCDE han reforzado la inversión pública, la subvención a los agricultores y el establecimiento de barreras comerciales y no comerciales a los productos agrícolas, en los países en desarrollo, incluido Colombia aún se siguen impulsando modelos de desarrollo que privilegian la acción del mercado, que fomentan la desigualdad y la concentración de los recursos en beneficio de grandes multinacionales que controlan el sector.

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

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

De manera que hoy más que nunca es necesaria una visión integral del desarrollo, que tenga en cuenta que el crecimiento económico de libre mercado no siempre favorece la distribución del ingreso, la riqueza y el poder y que por tanto resulta necesario valorar los costos y objetivos sociales del mismo (Corredor, 2003). Se trata entonces de equilibrar las cargas, si bien el proteccionismo puede resultar insostenible, también lo es el anti intervencionismo, como lo ha reconocido el Informe de Desarrollo Humano “la problemática rural necesita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado: abrir las puertas de la modernización con un Estado más interventor y regulador” (PNUD, 2011).

Esta es una demanda social que incluso ha sido reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo, y que el mismo Presidente Juan Manuel Santos en su Informe de Gobierno 2010-2014 presentado en el Conversatorio de Cartagena y en su discurso de posesión, resaltó al afirmar que el único camino para la prosperidad económica y social es la implementación de un gobierno de *Tercera Vía* puesto que “hemos probado que los grandes cambios se logran mejor con reformas bien pensadas y bien

implementadas que con revoluciones o actos arbitrarios de poder” (Santos, 2014, p. 8). Se trata de hacer más eficiente al Estado, a través de un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social y conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación, la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana (PND 2010-2014). En otras palabras, la máxima de que *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario* cobra especial vigencia en la actualidad del campo colombiano, donde es evidente que los altos costos de transacción que enfrentan los pequeños productores agrícolas son una fuente de inequidad que se traduce en una reducida competitividad.

Ahora bien, no es menos relevante el hecho de que la crisis del sector rural, anticipada por el Informe de Desarrollo Humano, haya estallado en forma de paros, bloqueos y manifestaciones sociales durante 2013, todas ellas reclamando una mayor presencia del Estado y evidenciando problemas estructurales para la competitividad asociados al reducido tamaño de las explotaciones; a la falta de formalización de la propiedad rural; a la dificultad de acceso al crédito; al fuerte impacto sobre la productividad de las alteraciones climáticas; a los sobrecostos en los agroinsumos; a la falta de vías y redes de comercialización; a la vulnerabilidad del productor frente a los mercados y las nuevas tecnologías, y por supuesto a las nefastas consecuencias de la guerra, entre otras.

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

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

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

De esta forma las demandas sociales, los diálogos de La Habana y las recomendaciones de expertos que han sobre-diagnosticado la situación del campo colombiano terminan encontrando

un lugar común al señalar que los retos de la agricultura están relacionados con el crecimiento sostenido de la productividad agropecuaria; el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales; la adaptación de los sistemas productivos al cambio climático; la articulación de los pequeños productores al crecimiento y desarrollo de la agricultura, y la generación de condiciones de progreso, equidad y vida digna de los habitantes rurales (Junguito, Perfetti, & Becerra, 2014)

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

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

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

- i) *Énfasis indebido en la solución más que en la estructuración del problema.* Como se evidencia más adelante, el Informe preliminar no estudia a fondo los determinantes de la productividad del café ni los factores o choques exógenos que pueden afectarla. Asimismo, evita señalar los procesos de transformación de la estructura productiva que vivió el país en las últimas dos décadas y la puesta en marcha de estrategias contundentes para la reconversión del parque cafetero, y por el contrario señala como casos exitosos algunos países productores de café cuyos modelos resultan bastante cuestionables. Para el Informe la única causa y en consecuencia la única solución, es la existencia de una estructura institucional que limita el crecimiento y por ende todos los estudios de soporte son conducidos a esta conclusión.
- ii) *Confusión del analista entre la sensación problemática y el problema real.* Esto implica considerar una serie de aspectos o relaciones causales que pueden no ser correctas o relevantes, como ocurre en el caso del capítulo siete, en el que los indicadores de desempeño del sector se le atribuyen únicamente a la cantidad de acciones en que interviene el sector público, circunstancia que en un exceso de reduccionismo omite toda relevancia que puedan tener factores como las alteraciones climáticas, los choques de

precios, los problemas de seguridad en el campo, las limitantes estructurales de la propiedad rural, etc.

Finalmente, el problema de incurrir en el *error del tercer tipo*, es que se conduce a una definición subjetiva del problema en la cual los tipos de soluciones sugeridas pueden no ser efectivas o conducen a agravar la situación, porque no se ataca el problema real sino que se busca implementar una solución que es preconcebida y predilecta por quien la formula. Lo anterior, aunado a un evidente sesgo de selección, tomando informaciones imprecisas para construir sus afirmaciones e ignorando aquellas otras fuentes que no las sustenten, conduce a una deficiente calidad técnica.

En las siguientes secciones se aportan mayores elementos frente al hecho de que el Informe preliminar de la Misión, parece estar desarrollando un enfoque limitado de la problemática y se encuentra soportado en algunas afirmaciones que no son ciertas o que corresponden a errores de apreciación y sesgos del analista.

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

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

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

A continuación se exponen tres factores que se consideran relevantes para el estudio del sector cafetero y para el desarrollo de estrategias de sostenibilidad de la caficultura, las cuales son soslayadas por el Informe preliminar de la Misión:

a. El carácter familiar de la caficultura

Si algo caracteriza la institucionalidad cafetera es su orientación hacia el bienestar de las familias cafeteras y hacia la generación de valor en las comunidades rurales donde está presente el café¹. Es decir, los esquemas de comercialización del café implementados por la Federación no son un fin en sí mismos ni buscan generar rentas privadas, sino que encuentran su razón de ser en el

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

mejoramiento del ingreso por la vía de la disminución de los costos de transacción, el acceso a mercados, el desarrollo de infraestructura que mejora la calidad de vida de la familia cafetera y de su comunidad.

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

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

Debido a lo anterior, la institucionalidad cafetera ha desarrollado una alta capacidad de gestión de recursos de terceros para el desarrollo de programas de inversión social en beneficio de las familias cafeteras. La Federación multiplica los aportes de los productores al Fondo Nacional del Café (FoNC) estableciendo alianzas con el Gobierno Nacional, los gobiernos locales (departamentos y alcaldías), las agencias de cooperación internacional, los gobiernos extranjeros, y clientes y ONG's internacionales. Así, entre 2009 y 2013 la Federación ejecutó recursos por \$2,4 billones, excluyendo el PIC, en inversión social y programas de desarrollo en beneficio de los productores y sus comunidades. Esto representa 3,6 veces más recursos que los recibidos por contribución cafetera, es decir que por cada peso aportado por los productores la Federación gestionó \$3,6 adicionales provenientes de otras fuentes. Ignorar flagrantemente esta capacidad de gestión y de implementación de programas en los diagnósticos y recomendaciones no solamente es inadecuado y denota falta de profundidad, sino que termina reduciendo o minimizando la capacidad de acción de las instituciones cafeteras colombianas.

Adicionalmente, al ser un sector compuesto principalmente por pequeños productores, resulta necesario garantizar una estructura gremial que permita su participación y una eficaz interlocución a través de instancias de representación elegidas de manera democrática. En efecto, durante las últimas elecciones cafeteras realizadas en septiembre de 2014, se registró un nivel histórico de participación del 67,3% de los 374.540 caficultores habilitados para votar y quienes eligieron libre, democrática y participativamente a 4.620 líderes cafeteros municipales y departamentales, de un

total de 15.864 candidatos. Valga resaltar que son los 90 miembros principales de los Comités Departamentales quienes representarán a los cafeteros en el Congreso Nacional de Cafeteros durante los próximos cuatro años. Además para garantizar la transparencia del proceso se contó con la participación de 430 delegados de la Misión de Observación Electoral, que avaló los resultados electorales. En otras palabras, la democracia y representatividad de los líderes elegidos para representar los intereses de los productores no solo es una de las fortalezas de la institucionalidad cafetera, en Colombia y el mundo, sino que decididamente contribuye a la resolución pacífica de los conflictos y a construir capital social.

b. Los factores determinantes de la competitividad

Otra de las debilidades del Informe preliminar radica en la ausencia del estudio y planteamiento de propuestas para mejorar la competitividad de la caficultura, ignorando el mandato que le diera el CONPES 3763 de 2013. Este no es un hecho menor, pues en el seno del Sistema Nacional de Competitividad se ha reconocido la necesidad de una agenda centrada en el mejoramiento de la calidad de la educación, la reducción de la informalidad, el desarrollo de proyectos de infraestructura que faciliten el acceso a los mercados del pequeño, mediano y gran productor, la mejora en el funcionamiento de la justicia, tanto para las empresas como para todos los ciudadanos, y el acceso a servicios de salud de calidad que se traduzca en buenos desempeños laborales.

En este sentido, es de extrañar que en una Misión designada para diseñar una estrategia que busca mejorar la competitividad de la caficultura se dejen por fuera temas como los anteriormente mencionados. Preocupa el hecho de no haber incluido dentro de las recomendaciones, la necesidad de una política de desarrollo productivo para la caficultura.

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

En particular, llama la atención que un tema de suma relevancia para la transformación productiva del parque cafetero como el programa Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) financiado a través de crédito, no se mencione en el documento preliminar. De igual manera, se evita mencionar el papel desempeñado por el Servicio de Extensión de la Federación en la ejecución del PSF gracias a la canalización de más de \$1 billón para la transformación productiva del parque cafetero mediante el otorgamiento de créditos cuyo valor promedio por productor no excedió los \$5 millones.

Preocupa además la ausencia de un análisis profundo de la estrategia de mercadeo y posicionamiento del café colombiano, tanto desde la perspectiva de su venta a comercializadores y tostadores como directamente al canal detallista y las grandes superficies. No se desarrollan ni se valoran las estrategias de defensa y promoción del origen, de posicionamiento frente al consumidor o de etiquetado. Mientras que a través de los años la institucionalidad cafetera ha buscado alejar al café colombiano del mundo de los productos básicos para fortalecer la capacidad de negociación del origen Colombia, el Informe preliminar sugiere que la racionalidad, en beneficio de los comercializadores, es que el café colombiano abandone el posicionamiento que ha logrado, para ser un producto básico más.

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

c. Los cambios en la estructura productiva

El documento preliminar adolece de una explicación integral sobre la dinámica reciente de la producción de café en Colombia y los esfuerzos realizados por la institucionalidad para afrontar los desafíos del clima y el envejecimiento del parque cafetero. Al no darle la importancia requerida a estas realidades y transformaciones internas, se presenta un escenario completamente descontextualizado de la situación del sector, razón por la cual carece de un insumo esencial para la formulación de políticas que propendan por el mejoramiento de la competitividad de la actividad cafetera.

Mientras en los años noventa, el 48% del área cultivada se encontraba concentrada en el eje central cafetero (Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle) en zonas de alta productividad, la mayoría a plena exposición solar (61% del área al sol a nivel nacional se concentró en esta zona) y con áreas promedio de cultivo por finca muy superiores al promedio (3,2 ha/finca frente a 1,6 ha/finca), en 2009, la estructura productiva del parque cafetero era muy diferente. No solamente se produjo una recomposición del área entre diferentes regiones del país, sino que el área promedio del cultivo se redujo y se concentró en pequeñas y micro explotaciones agrícolas. No menos importante fueron los problemas de seguridad en muchas zonas de producción y resulta sorprendente que en un país cuya prioridad es en este momento la superación del conflicto el tema no merezca siquiera una mención en el documento recibido. De manera adicional, las alteraciones climáticas no solo se hicieron más profundas sino que tuvieron consecuencias más desastrosas, por lo que fue necesario implementar una política de transformación productiva de gran envergadura para enfrentar la variabilidad climática mediante la promoción de renovación por siembra de variedades resistentes a la roya, y la reconversión de áreas tradicionales y envejecidas en cultivos tecnificados jóvenes con mayor densidad de siembra. El efecto temporal de esta política fue una disminución del área productiva lo que asociado al mayor impacto del fenómeno La Niña, provocó una disminución del 30% en la productividad del parque cafetero.

Los resultados del programa de renovación impulsado por la Federación son contundentes: i) El 80% del total del área del área sembrada en café corresponde a cafetales jóvenes tecnificados; ii) Se duplicó el área de cultivo establecida mediante el uso de variedades resistentes a la roya (30% en 2008 vs. 63% en 2014) ; iii) La edad promedio del parque cafetero disminuyó de 12,4 años en 2009 a 7,3 en 2014; iv) La densidad de cultivo pasó de 5.103 a 5.417 árboles por hectárea, razón por la cual que en la actualidad, el parque cafetero está compuesto por más de 4.865 millones de árboles, 17% más que lo registrado en 2009; v) La productividad del cultivo pasó de 10,2 sacos de café verde por hectárea en 2009 a 14,6 en 2014.

La transformación del parque cafetero ha hecho posible la construcción de una nueva estructura productiva para los próximos treinta años en favor de más de 2,2 millones de personas asentadas en las zonas productoras de café en Colombia. Este horizonte de tiempo corresponde a la vida útil de la totalidad de los cafetales renovados, circunstancia que además permitirá aumentar la producción de café en el futuro próximo. No se entiende entonces que la transformación estructural llevada a cabo en los últimos años y que representa un cambio cualitativo en relación con las expectativas de producción para los próximos años no se analice a profundidad identificando sus enseñanzas y precisando los pasos a seguir para poder consolidar un esfuerzo de tal magnitud pues si bien es mucho lo que se ha hecho también es cierto que falta mucho por hacer.

4. Observaciones a las recomendaciones de la Misión

A continuación se plantean observaciones a las principales recomendaciones del documento. Para ello, se toma en consideración que en algunos casos las recomendaciones sugieren un diagnóstico no documentado que puede conducir a realizar una acción que no sea relevante o prioritaria. Igualmente, las observaciones plantean darle un matiz a las diferentes recomendaciones, pues si bien estas intervenciones podrían mejorar la competitividad, también podrían implicar mayores costos sociales y económicos, volviéndose no recomendables desde una perspectiva de costo-beneficio.

Valga señalar, que las siguientes reflexiones tienen por finalidad advertir sobre las dificultades y los efectos inesperados que podrían traer las recomendaciones incluidas en el documento preliminar, y hacer un llamado para que las reformas necesarias en la caficultura partan del conocimiento práctico de los problemas, en vez de un reformismo ocasional y utópico, basado en concepciones ideológicas y en objetivos puramente teóricos.

a. Garantía de compra

A pesar de que el reto de la comercialización para los pequeños productores agrícolas, asociado con los altos costos de transacción está ampliamente documentado, el Informe preliminar abiertamente lo ignora.

Conviene recordar que la garantía de compra es ante todo un bien público y cumple un rol central de la política cafetera al proporcionar al productor acceso a los mercados y reducción de sus

costos de transacción. Así las cosas, está dirigida a fomentar la competencia por el producto en los mercados locales donde los pequeños productores agrícolas enfrentan asimetrías de información y fallas del mercado que conducen a pérdidas de bienestar y competitividad.

Así las cosas, para el caso del café, dada la estructura de unidades productivas con tamaños promedio de cultivo que no superan las 1,6 hectáreas, y centenares de miles de productores venden su cosecha en millones de transacciones que se producen en más de la mitad de los municipios del país. De acuerdo con cifras de la Federación, en 2013, el tamaño promedio de la transacción de café equivalió a menos de 70 kg de café pergamino seco y un importante número de ellas correspondió a la compraventa de menos de 25 kg de café pergamino seco.

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

Para corregir las asimetrías de información, la garantía de compra publica diariamente un precio de referencia. Asimismo, para que los compradores locales se vean forzados a competir en sus compras, la garantía de compra también supone la disponibilidad de liquidez, así como de una gran capacidad logística y de acopio, de manera que en todo momento, el productor tenga la opción de vender su café a la institucionalidad cafetera. Un tercer elemento, además de la información y la liquidez, es la presencia en el mayor número posible de puntos en el territorio nacional, para que los productores puedan acceder a este bien público cerca a sus fincas y reducir sus costos de transacción asociados con el transporte local. En el caso colombiano, 514 puntos de compra distribuidos en el país cafetero permiten que por la vía de la competencia en el mercado, el FoNC adquiera en promedio el 25% de la cosecha cafetera nacional, porción suficiente para que la producción nacional se comercialice a precios por encima del precio de referencia y no se ejerza el poder oligopsonico de los comercializadores locales de café en el mercado interno.

La evidencia señala que el precio de referencia no solo evita que los pequeños productores sean abusados en sus mercados locales sino que efectivamente se constituye en un referente práctico. En efecto, el precio promedio pagado tanto por las Cooperativas como por los actores privados es superior al precio de referencia, lo cual señala que la garantía de compra cumple su misión al informar un precio que sirve como piso de mercado.

En suma, el mecanismo de la garantía de compra busca fortalecer la competencia por el acopio de café en centenares de mercados locales donde el productor enfrenta un altísimo grado de vulnerabilidad y altos costos de transacción. De esta manera esta política es clave para la competitividad y preserva y fortalece el capital social del sector cafetero. Asimismo, no es discriminatoria y beneficia a la totalidad de los productores por lo que cumple su rol de bien público.

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

b. Regulación a la calidad y Registro de Exportadores

La estrategia de diferenciación del Café de Colombia, esfuerzo que en el documento se minimiza a pesar de reconocer que es un nicho con grandes posibilidades, se apalanca en la política de respaldo a la calidad basada en: i) los resultados de la investigación de Cenicafé transferidos a los caficultores por el Servicio de Extensión; ii) la comercialización interna con incentivos de calidad; iii) la promoción del Café de Colombia en el exterior; iv) los contratos de licenciamiento de la marca ingrediente Café de Colombia y la marca producto Juan Valdez; v) la estrategia de Indicaciones Geográficas, y vi) el control a la calidad mínima de exportación. Se trata de una estrategia integral que claramente sobrepasa la simple comercialización de café verde con un estándar mínimo de calidad. De esta manera Colombia, ha construido una reputación de calidad que se evidencia en las mayores primas por origen y calidad, reconocidas al café que exporta.

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

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

Permitir que cualquier café producido o procesado en Colombia se exporte y se describa como colombiano, independientemente de su calidad, tendría gravísimas consecuencias para la estrategia de diferenciación. En primer lugar, implicaría una serie de incentivos para “igualar por lo bajo” la calidad del café ofrecido para las marcas 100% colombiano. El incentivo a pagar por una

prima de calidad mínima desaparecería en la medida en que los industriales competirían con productos descritos de la misma forma pero de un menor precio. Así las cosas, luego de décadas de esfuerzos para combatir la trampa de los “commodities” por la vía del posicionamiento y la diferenciación y de generar una prima de calidad inelástica, los productores colombianos, así como aquellos posibles pequeños productores-tostadores perderían una herramienta de mercadeo y acceso a los mercados.

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

Adicionalmente, el hecho de no contar con una regulación de calidad implicaría una barrera para los pequeños productores, puesto que hoy en día los contratos internacionales para la exportación de café hacen explícitas las exigencias de calidad. De esta forma, se aplicaría un costo adicional para la exportación de café, siendo en este caso los pequeños productores los más perjudicados al estar incapacitados para asumir por sí solos los estándares de calidad solicitados en los contratos.

Así las cosas, dicha decisión acarrearía consecuencias que la Misión debe analizar con mayor responsabilidad, alejándose de las evidencias anecdóticas y las conversaciones aisladas presentadas en el proyecto de Informe Final de la Misión. No se pueden arriesgar sin un análisis profundo, el valor de activos intangibles como la Denominación de Origen Café de Colombia y las recientemente concedidas Denominaciones de Origen Regional Cauca, Nariño y Santander, así como las marcas logo Café de Colombia y Juan Valdez, y los cuales han sido elementos clave para el mantenimiento de una prima de calidad y diferenciación en el mercado internacional para el café colombiano y forman parte del patrimonio marcario que los cafeteros de Colombia han venido construyendo a lo largo de los años.

Suprimir las regulaciones de calidad mínima conlleva pues una decisión de gran calado que, como se mencionó anteriormente, tiene amplias consecuencias más allá del mercadeo del café verde. En este mercado el precio del café de Colombia probablemente seguirá el de la referencia menos costosa y el nuevo diferencial o estándar será el de menor precio. Al perder los clientes interés en la venta de café 100% colombiano, puesto que ya no correspondería a un estándar que debe ser consistente con las leyes de etiquetado aplicables en decenas de mercados alrededor del mundo, Colombia participaría entonces casi que exclusivamente en el mercado de mezclas, arriesgándose a competir en aquellos segmentos donde el país es menos competitivo debido a las diferencias de costos que existen con respecto a los principales productores de cafés de menor calidad como la variedad robusta.

Del análisis de las recomendaciones incluidas por la Misión en su documento preliminar, es posible colegir que se desconoce la importancia que a nivel internacional han obtenido mecanismos de protección legal del origen y diferenciación de productos básicos como son las marcas de certificación, las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen. Debido a lo anterior, se erra en los diagnósticos y en las alternativas estratégicas. Por tanto, resulta lamentable que quienes discutieron sobre este particular no hayan realizado ni las consultas, ni los análisis necesarios para llegar a sus recomendaciones.

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

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

c. Capital Social de la Caficultura

Con sorpresa se observan los resultados presentados en el capítulo del Informe preliminar denominado “Entorno Social del Café”. En particular, llama la atención la siguiente afirmación: “... poco queda de lo que tradicionalmente se conocía el tejido social del café en Colombia”, por cuanto en opinión del Comité Directivo de la Federación, la Misión desconoce la importancia del capital social construido alrededor del café, al utilizar como sustento análisis incompletos y con serias fallas metodológicas sobre las condiciones de vida de las zonas cafeteras. De igual manera, la Misión obvia una serie de estudios que muestran la manera en la que el modelo de desarrollo cafetero ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida y la construcción de tejido social, al tiempo que propende por la estabilidad social de las zonas en conflicto y se ha convertido en amortiguador y opción de vida para miles de familias en las zonas más agobiadas por la violencia. Asimismo, desconoce el proceso de elección democrática de los representantes cafeteros, el cual le da legitimidad y representatividad a la institucionalidad cafetera, pasando por alto los resultados alcanzados en la contienda electoral de septiembre pasado en términos de participación y representación en los órganos de decisión del gremio de grupos de interés críticos de la Federación.

Al revisar con cuidado los análisis presentados en el mencionado capítulo, preocupa que no se hayan tenido en cuenta varios estudios que muestran que lejos de haberse reducido el tejido social del café, este se ha mantenido y fortalecido. En este sentido, vale resaltar las conclusiones alcanzadas por Muñoz (2010), García y Soto (2012), Ibáñez, Muñoz, & Verwimp (2013) y algunos datos relevantes presentados en el CONPES 3763 de 2013.

En efecto, estos documentan la mejor calidad de vida de las zonas de cafeteras, la menor desigualdad de ingresos que se presenta en ellas, la mitigación que realiza la institucionalidad cafetera de los efectos nocivos del conflicto interno colombiano y el acceso con que cuentan los cafeteros pequeños a los diferentes bienes públicos.

De esta forma, García & Soto (2012) encuentran que los municipios cafeteros presentan mejores condiciones de vida con respecto a los no cafeteros al analizar el comportamiento de los siguientes indicadores: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Índice de Condiciones de Vida e Índice de Pobreza Multidimensional. En este sentido, concluyen que la caficultura tiene un impacto sobre la condiciones de vida por cuanto reduce las necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a la educación.

De otra parte, el CONPES 3763 que instaura la Misión para la Competitividad de la Caficultura, señala que la incidencia de la pobreza entre los municipios cafeteros y los no cafeteros es diferente, pues el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) muestra que las zonas cafeteras disfrutan de mejores condiciones de vida, sin importar el tamaño del municipio. Así, en municipios con población entre 10 mil y 100 mil habitantes el IPM es 5,2 puntos porcentuales (pp) menor en municipios cafeteros (78,7) que en no cafeteros (83,9); en municipios con más de 100 mil habitantes la diferencia es de 22,1 pp en favor de los cafeteros (66,9) versus los no cafeteros (89). Dentro de los aspectos en los cuales tienen un mejor desempeño los municipios cafeteros se encuentran: menor rezago escolar, mayor cobertura en seguridad social, mayor acceso a acueducto, menor cantidad de viviendas con pisos en tierra o paredes de mala calidad y mayor cobertura en cuanto a los servicios de energía eléctrica, alcantarillado y recolección de basuras. Igualmente, al revisar la desigualdad de ingresos entre los municipios cafeteros y no cafeteros se encuentra que estos últimos presentan una mayor desigualdad. De acuerdo con los cálculos presentados en el CONPES 3763 de 2013, el índice Gini en los municipios cafeteros asciende a 0,53, en comparación con un 0,56 en los no cafeteros. En tanto, para la zona rural se encuentra que el índice de Gini en las zonas cafeteras asciende a 0,40, mientras en las no cafeteras es de 0,48.

Por su parte, Muñoz (2010) e Ibáñez, Muñoz, & Verwimp (2013) encuentran que el cultivo de café y la institucionalidad, a través de los diferentes bienes públicos que provee, han permitido contrarrestar los efectos devastadores del conflicto armado. En este sentido, encuentran que en los municipios donde la presencia institucional es menor, ocurrieron un 30% más de ataques violentos y la eficiencia técnica se redujo en 3%.

En tanto, la información que se utiliza en el Informe preliminar sobre el poco acceso a los bienes públicos de los pequeños caficultores no es del todo cierta. En primer lugar, el modelo de

extensión rural con énfasis en visitas a fincas con cafetales con extensión mayor a 10 hectáreas y atención grupal a cafeteros con áreas menores de cultivo, tuvo vigencia en el periodo 1996-1999.

De otra parte, al analizar las estadísticas de atención a caficultores, se encuentra evidencia para descalificar la siguiente afirmación realizada en el documento preliminar: "...existe un sesgo en el 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". Contrario a lo sugerido, y gracias al hecho de que el Servicio de Extensión de la FNC es certificado bajo estándares ISO 9001, se puede evidenciar que durante 2013 el 93% de los cafeteros participantes en las actividades grupales del Servicio de Extensión son pequeños productores con cultivos con extensiones menores a 5 hectáreas, y el 94% de las visitas a finca beneficiaron a caficultores con extensiones de cultivo por debajo de las 10 hectáreas.

d. Asuntos del FoNC: sostenibilidad financiera

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

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

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

Ahora bien, el análisis realizado en el Informe preliminar no refleja de manera clara y correcta la realidad de la estructura contable y financiera del Fondo Nacional del Café. De igual manera, desconoce que desde el año 2010 se viene ejecutando, con resultados positivos, el plan de

transformación discutido y aprobado en Comité Nacional, el cual proponía una sinergia entre las tres actividades del FoNC y el apoyo del Gobierno, para lograr una sostenibilidad integral para el FoNC.

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

De la misma manera, se revisó y ajustó la estrategia de la planta de café liofilizado enfocándose en clientes que generen valor y en el portafolio de productos. Los resultados, que son contundentes, no merecen ni siquiera una mención en el Informe preliminar.

En cuanto a la actividad institucional, es cierto que existe un desbalance entre los ingresos y los gastos de los bienes públicos, producto principalmente de la revaluación del peso² y la caída en la producción cafetera registrada en vigencias anteriores. Lo anterior ha provocado que los recursos por contribución cafetera tasados en centavos de dólar por libra exportada, sean menores cuando se los convierte a pesos colombianos, e insuficientes para cubrir el costo de provisión de los bienes públicos indexado a la inflación interna³.

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

Con base en este desbalance generado por la revaluación del peso, en 2010 se incorporó como parte importante del Plan de Transformación, los compromisos acordados con el Gobierno Nacional en el Acuerdo por la Prosperidad Cafetera en cuanto a ejecutar convenios que ayuden a financiar bienes públicos del FoNC, lo cual se cumplió parcialmente. Este plan por sí solo significó una profunda transformación de las actividades del FoNC sin que ello requiriera de costosos estudios y Misiones de expertos.

Otro análisis equivocado es señalar que de los ingresos recibidos por el sector cafetero en el 2013, el 60% provino del Gobierno y el 40% restante de la contribución cafetera del FoNC, pues gran

² La revaluación del peso fue de 35% entre la tasa de cambio promedio de 2003 y la de 2013, y 71% entre la tasa de cambio promedio de 2013 y la estimación realizada por la Misión del Libro Verde para el mismo año.

³ La inflación acumulada entre 2003 y 2013 fue de 50%

parte de los recursos que el Gobierno destina al sector cafetero hacen parte de la política pública de fomento al sector agrícola, tales como el ICR, por lo cual no corresponden a fondos aportados al FoNC.

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

Adicionalmente, el Informe califica de desproporcionada la cuota de administración reconocida a la Federación, por cuanto la compara solamente contra los ingresos parafiscales por contribución cafetera y no con la totalidad de los ingresos percibidos por el FoNC, parámetro con base en el cual, en concepto de la Contraloría General de la República, debe ser evaluada la gestión realizada por el gremio. No en vano, la tarifa e control fiscal de la CGR se calcula con base en el 100% de los recursos administrados a través del FoNC.

Así las cosas, la cuota de administración de la Federación equivale entre el 4% y 5% de los recursos gestionados por el FoNC, nivel que contrasta de manera importante con el promedio de 9% que se registra en otros fondos parafiscales del sector agropecuario.

5. Imprecisiones

A continuación y con el fin de ilustrar sobre algunas de las debilidades del documento se listan una serie de imprecisiones y problemas particulares del documento, no contenidas en las anteriores secciones y que dejan muchos interrogantes sobre la profundidad del análisis realizado:

- a. El documento preliminar menciona que la política de unificación de la calidad del Café de Colombia, puede explicar que otros países hayan crecido más rápidamente en el mercado de los cafés especiales, resultando en una pérdida de competitividad relativa del Café de Colombia. Igualmente, señala que existe un “sesgo en contra de un mayor surgimiento de cafés especiales”. Las anteriores afirmaciones carecen de sustento en el informe, mientras que la evidencia demuestra todo lo contrario. En primer lugar, Colombia ha tenido una política de calidad mínima, no de calidad máxima, ni de unificación de calidades. En efecto, con el fin de posicionar el café de Colombia como un producto diferenciado por su calidad y ascender en la cadena de valor para capturar un mayor precio para el productor, la Federación desarrolló la estrategia de valor agregado para el fomento a la exportación de cafés con valor adicional al verde estándar tales como el café industrializado y los cafés especiales, segmento dentro del

que se encuentran los cafés gourmet, los cafés regionales y los cafés sostenibles certificados y/o verificados en cuya producción se utilizan estándares de producción sostenible. Debido a lo anterior, el 33% de los cafeteros aplican principios de producción sostenible en sus fincas, esfuerzo por el cual reciben primas por certificación y/o verificación.

Asimismo, el 33% de las exportaciones colombianas corresponde a embarques de café con valor agregado, cifra que contrasta notablemente con el 12% registrado en 2001, previo a la puesta en marcha de la estrategia. De igual manera, la Federación promueve y apoya la producción de cafés especiales mediante la realización de eventos comerciales como el concurso de la Taza de la Excelencia y la Feria ExpoEspeciales, así como la participación en eventos internacionales para la promoción de este tipo de cafés.

- b. Se refiere a que el 80% del mercado mundial corresponde a café estándar o no diferenciado, en donde se compite fundamentalmente por precio. Esto es correcto, y es precisamente por esta razón que Colombia adoptó una estrategia de diferenciación basada en la calidad. Debido a las condiciones topográficas de las zonas cafeteras, la recolección debe realizarse manualmente, circunstancia que le impide al país competir en los segmentos del mercado del café capturados por países productores con menores costos de mano obra. No obstante, es debido al aprovechamiento de la diversidad agroecológica de las regiones cafeteras que Colombia puede ofrecer un portafolio de cafés diferenciados por calidad, perfil de taza, altitud, tipo de suelos, etc. o por el cumplimiento de estándares para la producción sostenible, digno de ser recompensado en los mercados internacionales con el reconocimiento de sobrepuestos que luego son transferidos en su totalidad a los caficultores colombianos. En otros casos en los que las certificaciones se están convirtiendo en barreras de entrada a los mercados, los esfuerzos de la FNC mediante la promoción de los cafés especiales, proporciona posibilidades de acceder a ellos. En otras palabras, se trata de consolidar una posición dominante en el segmento de alta calidad, y no competir sin un norte estratégico.
- c. El documento menciona: “Algunos analistas consideran que la caída en la demanda por el café colombiano en Europa también guarda relación con cambios en preferencias por cafés menos ácidos ante el incremento en el consumo de café espresso fuera de casa”. La experiencia de la FNC indica todo lo contrario. En los últimos años, compañías líderes en el mercado europeo del café espresso, han incrementado de manera sustancial sus compras de café colombiano y lanzado al mercado marcas para la preparación de la bebida hechas a base de 100% café colombiano, desvirtuando la creencia de que el perfil de taza no se ajustaba a este tipo de preparación.
- d. Si bien la Misión en su documento preliminar, realiza un análisis y diagnóstico acertado sobre los impactos del cambio climático en el cultivo del café, no plantea una estrategia de adaptación y mitigación de los efectos de este fenómeno sobre la caficultura. Así las cosas se omite mencionar la importancia de la investigación en el desarrollo de variedades resistentes y el planteamiento de recomendaciones técnicas para establecer arreglos de cultivo en función del tipo de variedad utilizada y las condiciones climáticas y agroecológicas de las regiones cafeteras

- e. Sostiene el Informe preliminar que la caficultura en Colombia ha perdido competitividad con relación a otros países como Brasil y Vietnam. Asimismo, plantea como casos exitosos la situación de la caficultura en Nicaragua, Honduras y Perú, Indonesia e India, países en los que se ha registrado un incremento en la producción a costa de enormes daños ambientales y la persistencia de condiciones de vulnerabilidad social y económica de las comunidades productoras. Desconoce la Misión la importancia de realizar un análisis integral de los factores que fundamentan la productividad de dichos países, tales como la sostenibilidad de los sistemas productivos, las condiciones de vida de los productores, el ciclo de la actividad, y el impacto negativo que sobre la productividad de los cafetales puede traer consigo el cambio climático, entre otros. Además, no determina si Colombia debería exhibir mayores tasas de crecimiento en la producción cafetera o si por el contrario debería alcanzar el óptimo de producción dada la capacidad instalada del parque cafetero actual mediante la aplicación de recomendaciones técnicas de Cenicafé, el manejo de los conflictos de uso del suelo y la insistencia del Ministerio de Agricultura de no incrementar el área sembrada en café.
- f. Con fundamento en información errónea e inconsistente publicada por LMC, circunstancia de la cual tiene pleno conocimiento la Secretaría Técnica de la Comisión, afirma la Misión en su informe preliminar que en el período 2008-2011, la transferencia del precio internacional a los productores colombianos fue 73%, mientras que en países que no cuentan con mecanismos regulatorios del mercado interno, los productores se benefician de un mayor porcentaje de transferencia. En efecto, los datos de LMC muestran que en Vietnam la transferencia de precio alcanza a ser del 95%, en Brasil, India y México entre 82% y 85%. En contraste, la Federación ha calculado que desde 2001, momento en el que la fórmula de determinación del precio interno se ligó al comportamiento del precio externo y gracias a la garantía de compra, la transferencia del precio externo al productor colombiano ha estado en promedio por encima del 90%.
- g. La última sección del capítulo III incluye una serie de afirmaciones sin suficiente sustento e incurre en imprecisiones y omisiones a las acciones emprendidas en los últimos 12 años por la Federación y su impacto sobre el desarrollo del sector. Adicionalmente, algunas de las conclusiones del capítulo no guardan relación con los temas desarrollados, razón por la cual no quedan claros para el lector los argumentos con base en los cuales el Informe preliminar llega a ellas. Dentro de las mismas se destacan las siguientes: i) Que la FNC rechazó una alianza con Starbucks en los ochenta y que después copió su modelo de negocios, circunstancia que no está probada en el informe, ni guarda ninguna relación con los temas tratados en el capítulo sobre Competitividad y Costos. ii) Que la FNC ha menospreciado el potencial del mercado doméstico y que su consumo es bajo con relación a Brasil. Asimismo, se evita hacer mención a los esfuerzos realizados por la industria cafetera nacional conjuntamente con el gremio cafetero, a través del programa Toma Café para el fomento al consumo interno, así como aquellos que a largo de la década de los 80's y 90's realizara la Federación a través del programa de la Taza de Oro. iii) Que la consolidación reciente de los primeros clúster regionales para la producción de cafés especiales se ha hecho de la mano de entidades diferentes a la FNC, circunstancia que desconoce abiertamente los esfuerzos realizados por la institucionalidad cafetera mediante el programa de cafés especiales y los acuerdos de

proveeduría de cafés suscritos con importantes jugadores del mercado internacional, así como los esfuerzos institucionales de la mano de Proexport, para que los productores accedan directamente a los mercados internacionales..

- h. En la encuesta aplicada a 16 países de la OIC (Pág. 57-61), donde realizan correlaciones entre indicadores de desempeño e intervenciones para los períodos 2009/12 vs 2001/03, concluyen que los países más intervencionistas sufrieron las peores caídas de producción. En concepto del Comité Directivo de la Federación, este ejercicio tiene varios problemas: i) no se tiene en cuenta la causalidad entre intervención y desempeño, ni las diferencias entre correlación y causalidad; ii) la acción de las instituciones ante los choques sólo puede evidenciarse en el mediano plazo debido a que el café es un cultivo de tardío rendimiento; iii) resulta arbitraria la forma en la que se define el alcance de una intervención; iv) compara años donde la producción en Colombia se afectó por el Fenómeno La Niña y la estrategia de renovación del parque cafetero; v) no tiene en cuenta las transformaciones históricas de las instituciones; vi) no fundamenta las razones que llevaron a los países utilizados para el análisis, a establecer los arreglos institucionales presentes en el mercado interno del café; vii) omite la contribución al desarrollo de las instituciones y a la equidad.

Asimismo, resulta paradójico que el Informe preliminar identifique como el modelo más puro, y seguramente ejemplo a seguir, el implementado en Nicaragua, país en el que la comercialización se realiza mediante el sistema de habilitación, donde los productores venden su café a futuro para poder subsistir y comprar insumos para la próxima cosecha. Valga resaltar que estudios realizados al mercado interno del café en Nicaragua señalan que los productores escasamente reciben el 30% del precio de mercado y los sobrepuestos por calidad quedan en manos de las empresa exportadoras, circunstancia que va en contra de toda posibilidad de superación de las condiciones de pobreza en las comunidades cafeteras (Mendoza, Fernández, & Kuhnekath, 2013).

- i. Afirma la Misión que la transferencia del conocimiento se ha concentrado en las explotaciones más grandes y modernas, lo cual no es cierto. Según información verificable del Servicio de Extensión, durante 2013 el 93% de los cafeteros participantes en las actividades grupales del Servicio de Extensión son pequeños productores con cultivos con extensiones menores a 5 hectáreas, y el 94% de las visitas a finca beneficiaron a caficultores con extensiones de cultivo por debajo de las 10 hectáreas.
- j. Afirman que en 2010 la Federación cambió el método de cálculo del precio base de referencia para el mercado interno publicado diariamente, buscando generar una mayor rentabilidad en la actividad comercial del FoNC a costa de la transferencia de un menor precio a los productores. Lo anterior, no es cierto pues el método no se ha cambiado, el cálculo del precio continúa incorporando el comportamiento de las variables del mercado y la transferencia de precio al productor continúa alrededor del 90%.

6. Colofón

Mediante el presente documento el Comité Directivo de la Federación, dignamente representado por el Dr. Fernando Castro, representante gremial por el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, pretende contribuir a la revisión crítica del Informe preliminar de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura. Asimismo, espera que la Comisión de Expertos reconsidere tanto sus posturas frente a los diversos temas planteados, como al alcance y efecto que sus propuestas pueden generar en el sector y en los miles de productores que esperan verdaderas estrategias que entiendan de manera integral su problemática y contribuyan a la sostenibilidad de la caficultura desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Referencias

- Cano, C. G., Vallejo, C., Caicedo, E., Amador, J., & Tique, E. (2012). El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. *Borradores de Economía*.
- CONPES 3763. (2013). Una Estrategia para la Competitividad de la Caficultura Colombiana- Comisión de Expertos. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social (DNP).
- Corredor, C. (2003). El problema del desarrollo. En D. Restrepo, *La falacia neoliberal crítica y alternativas* (pág. 64). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García, C., & Soto, Y. (2012). El impacto de la caficultura en las condiciones de vida de los productores de Colombia. *Regiones*, 7(1), 5-24.
- Ibañez, A., Muñoz, J., & Verwimp, P. (2013). Lo que la violencia no se llevó: una aproximación del impacto de la violencia y la presencia de los cultivos ilícitos en el sector cafetero colombiano. *Ensayos de Economía Cafetera*(29), 11-35.
- Junguito, R., Perfetti, J., & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la Agricultura Colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Lozano, A. (2011). Do rural producer organizations effectively reduce poverty? A perspective from the Colombian Coffee Grower's case. Londres: London School of Economics.
- Mendoza, R., Fernández, E., & Kuhnekath, K. (2013). ¿Institución patrón-dependiente o indeterminación social? Genealogía crítica del sistema de habilitación en el café. *Ensayos sobre economía cafetera*, 145-161.
- Muñoz, J. (2010). Los caminos del café: aproximación a los efectos del conflicto armado rural en la producción cafetera colombiana. *Ensayos de Economía Cafetera*, 29-52.
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PND 2010-2014. (2011). *PND Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014*. Bogotá: DNP.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: INDH PNUD.

Ricaurte, J., & Zuleta, L. (2014). *Actualización de la evaluación sobre la viabilidad financiera del Fondo Nacional del Café*. Bogotá: Misión para la competitividad de la caficultura colombiana.

Santos, J. (2014). *Informe al Congreso*. Bogotá: Presidencia de la República.